

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften

A. Zielsetzung

Das Kommunalwahlrecht soll in verschiedenen Punkten geändert werden. Insbesondere sollen Jugendliche ab 16 Jahren das passive Wahlrecht für Gremienwahlen erhalten und wohnungslose Menschen auch bei kommunalen Wahlen wählen können. Das Bürgermeisterwahlrecht soll reformiert werden. Außerdem sollen die Aufstellung von Wahlvorschlägen sowie die Organisation und Durchführung von Kommunalwahlen in verschiedenen Punkten vereinfacht werden.

B. Wesentlicher Inhalt

1. Wohnungslose Menschen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet der jeweiligen Körperschaft haben, erhalten das kommunale Wahl- und Stimmrecht.
2. Das Mindestalter für die Wählbarkeit in kommunale Gremien wird auf 16 Jahre abgesenkt.
3. Die Einwohnergrenze für Gemeinden, in denen Wahlvorschläge doppelt so viele Bewerber enthalten dürfen, wie Gemeinderäte zu wählen sind, wird von 3 000 auf 5 000 Einwohner angehoben.
4. Das Mindestalter für die Wählbarkeit zum Bürgermeister wird auf 18 Jahre abgesenkt. Die Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit und die Ruhestandsaltersgrenze entfallen.
5. Beim zweiten Wahlgang von Bürgermeisterwahlen wird die Neuwahl durch eine Stichwahl ersetzt.

6. Für Landesbeschäftigte wird ein Rückübernahmeanspruch nach Ende einer Amtszeit als Bürgermeister eingeführt.
7. Der Besoldungszuschlag für langgediente Landräte und Bürgermeister (sog. Anreizzuschlag) wird weiterentwickelt.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte (ohne Erfüllungsaufwand)

Aufgrund des Rückübernahmeanspruchs von Bürgermeistern in den Landesdienst kann es frühestens acht Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes unter Umständen zeitweise zu einer marginalen Stellenmehrung im Landeshaushalt kommen. Bei einer Rückübernahme in den Landesdienst hat der bisherige kommunale Dienstherr im Zuge der Versorgungslastenteilung eine Abfindung an das Land zu leisten. Die Weiterentwicklung des Anreizzuschlags für langgediente Landräte und Bürgermeister führt zu einer geringfügigen finanziellen Mehrbelastung der Kommunen. Im Übrigen entstehen durch das Gesetz für die öffentlichen Haushalte unmittelbar keine Kosten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist geringfügig.

F. Nachhaltigkeitscheck

Auswirkungen auf die ökonomischen, ökologischen und sozialen Verhältnisse sind nicht zu erwarten, weshalb von einem Nachhaltigkeitscheck abgesehen wurde.

G. Sonstige Kosten für Private

Kosten für Private entstehen nicht.

**Staatsministerium
Baden-Württemberg
Ministerpräsident**

Stuttgart, 31. Januar 2023

An die
Präsidentin des Landtags
von Baden-Württemberg

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen gemäß Artikel 59 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg den von der Landesregierung beschlossenen Gesetzesentwurf zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften. Ich bitte Sie, die Beschlussfassung des Landtags herbeizuführen. Die federführende Zuständigkeit liegt beim Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, beteiligt sind alle Ministerien.

Mit freundlichen Grüßen

Kretschmann
Ministerpräsident

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung
zu erteilen:

Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften

Artikel 1

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 7. Februar 2023 (GBl. S. 26, 42) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 14 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Für Personen, die Deutsche im Sinne von Artikel 116 des Grundgesetzes oder Unionsbürger sind, das 16. Lebensjahr vollendet haben, in keiner Gemeinde in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung haben und sich seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde gewöhnlich aufhalten, gelten die Absätze 1 und 2, § 12 Absatz 4, § 20b, § 21 Absatz 3 und § 28 sowie bei Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit §§ 17 bis 19 entsprechend.“

2. § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 wird wie folgt gefasst:

„6. das 67. Lebensjahr oder als Ehrenbeamter das 63. Lebensjahr vollendet hat oder“.

3. In § 26 Absatz 4 Satz 2 wird die Angabe „3.000 Einwohnern“ durch die Angabe „5 000 Einwohnern“ ersetzt.

4. § 28 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Wählbar in den Gemeinderat sind Bürger der Gemeinde.“

5. In § 32 wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Gemeinderäte, die noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, sind hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats handlungsfähig, soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt.“

6. § 42 Absatz 5 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 2 Nummer 3 wird das Wort „Neuwahl“ durch das Wort „Stichwahl“ ersetzt.

b) Es wird folgender Satz angefügt:

„Bestellt der Gemeinderat einen Amtsverweser nach § 48 Absatz 3, finden die Sätze 1 und 2 mit der Maßgabe Anwendung, dass der Bürgermeister die Geschäfte bis zum Amtsantritt des Amtsverwesers weiterführt.“

7. § 45 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Entfällt auf keine Person mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet frühestens am zweiten und spätestens am vierten Sonntag nach der Wahl eine Stichwahl zwischen den zwei Personen statt, die bei der ersten Wahl die höchsten Stimmenzahlen erhalten haben; bei gleichen Stimmenzahlen entscheidet das Los. Stimmen Personen, die sich für die erste Wahl nicht beworben haben, der Teilnahme an der Stichwahl nicht zu, findet die Wahl mit dem anderen Teilnehmer der Stichwahl oder ohne Bewerber nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl statt. Gewählt ist, wer die meisten gültigen Stimmen erhalten hat; bei gleichen Stimmenzahlen entscheidet das Los. Im Übrigen gelten die Grundsätze der ersten Wahl.“

b) Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Stichwahl nach Absatz 2 findet nicht statt, wenn einer der Teilnehmer zwischen der ersten Wahl und dem Tag der Stichwahl stirbt oder die Wählbarkeit verliert. Die Wahl des Bürgermeisters ist innerhalb von drei Monaten neu durchzuführen.“

8. In § 46 Absatz 1 werden die Wörter „das 25., dürfen aber noch nicht das 68. Lebensjahr“ durch die Wörter „das 18. Lebensjahr“ ersetzt.

9. § 47 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter „infolge Erreichens der Altersgrenze“ gestrichen.

b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Ist auf Grund einer Naturkatastrophe, aus Gründen des Infektionsschutzes oder wegen einer sonstigen außergewöhnlichen Notsituation eine ordnungsgemäße Durchführung der Wahl voraussichtlich nicht möglich, kann die Wahl mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde bis zu sechs Monate nach Ende des in Satz 1 bestimmten Zeitraums aufgeschoben werden, auch wenn die Bekanntmachung der Wahl nach § 3 Absatz 2 des Kommunalwahlgesetzes bereits erfolgt ist; eine erneute Stellenausschreibung ist nicht erforderlich.“

10. In § 48 Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Die Stellvertreter müssen das 18. Lebensjahr vollendet haben.“

11. Nach § 52 wird folgender § 52a eingefügt:

„§ 52a

*Wahrung der Rechte von Beamten
und Tarifbeschäftigten des Landes*

(1) Führt ein hauptamtlicher Bürgermeister, der aus einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit oder auf Probe im Landesdienst kommunaler

Wahlbeamter geworden ist, sein Amt nach Ablauf der Amtszeit nicht weiter, ist er auf Antrag wieder in das frühere Beamten- oder Richterverhältnis zu übernehmen, wenn im Zeitpunkt der Wiederernennung die dafür geltenden Voraussetzungen noch erfüllt sind; die haushaltsrechtlichen Altersgrenzen für eine Einstellung in den Landesdienst sind nicht anzuwenden. Der Antrag ist spätestens drei Monate nach Ablauf der Amtszeit bei der bis zur Beendigung des früheren Beamten- oder Richterverhältnisses zuständigen obersten Dienstbehörde zu stellen; nach Ablauf der Frist erlischt der Übernahmeanspruch.

(2) Das zu übertragende Amt muss derselben Fachrichtung und derselben Laufbahngruppe angehören und mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden sein wie das Amt, das der Beamte oder Richter im Zeitpunkt der Beendigung des früheren Beamten- oder Richterverhältnisses innehatte. Die Dienstzeiten als kommunaler Wahlbeamter sind Erfahrungszeiten im Sinne des § 31 Absatz 1 Satz 3 des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg.

(3) Für hauptamtliche Bürgermeister, die unmittelbar vor Beginn ihrer Amtszeit als kommunale Wahlbeamte Tarifbeschäftigte des Landes waren, gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend. Eine Wiedereinstellung in das frühere Arbeitsverhältnis ist nur möglich, wenn die dafür geltenden Voraussetzungen im Wiedereinstellungszeitpunkt erfüllt sind.“

12. § 65 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„§ 32 Absatz 2a gilt entsprechend.“

13. § 69 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Wahlberechtigt und wählbar sind die in der Ortschaft wohnenden Bürger.“

b) Satz 5 wird aufgehoben.

14. In § 71 Absatz 1 Satz 1 wird der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt und folgender Halbsatz angefügt:

„der Ortsvorsteher und die Stellvertreter müssen das 18. Lebensjahr vollendet haben.“

15. § 72 Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 3 wird aufgehoben.

b) Die bisherigen Nummern 4 und 5 werden die Nummern 3 und 4.

16. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 2

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung in der Fassung vom 19. Juni 1987 (GBl. S. 289), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. Oktober 2020 (GBl. S. 910, 911) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 10 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Für Personen, die Deutsche im Sinne von Artikel 116 des Grundgesetzes oder Unionsbürger sind, das 16. Lebensjahr vollendet haben, in keiner Gemeinde in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung haben und sich seit mindestens drei Monaten im Landkreis gewöhnlich aufhalten, gelten Absatz 1 Satz 1, Absätze 4 und 6 und § 23 sowie bei Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit §§ 13 bis 15 entsprechend.“

2. § 12 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 wird wie folgt gefasst:

„7. das 67. Lebensjahr oder als Ehrenbeamter das 63. Lebensjahr vollendet hat oder“.

3. § 23 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Wählbar in den Kreistag sind wahlberechtigte Kreiseinwohner.“

4. In § 26 wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Kreisräte, die noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, sind hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats handlungsfähig, soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt.“

5. § 37 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Bestellt der Kreistag einen Amtsverweser nach § 39 Absatz 6, finden Sätze 1 und 2 mit der Maßgabe Anwendung, dass der Landrat die Geschäfte bis zum Amtsantritt des Amtsverwesers weiterführt.“

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Errichtung
des Verbands Region Stuttgart

Das Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vom 7. Februar 1994 (GBl. S. 92), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 17. Dezember 2020 (GBl. S. 1233, 1250) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 9 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Für Personen, die Deutsche im Sinne von Artikel 116 des Grundgesetzes sind, das 16. Lebensjahr vollendet haben, in keiner Gemeinde in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung haben und sich am Wahltag seit mindestens drei Monaten im Verbandsgebiet gewöhnlich aufhalten, gelten Absatz 1 Sätze 1 und 5 entsprechend.“

2. § 10 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Wählbar ist jeder Wahlberechtigte.“

Artikel 4

Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 1. September 1983 (GBl. S. 429), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 15. Oktober 2020 (GBl. S. 910, 912) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird die Angabe „69. Tag“ durch die Angabe „83. Tag“ ersetzt.
- b) In Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Neuwahl“ durch das Wort „Stichwahl“ ersetzt.

2. In § 6 Absatz 4 wird jeweils das Wort „Neuwahl“ durch das Wort „Stichwahl“ ersetzt.

3. In § 9 Absatz 2 werden nach dem Wort „ausreicht“ die Wörter „oder wenn zu einer Versammlung der wahlberechtigten Mitglieder in der Ortschaft, zu der nach der Satzung der Partei ordnungsgemäß eingeladen wurde, nicht die zur Bildung einer Mitglieder-versammlung notwendige Anzahl von Mitgliedern erschienen ist“ angefügt.

4. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 10

Bewerbungen“.

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

c) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden die Absätze 2 und 3.

d) Im neuen Absatz 2 wird Satz 3 aufgehoben.

e) Der neue Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Den Bewerbungen ist eine Bescheinigung über die Wählbarkeit des Bewerbers anzuschließen (Wählbarkeitsbescheinigung). Die Wählbarkeitsbescheinigung ist vom Bewerber bei der zuständigen Behörde seines Wohnortes (Hauptwohnung), in den Fällen der Sätze 3 und 4 bei der dort genannten Stelle, zu beantragen. Für Bewerber mit deutscher Staatsangehörigkeit, die keine Wohnung in der Bundesrepublik Deutschland haben, wird die Wählbarkeitsbescheinigung vom Bürgermeister der Gemeinde in Baden-Württemberg, in der der Bewerber zuletzt gemeldet war, ausgestellt. War der Bewerber zuletzt außerhalb von Baden-Württemberg oder noch nie in der Bundesrepublik Deutschland gemeldet, wird die Wählbarkeitsbescheinigung von der Rechtsaufsichtsbehörde der Gemeinde, in der sich der Bewerber für die Bürgermeisterwahl bewirbt, nach Anhörung der

Gemeindebehörde des letzten Wohnorts oder Aufenthaltsorts in der Bundesrepublik Deutschland erteilt. Über einen Widerspruch gegen die Versagung einer Wählbarkeitsbescheinigung entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde der Gemeinde, die die Wählbarkeitsbescheinigung versagt hat. Für die Erstellung der Wählbarkeitsbescheinigung kann die Gemeinde eine Gebühr erheben.“

f) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Die Bewerber haben zusätzlich gegenüber dem Vorsitzenden des Gemeindevwahlausschusses an Eides statt zu versichern, dass sie nicht nach § 46 Absatz 2 der Gemeindeordnung von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind. § 8 Absatz 2 Sätze 1 und 3 bis 5 sind entsprechend anzuwenden.“

g) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „, für die Neuwahl nach § 45 Abs. 2 der Gemeindeordnung spätestens am 9. Tag“ gestrichen.

bb) In Satz 2 werden die Wörter „Absatz 3 Satz 1“ durch die Wörter „Absatz 2 Satz 1“, die Wörter „Absatz 4 Satz 1“ durch die Wörter „Absatz 3 Satz 1“ und die Wörter „Absatz 4 Satz 3“ durch die Wörter „Absatz 4 Satz 1“ ersetzt.

h) In Absatz 6 werden die Wörter „, für die Neuwahl nach § 45 Abs. 2 der Gemeindeordnung spätestens am 8. Tag“ gestrichen.

5. Nach § 10 wird folgender § 10a eingefügt:

„§ 10a

Teilnahme an der Stichwahl

(1) Die Bewerbung nach § 10 Absatz 1 umfasst auch die Teilnahme an einer Stichwahl nach § 45 Absatz 2 der Gemeindeordnung; eine Rücknahme der Bewerbung nach der ersten Wahl ist nicht möglich.

(2) Personen, die sich nicht nach § 10 Absatz 1 beworben haben, nehmen an der Stichwahl nach § 45 Absatz 2 der Gemeindeordnung als Bewerber teil, wenn sie bis zum dritten Tag nach der ersten Wahl schriftlich der Teilnahme an der Stichwahl zustimmen. § 10 Absätze 3 und 4 gelten entsprechend; die Vorlage einer Wählbarkeitsbescheinigung ist nicht erforderlich, wenn der Bewerber in der Gemeinde wohnt oder bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung hat.

(3) Der Gemeindevwahlausschuss beschließt über die Zulassung von Bewerbern nach Absatz 2 spätestens am neunten Tag vor dem Wahltag der Stichwahl. Der Gemeindevwahlausschuss hat einen Bewerber nicht zur Stichwahl zuzulassen, wenn die Form oder Frist des Absatzes 2 Satz 1 nicht gewahrt ist, wenn der Bewerber nicht wählbar ist, wenn er die erforderliche Wählbarkeitsbescheinigung nach § 10 Absatz 3 Satz 1 nicht vorlegt oder wenn er die eidesstattliche Versicherung nach § 10 Absatz 4 Satz 1 nicht abgibt; ein Unionsbürger ist ferner nicht zur Stichwahl

zuzulassen, wenn er die eidesstattliche Versicherung nicht abgibt, dass er in seinem Herkunftsmitgliedstaat seine Wählbarkeit nicht verloren hat, oder wenn er die verlangte Bescheinigung nach § 8 Absatz 2 Satz 5 nicht vorlegt. Über den Widerspruch eines Bewerbers gegen die Nichtzulassung zur Stichwahl entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde.

(4) Werden Bewerber nach Absatz 3 zugelassen, sind die an der Stichwahl nach § 45 Absatz 2 der Gemeindeordnung teilnehmenden Bewerber vom Bürgermeister spätestens am achten Tag vor dem Wahltag öffentlich bekannt zu machen.“

6. § 14 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Bei Bedarf können weitere Stellvertreter des Wahlvorstehers als Mitglieder des Wahlvorstands berufen und aus den Beisitzern weitere Stellvertreter des Schriftführers bestellt werden.“

7. § 19 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 wird die Angabe „3.000 Einwohnern“ durch die Angabe „5 000 Einwohnern“ ersetzt.

b) Nach Absatz 3 wird folgender neuer Absatz 4 eingefügt:

„(4) Bei der Stichwahl nach § 45 Absatz 2 der Gemeindeordnung gibt der Wähler seine Stimme in der Weise ab, dass er auf dem Stimmzettel den Bewerber, dem er seine Stimme geben will, mit einem Kreuz hinter dem vorgedruckten Namen oder auf sonst eindeutige Weise als gewählt kennzeichnet. Enthält der Stimmzettel nur einen oder keine vorgedruckten Namen, gibt der Wähler seine Stimme nach Absatz 3 ab.“

c) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

8. § 24 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 3 wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.

b) In Nummer 4 wird der Punkt am Ende durch das Wort „, oder“ ersetzt.

c) Es wird folgende Nummer 5 angefügt:

„5. wenn bei der Stichwahl nach § 45 Absatz 2 der Gemeindeordnung mit zwei auf dem Stimmzettel vorgedruckten Namen eine andere Person durch Eintragung des Namens als gewählt gekennzeichnet wurde.“

9. § 29 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Steht fest, dass die Wahl infolge höherer Gewalt oder aus einem sonstigen Grund nicht durchgeführt werden kann, oder wird während der Vorbereitung der Wahl ein offenkundiger, vor der Wahl nicht mehr behebbarer Mangel festgestellt, wegen dem die Wahl im Fall ihrer Durchführung im Wahlprüfungsverfahren für ungültig erklärt

- werden müsste, so sagt die Rechtsaufsichtsbehörde die Wahl ab; § 33 gilt entsprechend.“
- b) In Satz 2 wird das Wort „stattfinden“ durch das Wort „nachgeholt“ ersetzt.
- c) Es wird folgender Satz 3 angefügt:
„Für die Nachholung der Wahl finden §§ 34 und 35 entsprechende Anwendung.“
10. In § 31 Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:
„Der Einspruch ist schriftlich, in elektronischer Form nach § 3a Absatz 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes oder zur Niederschrift bei der Rechtsaufsichtsbehörde zu erheben.“
11. § 39a wird wie folgt geändert:
- a) Nach Absatz 1 wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:
„(2) Die Gemeinden berichten über das Ergebnis jeder Bürgermeisterwahl und die Bewerber an das Statistische Landesamt.“
- b) Die bisherigen Absätze 2 bis 4 werden die Absätze 3 bis 5.
12. § 55 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:
- a) In Nummer 6 werden nach den Wörtern „zugelassenen Bewerbungen“ die Wörter „, die Teilnahme von Personen, die sich nicht beworben haben, an der Stichwahl sowie die Einreichung, den Inhalt und die Form der von ihnen einzureichenden weiteren Nachweise und ihre Prüfung, das Nichtstattfinden der Stichwahl“ eingefügt.
- b) Nach Nummer 14 werden folgende neue Nummern 15 und 16 eingefügt:
„15. die Aufschiebung, Absage und Nachholung von Wahlen,

16. den Bericht über das Wahlergebnis der Bürgermeisterwahl und die Bewerber an das Statistische Landesamt,“.
- c) Die bisherigen Nummern 15 und 16 werden die Nummern 17 und 18.
13. § 57 wird folgender Absatz 3 angefügt:
„(3) Für die Wahlen im Jahr 2024 finden die Absätze 1 und 2 mit der Maßgabe Anwendung, dass anstelle des auf den 30. September 2022 fortgeschriebenen Ergebnisses der letzten allgemeinen Zählung der Bevölkerung das auf den 30. September 2022 fortgeschriebene Ergebnis des Zensus 2011 maßgebend ist.“
14. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 5

Änderung des Landesbeamtengesetzes

Das Landesbeamtengesetz vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 794), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2022 (GBl. S. 675) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 36 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Beigeordnete, Landrätinnen und Landräte sowie Amtsverweserinnen und Amtsverweser nach § 39 Absatz 6 der Landkreisordnung (LKrO) erreichen abweichend von Absatz 1 die Altersgrenze mit dem Ablauf des Monats, in dem sie das 73. Lebensjahr vollenden.“

b) Es wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Für hauptamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie hauptamtliche Amtsverweserinnen und Amtsverweser nach § 48 Absatz 3 der Gemeindeordnung (GemO) besteht keine Altersgrenze nach § 25 BeamtStG.“

2. § 37 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden nach dem Wort „Altersgrenze“ die Wörter „oder wenn für sie nach § 36 Absatz 5 keine Altersgrenze besteht“ eingefügt.

b) In Satz 2 wird die Angabe „25. Lebensjahres“ durch die Angabe „18. Lebensjahres“ ersetzt.

3. § 41 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Für ehrenamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie ehrenamtliche Amtsverweserinnen und Amtsverweser nach § 48 Absatz 3 GemO findet Absatz 1 Satz 1 keine Anwendung.“

Artikel 6

Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit

In § 20 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 16. September 1974 (GBl. S. 408, ber. 1975 S. 460 und 1976 S. 408), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Juni 2020 (GBl. S. 403, 404) geändert worden ist, werden in Nummer 4 der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nummern 5 und 6 angefügt:

„5. erhobene Investitionsumlagen auch als zu passivierende Sonderposten behandelt werden können,

6. bestehende Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen aufgrund eines Beschlusses der Verbandsversammlung abweichend von § 7 Absatz 2 Satz 2 der Eigenbetriebsverordnung-HGB und § 7 Absatz 3 Satz 2 der Eigenbetriebsverordnung-Doppik anstelle einer Auflösung auch unmittelbar in das Eigenkapital eingestellt werden können.“

Artikel 7

Änderung des Sparkassengesetzes

In § 15 Absatz 4 des Sparkassengesetzes in der Fassung vom 19. Juli 2005 (GBl. S. 588), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 7. Februar 2023 (GBl. S. 26, 46) geändert worden ist, werden nach den Wörtern „werden, die“ die Wörter „das 18. Lebensjahr vollendet haben und“ eingefügt.

Artikel 8

Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes
Baden-Württemberg

§ 1 des Landesbeamtenversorgungsgesetzes Baden-Württemberg vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 911), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. November 2022 (GBl. S. 540, 546) geändert worden ist, wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Soweit keine Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand besteht, gilt bei Anwendung dieses Gesetzes der Ablauf des Monats, in dem der Beamte das 67. Lebensjahr vollendet, als Altersgrenze.“

Artikel 9

Änderung des Landeskommunalbesoldungsgesetzes

§ 6 des Landeskommunalbesoldungsgesetzes vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 962), das durch Gesetz vom 21. Oktober 2014 (GBl. S. 493) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 6

*Grundgehaltssatz und Zuschlag ab Beginn
des 17. Jahres im Amt“.*

b) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Landräten und Bürgermeistern wird ab Beginn des 17. Jahres im Amt als Landrat oder Bürgermeister auf das Grundgehalt ein ruhegehaltfähiger Zuschlag gewährt.“

Artikel 10

Übergangsbestimmungen

§ 1

Wahlen und Abstimmungen

(1) Für Bürgermeisterwahlen, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (Artikel 11 Absatz 1) stattfinden, finden §§ 45 und 46 der Gemeindeordnung in der vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung Anwendung, wenn die durch die Wahl zu besetzende Stelle am Tag

des Inkrafttretens dieser Vorschrift (Artikel 11 Absatz 2) ausgeschrieben ist.

(2) Findet die Bürgermeisterwahl vor Inkrafttreten dieses Gesetzes statt, finden §§ 45 und 46 der Gemeindeordnung in der vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung auch bei einer Neuwahl, die erst nach Inkrafttreten dieses Gesetzes stattfindet, Anwendung.

§ 2

Rechtsstellung der Bürgermeister und Landräte

(1) § 52a der Gemeindeordnung findet keine Anwendung auf Bürgermeister, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits im Amt sind.

(2) Hauptamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie hauptamtliche Amtsverweserinnen und Amtsverweser nach § 48 Absatz 3 der Gemeindeordnung, deren Amtszeit am Tage vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes läuft und die in dieser Amtszeit ihr 73. Lebensjahr vollenden werden, erreichen die Altersgrenze nach § 36 Absatz 4 des Landesbeamtengesetzes in der vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung. Ehrenamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie ehrenamtliche Amtsverweserinnen und Amtsverweser nach § 48 Absatz 3 der Gemeindeordnung, deren Amtszeit am Tage vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes läuft und die in dieser Amtszeit ihr 73. Lebensjahr vollenden werden, sind nach § 41 Absatz 2 des Landesbeamtengesetzes in der vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung zu verabschieden.

(3) Landräte und Bürgermeister, bei denen mit Inkrafttreten dieses Gesetzes die Voraussetzungen für den Zuschlag nach § 6 Absatz 2 des Landeskommunalbesoldungsgesetzes erstmals vorliegen, wird der Zuschlag ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes gewährt.

Artikel 11

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des vierten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft, soweit in den Absätzen 2 und 3 nichts anderes bestimmt ist.

(2) Artikel 1 Nummer 11, Artikel 4 Nummern 12 und 13, Artikel 6 und Artikel 10 § 1 Absatz 1 und § 2 Absatz 1 treten am Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

(3) Artikel 9 und Artikel 10 § 2 Absatz 3 treten am ersten Tag des auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Monats in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Das Kommunalwahlrecht soll in verschiedenen Punkten geändert werden. Insbesondere sollen Jugendliche ab 16 Jahren das passive Wahlrecht für Gremienwahlen erhalten und wohnungslose Menschen auch bei kommunalen Wahlen wählen können. Das Bürgermeisterwahlrecht soll reformiert werden. Außerdem sollen die Aufstellung von Wahlvorschlägen sowie die Organisation und Durchführung von Kommunalwahlen in verschiedenen Punkten vereinfacht werden.

II. Inhalt

1. Wahlrecht von wohnungslosen Personen

Für das kommunale Wahlrecht ist es bisher u. a. erforderlich, dass man seit mindestens drei Monaten im jeweiligen Wahlgebiet wohnt bzw. bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung dort hat. Dies ist der Fall, wenn man eine Wohnung im Sinne von § 20 des Bundesmeldegesetzes (BMG) unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, dass man die Wohnung beibehalten und benutzen wird. Bei Parlamentswahlen (Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen) ist auch wahlberechtigt, wer, ohne eine Wohnung innezuhaben, sich sonst gewöhnlich im Wahlgebiet aufhält. In vielen Ländern (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) ist dieser Personenkreis auch bei kommunalen Wahlen wahlberechtigt.

Damit Menschen, die keine Wohnung haben, ihre Stimme auch bei kommunalen Wahlen abgeben können, sollen sie – analog zu den Bestimmungen des Landtagswahlrechts – bei den Gemeindewahlen (Gemeinderats-, Ortschaftsrats- und Bürgermeisterwahlen) und der Kreistagswahl aktiv und passiv wahlberechtigt werden, wenn sie seit mindestens drei Monaten ihren gewöhnlichen Aufenthalt im jeweiligen Wahlgebiet (Gemeinde bzw. Landkreis) haben und die übrigen Wahlrechtsvoraussetzungen erfüllen. Ein entsprechendes Wahlrecht soll auch bei der Wahl der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart eingeführt werden. Wie im Parlamentswahlrecht sollen diese Personen auf Antrag in das Wählerverzeichnis eingetragen werden. Die erforderlichen Regelungen zum Antragsverfahren können analog zum Landtagswahlrecht (§ 11 Absatz 2 Sätze 2 bis 5 der Landeswahlordnung) in der Kommunalwahlordnung (KomWO) getroffen werden; § 55 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 des Kommunalwahlgesetzes (KomWG) enthält hierzu eine Verordnungsermächtigung. Dabei ist vorgesehen, entsprechend § 11 Absatz 2 Satz 6 der Landeswahlordnung Regelungen zur Verringerung der Missbrauchsgefahr zu treffen. Überdies steht bereits nach geltendem Recht das unbefugte Wählen unter Strafe (§ 107a des Strafgesetzbuchs).

Wie die zur Landtagswahl Wahlberechtigten bei Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksantrag auf Landesebene mitwirken können, sollen die für die Gemeindewahlen künftig wahlberechtigten wohnungslosen Menschen auch Einwohneranträge und Bürgerbegehren unterzeichnen und bei Bürgerentscheiden abstimmen können.

Das vorgesehene Wahlrecht aufgrund gewöhnlichen Aufenthalts im Wahlgebiet betrifft nur Menschen, die keine Wohnung haben, also insbesondere solche, die auf der Straße leben. Maßgeblich ist weder, wer Hilfesuchender in den Diensten und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (Hilfen nach §§ 67 ff. des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – SGB XII) ist, noch die Definition der Wohnungslosigkeit nach § 3 Absatz 1 des Wohnungslosenberichterstattungsgesetzes (WoBerichtsG). Maßgeblich ist vielmehr der melderechtliche Wohnungsbegriff. Nach § 20 Satz 1 BMG ist Wohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Auch Menschen, die längerfristig in einer Obdachlosenunterkunft untergebracht

sind, in einer sozialen Einrichtung lebende Personen oder Menschen ohne eigene Wohnung, die vorübergehend bei Verwandten aufgenommen wurden, und jeweils – entsprechend der Meldepflicht nach Maßgabe des Bundesmeldegesetzes – mit (Haupt-)Wohnung in der Gemeinde gemeldet sind, sind bereits nach geltendem Recht für kommunale Wahlen wahlberechtigt und werden von Amts wegen in das Wählerverzeichnis eingetragen.

Statistische Daten über die Zahl der in Betracht kommenden Personen gibt es bisher nicht. Solche liefert auch die vom Statistischen Bundesamt im Juli 2022 veröffentlichte erste Statistik über untergebrachte wohnungslose Personen nach dem Wohnungslosenberichterstattungsgesetz nicht, da diese den betreffenden Personenkreis überwiegend nicht erfasst (§ 3 WoBerichtsG). Auf der Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamts und der Forschungsergebnisse wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den ersten Wohnungslosenbericht (§ 8 WoBerichtsG) erstellen, der ein umfassendes Bild über die Struktur von Wohnungslosigkeit hinsichtlich soziodemografischer Merkmale (Alter, Geschlecht, Nationalität) und die Dauer der Wohnungslosigkeit geben soll. Die Veröffentlichung des Wohnungslosenberichts ist für Herbst 2022 vorgesehen. Nach einer Erhebung der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg zum Stichtag 24. September 2021 wurden insgesamt 11 619 Hilfesuchende in den Diensten und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII) in Baden-Württemberg betreut. Von diesen waren am Stichtag 1 172 Personen kurzfristig in einer Notunterkunft bzw. Übernachtungsstelle untergebracht (10,1 %), 896 kamen bei Bekannten unter (7,7 %), 174 Personen hatten eine kurzfristige Ersatzunterkunft (1,5 %) und 745 Personen waren ganz ohne Unterkunft (6,4 %).

2. Passives Wahlrecht ab 16 Jahren bei Gremienwahlen

Bislang steht das passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen sowie den Parlamentswahlen in Deutschland nur Personen zu, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.

Weder das Grundgesetz (GG) noch die Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) treffen ausdrückliche Festlegungen zum Mindestalter für das passive Wahlrecht (Wählbarkeit) bei Kommunalwahlen. Die expliziten verfassungsrechtlichen Regelungen zum Mindestalter für die Wählbarkeit betreffen die Wahlen zum Deutschen Bundestag (Artikel 38 Absatz 2 GG) bzw. zum Landtag von Baden-Württemberg (Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 26 Absatz 1 LV) und enthalten keine Festlegungen oder maßstabsbildende Funktion für Kommunalwahlen (bezüglich Artikel 38 GG siehe Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg – VGH BW –, Urteil vom 21. Juli 2017, Az. 1 S 1240/16, Rn. 36 f. sowie Bundesverwaltungsgericht – BVerwG –, Urteil vom 13. Juni 2018, Az. 10 C 8.17, Rn. 12).

Folgerungen für die Festlegung eines Mindestalters für das passive Wahlrecht ergeben sich jedoch aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Nach Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG sowie Artikel 72 Absatz 1 LV muss das Volk in den Gemeinden und Kreisen eine Vertretung haben, die aus „*allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.*“ Die ausdrückliche Festlegung eines Mindestalters für das aktive oder passive Wahlrecht erfolgt jedoch auch hier nicht.

Nach dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl muss das Wahlrecht grundsätzlich allen deutschen Staatsangehörigen in gleicher Weise zustehen (Bundesverfassungsgericht – BVerfG –, Beschluss vom 29. Januar 2019, Az. 2 BvC 62/14, juris Rn. 41 f. = BVerfGE 151, 1 ff.; *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Stand. 95. EL Juli 2021, Artikel 38, Rn. 89; *Butzer*, in: *BeckOK GG*, 50. Ed. Stand 15. Februar 2022, Artikel 38, Rn. 61). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist freilich nicht uneingeschränkt gewährleistet – er unterliegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „*keinem absoluten Differenzierungsverbot*“ (BVerfG a. a. O. Rn. 43). Jedoch bedürfen „*Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung [...] zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind ([...]), sodass sie als „zwingend“ ([...]) qualifiziert werden können.*“ (BVerfG a. a. O.). Zu den möglichen Gründen, die eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit

der Wahl rechtfertigen können, zählt unter anderem die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (BVerfG a. a. O. Rn. 44).

Die Regelung des Wahlalters für die Bundestagswahl in Artikel 38 Absatz 2 GG lässt zwar nicht den Umkehrschluss zu, dass andere Bestimmungen über die Zulassung zur Wahl durch den Gesetzgeber nicht getroffen werden dürften. Die Regelung zeigt jedoch, dass der Verfassungsgeber auf Bundesebene die Regelung eines Mindestalters für das aktive wie auch das passive Wahlrecht für erforderlich hält. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum aktiven Wahlrecht ist es „von jeher aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, daß die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird.“ (BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 1973, Az. 2 BvC 3/73, juris Rn. 9 = BVerfGE 36, 139 ff.).

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zum aktiven Wahlrecht ab 16 Jahren bei den Kommunalwahlen in Baden-Württemberg folgt darüber hinaus aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (s. o., Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG und Artikel 72 Absatz 1 LV), dass der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht nicht frei ist, sondern den „ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz zu beachten [hat], dass das aktive Wahlrecht ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft und daher ein entsprechendes Mindestalter voraussetzt.“ (VGH BW, Urteil vom 21. Juli 2017, Az. 1 S 1240/16, Rn. 36). Auch das Bundesverwaltungsgericht führt aus, dass der Landesgesetzgeber „von Verfassungs wegen gehalten [ist], in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen, weil dadurch dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes Rechnung getragen wird. Denn Demokratie lebt vom Austausch sachlicher Argumente auf rationaler Ebene [...]. Eine Teilnahme an diesem argumentativen Diskurs in Gestalt der Stimmabgabe setzt notwendigerweise ein ausreichendes Maß an intellektueller Reife voraus, ohne die keine verantwortliche Wahlentscheidung getroffen werden könnte.“ (BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2018, Az. 10 C 8.17, Rn. 14 im Nachgang zu VGH BW, Urteil vom 21. Juli 2017, Az. 1 S 1240/16). Demnach hat der Gesetzgeber nicht nur die Möglichkeit, sondern vielmehr die Pflicht, ein angemessenes Mindestalter für das aktive Wahlrecht festzulegen. Dabei kommt ihm ein Einschätzungsspielraum zu (VGH BW a. a. O., Rn. 36 f.; BVerwG a. a. O.).

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bezieht sich schließlich nicht nur auf das aktive, sondern auch auf das passive Wahlrecht (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, Az. 2 BvC 62/14, juris Rn. 42; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand. 95. EL Juli 2021, Artikel 38, Rn. 89; Magiera, in: Sachs, GG, 9. A. 2021, Artikel 38, Rn. 82; Butzer, in: BeckOK GG, 50. Ed. Stand 15. Februar 2022, Artikel 38, Rn. 65). Die oben dargelegten, von der Rechtsprechung zum aktiven Wahlrecht aufgestellten Grundsätze dürften daher für das passive Wahlrecht entsprechend übertragbar sein. Wenn schon für die Ausübung des aktiven Wahlrechts ein gewisses Maß an Reife und Urteilskraft zu fordern ist, die die Teilnahme am argumentativen Diskurs ermöglichen, wird dies für das passive Wahlrecht erst Recht zu fordern sein. Die Repräsentation der Bürger in den kommunalen Gremien und die Beteiligung an den Debatten sowie den umfassenden Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen stellen mindestens ebenso hohe, eher höhere, Anforderungen an Reife und Urteilskraft wie eine verständige Ausübung des aktiven Wahlrechts. Hinzu kommt, dass die Übernahme eines kommunalen Mandats mit der Übernahme von Verantwortung in besonderem Maße einhergeht, die zu tragen der Gewählte auch in der Lage sein muss (vgl. parlamentarischer Gutachterdienst des Landes Nordrhein-Westfalen, Gutachten vom 11. Mai 2017, 17/171, „Rechtsfragen bei Herabsetzung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre“, Seite 10).

Auch nach Auffassung der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages ist der Gesetzgeber aufgrund der „potenziellen Rechtfertigungsgründe“ gehindert, eine zu hohe oder zu niedrige Altersgrenze für das passive Wahlrecht festzulegen (Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Gutachten „Gesetzliche Regelungen zum aktiven und passiven Wahlrecht“, vom 22. Februar 2013, Az. WD 3 – 3000 – 012/13, Seite 15).

Zusammengefasst ist der Gesetzgeber daher jedenfalls berechtigt, ein angemessenes Mindestalter für das passive Wahlrecht festzusetzen, wobei ihm hinsichtlich des konkreten Alters ein Einschätzungsspielraum zukommt. Eine unmittelbare

rechtliche Bindung des Gesetzgebers an das Alter, mit dem die Volljährigkeit erreicht wird (§ 2 des Bürgerlichen Gesetzbuch – BGB), besteht dabei nicht.

Die Einbindung junger Menschen in die Kommunalpolitik und die Möglichkeit gleichaltriger Repräsentanten junger Menschen in den kommunalen Gremien stellen dabei einen legitimen Zweck zur Änderung des Wahlalters für das passive Wahlrecht dar. Junge Menschen im Alter von 16 bis 18 Jahren sind bislang in den kommunalen Gremien nicht durch Gleichaltrige repräsentiert. Darüber hinaus ist auch der Anteil junger Menschen im Alter von 18 bis 25 Jahren Erhebungen zufolge gering (s. zusammenfassend Drucksache 16/9309, Seite 4).

Soweit ersichtlich liegen in Deutschland keine Studien zur nicht-juristischen Bewertung eines passiven Wahlrechts ab 16 bei Gremienwahlen auf kommunaler Ebene vor. Jedoch können die Ergebnisse mehrerer Studien zum aktiven Wahlrecht Minderjähriger teilweise auch hinsichtlich des passiven Wahlrechts berücksichtigt werden. Dies gilt etwa bezüglich des politischen Interesses und des politischen Wissens sowie der Ernsthaftigkeit und Verantwortung, mit der das Wahlrecht wahrgenommen wird. Studien zum aktiven Wahlrecht können freilich keinen Aufschluss zu Fragen bieten, die Besonderheiten der Mandatswahrnehmung gegenüber dem Stimmrecht darstellen, wie etwa den Diskurs in den kommunalen Gremien oder die dortigen Abstimmungen und Wahlen.

Eine Studie der Bertelsmann Stiftung zum aktiven Wahlrecht ab 16 kam 2015 zu dem Ergebnis, die Jugendlichen seien „politisch kompetent“:

„Voraussetzung für eine individuell präferenzgemäße Wahlentscheidung ist eine hinreichende Menge an Information und Wissen: Wer wählen geht, sollte politisch informiert sein. In dieser Hinsicht ist bei den 16- und 17-Jährigen kein Defizit festzustellen. Die Mehrheit der jüngsten Wahlberechtigten verfügt bereits über das notwendige politische Wissen und ist auch hinreichend kompetent und reif genug, um die Alternative zu wählen, die ihren politischen Präferenzen, ihren Einstellungen und ihrer Weltanschauung am meisten entspricht.“

Das politische Wissen der Jugendlichen ist zwar im Vergleich zu älteren Wählern leicht unterdurchschnittlich ausgeprägt, was aber in Anbetracht des geringeren Alters weder überrascht noch ein Problem darstellt. Ähnlich wie beim politischen Interesse bestehen jedoch auch hier keine signifikanten Unterschiede zwischen den jüngsten Wählern und den etwas älteren Altersgruppen.“ (Vehrkamp/im Winkel/Konzelmann (2015) „Wählen ab 16 – Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung“, Seite 39, Absatz im Original, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/waehlen-ab-16/>).

Eine Studie der Universität Wien zum aktiven Wahlrecht ab 16 bei der Nationalratswahl 2017 in Österreich (Kritzinger/Wagner/Glavanovits (2018) „Wählen mit 16 – ErstwählerInnen bei der Nationalratswahl 2017“, https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Endbericht_NRW_2017_final.pdf) gelangte in der Beantwortung der Frage, ob die minderjährigen Wähler auf die Wahl vorbereitet waren, zu folgendem Ergebnis: *„Allgemein lässt sich festhalten: ErstwählerInnen sind politisch interessiert, kennen sich politisch aus und weisen somit die notwendige politische Reife an Wahlen teilzunehmen auf.“* (Kritzinger/Wagner/Glavanovits, a. a. O., Seite 34). Zusammenfassend kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass *„auch die Analyse zu Wählen mit 16 bei der Nationalratswahl 2017 [zeigt], dass die Wahlaltersabsenkung anhand der von KritikerInnen erwähnten Bedenken als positiv betrachtet werden kann. Die 16- bis 17-jährigen ErstwählerInnen sind gut vorbereitet und verfügen größtenteils über die notwendigen politischen Ressourcen, um an Wahlen teilnehmen zu können.“* (Kritzinger/Wagner/Glavanovits, a. a. O., Seite 48).

Eine Studie der Otto Brenner Stiftung aus dem Jahr 2020 bewertet das aktive Wahlrecht ab 16 ebenfalls positiv: *„Die politischen Grundeinstellungen – Interesse, Selbstwirksamkeit, Wissen – von 16- und 17-Jährigen liegen auf einem sehr ähnlichen Niveau wie bei älteren jungen Menschen; auch haben wir diesbezüglich keine gravierenden Unterschiede zwischen den beiden hier betrachteten Bundesländern finden können. Die Sorgen der Skeptiker/-innen, dass es „diesen jungen Leuten“ an Reife fehle, scheinen nicht begründet.“* (Faas/Leininger (2020), „Wählen mit 16? – Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters“, Seite 53, https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf)

Die Studien zeigen, dass es den 16- und 17-Jährigen weder an Informationen noch an Wissen oder an Reife für die Ausübung des aktiven Wahlrechts fehlt. Diese Umstände sprechen schon für sich dafür, diesen Jugendlichen auch die Möglichkeit einer Repräsentation durch Altersgenossen in den kommunalen Vertretungen zu geben. Der Umstand, dass die Jugendlichen allgemein über die notwendigen Informationen und das notwendige Wissen für die Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts verfügen, spricht außerdem dafür, dass diese Jugendlichen auch in der Lage sind, ein kommunales Mandat wahrzunehmen.

Umgekehrt ist nicht ersichtlich, warum 16- und 17-jährige Jugendliche durchweg nicht in der Lage sein sollten, ein kommunales Mandat wahrzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl nicht die Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre der Rechtfertigung bedarf, sondern die Festsetzung jedes Wahlalters. Es ist daher nicht danach zu fragen, ob die Absenkung auf 16 Jahre, sondern ob die Festsetzung des Alters von 16 Jahren an sich angemessen ist. Abgesehen von der fehlenden Anknüpfung an die Volljährigkeit und die Geschäftsfähigkeit nach dem bürgerlichen Recht ist nicht ersichtlich, warum Jugendlichen ab 16 Jahren auf Basis der genannten Studien nicht auch das passive Wahlrecht bei den Gremienwahlen auf kommunaler Ebene eingeräumt werden könnte und sollte.

Der Umstand, dass das Mindestalter für das aktive Wahlrecht derzeit auf 16 Jahre festgesetzt ist und sich dieses Alter sowohl in der Praxis als auch ausweislich der genannten Studien bewährt hat, spricht ferner dafür, das Mindestalter für das passive Wahlrecht ebenfalls auf 16 Jahre und nicht auf ein anderes Alter festzusetzen.

Die Gründe, aus denen bei der jüngsten Änderung des Landtagswahlrechts (Gesetz vom 26. April 2022, GBl. S. 237) zwar das Mindestalter für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre abgesenkt wurde, nicht aber das Mindestalter für die Wählbarkeit (hierzu Drucksache 17/1281, Seite 16), treffen auf die Wahlen zu den kommunalen Gremien nicht in gleicher Weise zu. So sind die Entscheidungen auf kommunaler Ebene regelmäßig weniger abstrakt und wirken sich naturgemäß nicht landesweit aus. Auch die Öffentlichkeitswirksamkeit der Tätigkeit von Mitgliedern kommunaler Gremien ist in aller Regel deutlich geringer als die der Landtagsabgeordneten und die Problematik, dass die erforderliche Anwesenheit von Landtagsabgeordneten in Stuttgart bei Minderjährigen mit der Schulpflicht kollidieren würde, besteht bei kommunalen Gremien ebenfalls nicht.

Die Absenkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht auf das Wahlalter für das aktive Wahlrecht, mithin auf das vollendete 16. Lebensjahr, ist damit eine angemessene Maßnahme zur besseren Einbindung jüngerer Menschen in die Kommunalpolitik.

Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG steht der Absenkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht nicht entgegen. Nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG sind Pflege und Erziehung das natürliche Recht der Eltern. Das Elternrecht nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 ist umfassend, es bezieht sich auf den gesamten Bereich der Personen- und Vermögenssorge. Umfasst sind etwa die Erziehung, Bildung und Ausbildung, die Bestimmung des Umfangs des Kindes und seines Aufenthalts (*Uhle*, in: BeckOK GG, 52. Ed. Stand 15. August 2022, Artikel 6, Rn. 51 ff.; *Badura*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 97. EL Januar 2022, Artikel 6, Rn. 107 ff.).

Ebenso wie dem Elternrecht aus Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG kommen jedoch dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl für die Wahlen der Volksvertretungen auf kommunaler Ebene nach Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip nach Artikel 20 Absatz 1 und 2 GG Verfassungsrang zu. Durch die Absenkung des Wahlalters kann eine bessere Einbindung der 16- und 17-Jährigen in die Kommunalpolitik erreicht werden. Daraus resultieren im Falle der Wahl eines Minderjährigen zwar gewisse Auswirkungen auf das elterliche Sorgerecht, da aus der Wahrnehmung des Ehrenamtes als Gemeinderat gesetzliche Pflichten, insbesondere die Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen (§ 34 Absatz 3 GemO), folgen. Es ist dies aber die Konsequenz daraus, dass diese Minderjährigen als junge Menschen in die demokratische Willensbildung der örtlichen Gemeinschaften eingebunden werden. Diese Einbindung soweit als möglich zu gewährleisten, entspricht dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und dem Demokratieprinzip. Es wäre widersprüchlich, wenn Minderjährige, bei denen der Gesetzgeber – zulässigerweise generalisierend – ein hinreichendes Maß an Reife und Urteilskraft

für das passive Wahlrecht sieht, an der Wahrnehmung eines ganz entscheidenden Aspekts der demokratischen Teilhabe aufgrund des Sorgerechts der Eltern gehindert würden. Kommt der Gesetzgeber zu der Einschätzung, dass Minderjährige ab einem gewissen Alter – vorliegend mit Vollendung des 16. Lebensjahres – hinreichende Reife und Urteilskraft besitzen, stellt es dementsprechend keine rechtswidrige Verletzung der Rechte der Eltern dar, wenn den Minderjährigen entsprechende demokratische Teilhaberechte eingeräumt werden.

3. Höhere Anzahl von Bewerbern in Wahlvorschlägen in kleineren Gemeinden und Ortschaften

Durch das Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher Vorschriften vom 19. Juni 2018 (GBl. S. 221) wurde geregelt, dass in Gemeinden mit bis zu 3 000 Einwohnern, in denen keine unechte Teilortswahl stattfindet, die Wahlvorschläge bis zu doppelt so viele Bewerber enthalten dürfen, wie Gemeinderäte zu wählen sind (§ 26 Absatz 4 Satz 2 GemO). Dadurch können in kleineren Gemeinden, in denen traditionell nur eine Kandidatenliste aufgestellt wird oder der Wunsch nach einer einheitlichen Kandidatenliste besteht, da keine konkurrierenden Wahlvorschlagsträger vorhanden sind, alle Interessenten für ein Mandat berücksichtigt werden. Wird nur ein Wahlvorschlag eingereicht, haben die Wähler zudem eine echte Auswahl auf dem einzigen Stimmzettel und bei einem vorzeitigen Ausscheiden eines Gemeinderatsmitglieds stehen Ersatzpersonen zur Verfügung.

Um die Aufstellung von Wahlvorschlägen zu erleichtern und den Wählern mehr Wahlmöglichkeiten zu geben, soll die Gemeindegrößengrenze dieser Regelung von 3 000 auf 5 000 Einwohner angehoben werden. Außer in den 332 Gemeinden mit bis zu 3 000 Einwohnern können dann auch in weiteren 231 Gemeinden zwischen 3 001 und 5 000 Einwohnern bis zu doppelt so viele Bewerber in den Wahlvorschlägen aufgeführt werden. Die Regelzahl der Gemeinderäte in dieser Gemeindegrößengruppe beträgt 14, je nach Hauptsatzungsregelung mindestens 12 und höchstens 18 Gemeinderäte (§ 25 Absatz 2 GemO).

Für Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern soll es bei der bisherigen Obergrenze an Bewerbern nach § 26 Absatz 4 Satz 1 GemO (höchstens so viele, wie Gemeinderäte zu wählen sind) bleiben, da hier kein Bedarf für eine Erhöhung der Bewerberzahl besteht, da mit zunehmender Gemeindegröße auch die Anzahl der Wahlvorschläge steigt.

Die Regelung gilt für Ortschaftsratswahlen und etwaige Direktwahlen der Bezirksbeiräte für Ortschaften und Bezirke mit nicht mehr als 5 000 Einwohnern durch die bestehenden Verweisungsnormen entsprechend.

4. Wegfall der Altersgrenzen für Kandidaten bei Bürgermeisterwahlen

Die geltenden Altersgrenzen für die Wählbarkeit zum Bürgermeister (Mindestalter: 25 Jahre, Höchstalter: noch keine 68 Jahre) sollen entfallen. Da das Wahlamt zeitlich begrenzt ist und durch eine demokratische Wahl begründet wird, kann auf diese Altersgrenzen verzichtet werden. Rechtlich erforderlich ist nur ein Mindestalter von 18 Jahren, da der Bürgermeister als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde uneingeschränkt geschäftsfähig sein muss. Im Übrigen kann es der Entscheidung der Wählerinnen und Wähler überlassen bleiben, ob sie jüngere oder ältere Bewerberinnen und Bewerber für das Amt des Bürgermeisters für geeignet halten.

Die beamtenrechtliche Ruhestandsaltersgrenze, mit deren Erreichen Bürgermeister kraft Gesetzes in den Ruhestand treten (Vollendung des 73. Lebensjahres), soll ebenfalls entfallen. Auch Bürgermeister, die im Alter von mehr als 65 Jahren (nochmals) gewählt werden, sollen ihre volle achtjährige Amtszeit, für die sie demokratisch gewählt sind, erfüllen können. Es entspricht zwar der Lebenserfahrung, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit mit zunehmendem Alter, insbesondere im achten Lebensjahrzehnt, größer wird, sodass Bürgermeister in diesem Alter möglicherweise nicht bis zum Ende der Amtszeit in der Lage sein werden, den vom Amt geforderten hohen persönlichen Einsatz zu erbringen. Eine gesetzliche Altersgrenze erscheint für diesen Personenkreis gleichwohl verzichtbar, da das Amt des Bürgermeisters durch demokratische Wahl begründet wird und die Amtszeit zeitlich begrenzt ist. Für Beamte auf Zeit können

von den für die Beamten auf Lebenszeit geltenden bundesrechtlichen Vorschriften abweichende Regelungen getroffen werden (§ 6 des Beamtenstatusgesetzes – BeamStG). Bei Eintritt von Dienstunfähigkeit während der Amtszeit können Bürgermeister nach beamtenrechtlichen Vorschriften von der Rechtsaufsichtsbehörde in den Ruhestand versetzt werden. Außerdem können Bürgermeister – wie alle Beamten – nach Vollendung des 63. Lebensjahres und Erfüllung einer versorgungsrechtlichen Wartezeit jederzeit und ohne bestimmte Voraussetzungen ihre Versetzung in den Ruhestand beantragen. Für ehrenamtliche Bürgermeister gilt Entsprechendes.

5. Stichwahl statt Neuwahl bei Bürgermeisterwahlen

Erhält bei einer Bürgermeisterwahl niemand die erforderliche absolute Mehrheit der gültigen Stimmen, soll im dann erforderlichen zweiten Wahlgang künftig anstelle einer Neuwahl, an der alle Bewerberinnen und Bewerber der ersten Wahl und auch neue Bewerberinnen und Bewerber teilnehmen können, eine Stichwahl zwischen den beiden Personen, die bei der ersten Wahl die meisten Stimmen erhalten haben, stattfinden. Damit wird sichergestellt, dass die Entscheidung zwischen den von den Wählerinnen und Wählern favorisierten Personen fällt. Taktische Absprachen zwischen den Bewerberinnen und Bewerbern, wer zum zweiten Wahlgang antritt, sind dann nicht mehr möglich. Da im zweiten Wahlgang die einfache Stimmenmehrheit entscheidet, erhöht sich außerdem der demokratische Rückhalt für den gewählten Bürgermeister, da bei einer Stichwahl zwischen zwei Personen jede Mehrheit zugleich die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen darstellt.

Die Möglichkeit, die Bewerbung nach der ersten Wahl zurückzunehmen, soll entfallen. Von einer Person, die sich für das Amt des Bürgermeisters bewirbt, kann erwartet werden, dass sie sich im Falle einer erforderlichen Stichwahl dieser Wahl stellt. Wenn er oder sie die meisten oder zweitmeisten Stimmen erhält, zeigt sich darin auch ein ausreichender Rückhalt in der Bürgerschaft, sodass im Regelfall kein Grund für einen Rückzug besteht. Für Bewerber, die nicht genügend Stimmen für die Teilnahme an der Stichwahl erhalten haben, ist die Wahl ohnehin beendet.

Auch eine Bewerbung erst zum zweiten Wahlgang ist im Hinblick auf das Wesen einer Stichwahl nicht mehr möglich.

Nur bei Personen, die sich nicht beworben haben, also bei der ersten Wahl durch Eintrag in die freie Zeile des Stimmzettels gewählt wurden, ist eine Zustimmung zur Teilnahme an der Stichwahl vorgesehen. Damit soll gewährleistet werden, dass die in der Stichwahl zur Wahl stehenden Personen bereit sind, im Falle ihres Wahlerfolgs das Amt des Bürgermeisters zu übernehmen. Eine Zustimmung ist auch aus datenschutzrechtlichen Gründen geboten, da auf dem Stimmzettel und in den amtlichen Bekanntmachungen personenbezogene Daten der Bewerberinnen und Bewerber aufgeführt sind.

Stimmt eine der beiden Personen mit den höchsten Stimmenzahlen, die sich nicht beworben hat, der Teilnahme an der Stichwahl nicht zu, soll die Stichwahl nur mit dem anderen Bewerber stattfinden, verbunden mit der Möglichkeit, auch eine andere wählbare Person durch Eintrag in die freie Zeile des Stimmzettels zu wählen. In die freie Zeile dürfen dann auch Bewerberinnen oder Bewerber aus der ersten Wahl eingetragen werden, die nicht zu den beiden Personen mit den höchsten Stimmenzahlen zählten. Haben zwei Personen, die sich nicht beworben haben, die höchsten Stimmenzahlen erhalten und sind beide nicht zur Teilnahme an der Stichwahl bereit, soll die Wahl mit leerem Stimmzettel stattfinden. Findet eine Stichwahl mit zwei Bewerberinnen und Bewerbern statt, entfällt die freie Zeile auf dem Stimmzettel.

6. Rückkehrrecht für Landesbeschäftigte nach der Amtszeit als Bürgermeister

Die Einführung eines Rückübernahmeanspruchs erhöht die Attraktivität des Bürgermeisteramts für Beamte und Tarifbeschäftigte des Landes und soll deren Bereitschaft maßgeblich steigern, sich für ein Bürgermeisteramt zu bewerben. Es dürfte im Interesse der Gemeinden liegen, dass sich insbesondere qualifizierte Verwaltungsbedienstete zur Übernahme des Bürgermeisteramts bereit erklären.

Durch die Wahl und den Amtsantritt als Bürgermeister wird ein Beamtenverhältnis auf Zeit begründet; der Gewählte wird Beamter der Gemeinde. Damit ist zugleich ein schon bestehendes Beamtenverhältnis auf Lebenszeit oder auf Probe zum bisherigen Dienstherrn regelmäßig kraft Gesetzes beendet (§ 22 Absatz 2 Satz 1 BeamtStG). Ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis zum Land ist ebenfalls vor Amtsantritt als Bürgermeister zu beenden. Mit dem Rückübernahmeanspruch wird dem Fürsorgegedanken und dem Sicherheitsbedürfnis insbesondere der verbeamteten Kandidaten in hohem Maße Rechnung getragen. Nicht zuletzt können Versorgungslücken vermieden werden.

Für hauptamtliche Bürgermeister, die zuvor Beamte, Richter oder Tarifbeschäftigte des Landes waren, wird deshalb ein Anspruch auf Übernahme in den Landesdienst zum Ende der Amtszeit als kommunaler Wahlbeamter geschaffen. Die Voraussetzungen für den Anspruch und das Verfahren werden geregelt.

7. Weitere Änderungen für Bürgermeisterwahlen

- Für Fälle, in denen Bewerber für die Bürgermeisterwahl keine Wohnung in Deutschland haben, soll die Zuständigkeit für die Ausstellung der Wählbarkeitsbescheinigung geregelt werden. Außerdem soll eine Klarstellung der Zuständigkeit für eine Widerspruchsentscheidung gegen die Versagung einer Wählbarkeitsbescheinigung erfolgen.
- Im Falle einer Anfechtung der Bürgermeisterwahl soll der bisherige Amtsinhaber die Geschäfte nicht mehr weiterführen können, wenn der Gemeinderat den gewählten Nachfolger zum Amtsverweser nach § 48 Absatz 3 GemO bestellt.
- Als Grundlage für eine statistische Auswertung der Bürgermeisterwahlen durch das Statistische Landesamt soll eine Berichtspflicht der Gemeinden über das Wahlergebnis und die Bewerber bestimmt werden.
- Für Fälle, in denen aufgrund einer Naturkatastrophe, aus Gründen des Infektionsschutzes oder wegen einer sonstigen außergewöhnlichen Notsituation Bürgermeisterwahlen nicht durchgeführt werden können, soll eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, die Wahl aufzuschieben.

8. Weitere Änderungen für Wahlen der kommunalen Gremien

- Die Aufstellung von Wahlvorschlägen für die Ortschaftsratswahl soll in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen auf Gemeindeebene ermöglicht werden, wenn eine ordnungsgemäß einberufene Mitgliederversammlung auf Ortschaftsebene mangels ausreichender Beteiligung nicht zustande gekommen ist.
- Der Termin, bis zu dem die Kommunen die regelmäßigen Kommunalwahlen öffentlich bekannt machen müssen, soll um zwei Wochen vorverlegt werden.
- Für die Kommunalwahlen 2024 sollen unabhängig von den im Rahmen des Zensus 2022 festgestellten Einwohnerzahlen weiterhin die fortgeschriebenen Einwohnerzahlen des Zensus 2011 maßgebend sein.

9. Weitere Änderungen für alle kommunalen Wahlen

- Für Wahlvorsteher und Schriftführer in Wahlvorständen sollen bei Bedarf weitere Stellvertreter berufen werden können.
- Für Einsprüche gegen kommunale Wahlen sollen Formerfordernisse bestimmt werden.
- Für Fälle, in denen eine Wahl infolge höherer Gewalt oder aus einem sonstigen Grund nicht durchgeführt werden kann, soll entsprechend der Regelung im Landtagswahlrecht klargestellt werden, dass die Wahl von der Rechtsaufsichtsbehörde abgesagt wird.

10. Sonstige Änderungen

- Das Alter, ab dem eine ehrenamtliche Tätigkeit ohne weitere Begründung abgelehnt oder das Ausscheiden verlangt werden kann, soll von 62 auf 67 Jahre, für Ehrenbeamte auf 63 Jahre, angehoben werden.
- Im Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) soll durch die Einfügung weiterer Maßgaben zur Anwendung des Eigenbetriebsrechts auf Zweckverbände den Besonderheiten der Zweckverbandsfinanzierung Rechnung getragen werden. Die Notwendigkeit weiterer Anpassungen ergab sich infolge der Novellierung des Eigenbetriebsrechts im Jahr 2020.
- Im Landeskommunalbesoldungsgesetz (LKomBesG) sollen die Regelungen zum Besoldungszuschlag für langgediente Landräte und Bürgermeister angepasst werden. Die Voraussetzung, dass für die Gewährung des Zuschlags zwei volle (achtjährige) Amtszeiten abgeleistet werden müssen, soll entfallen. Der Zuschlag soll künftig ab Beginn des 17. Jahres in einem entsprechenden Wahlamt gewährt und zudem als ruhegehaltfähiger Zuschlag ausgestaltet werden.

III. Alternativen

Die bisherigen Regelungen könnten insgesamt oder hinsichtlich einzelner Regelungsbereiche beibehalten werden.

IV. Nachhaltigkeitscheck, Erfüllungsaufwand und finanzielle Auswirkungen

Gegenstand des Gesetzentwurfs sind im Wesentlichen wahlorganisatorische Regelungen, die die Vorbereitung und Durchführung von Kommunalwahlen sowie einzelne damit zusammenhängende kommunalverfassungsrechtliche Regelungen betreffen. Außerdem sind punktuelle Änderungen einzelner dienstrechtlicher Vorschriften für Bürgermeister vorgesehen. Auswirkungen der vorgesehenen Rechtsänderungen auf die ökonomischen, ökologischen und sozialen Verhältnisse einschließlich etwaiger langfristiger Wirkungen sind nicht zu erwarten. Von einer Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung wurde deshalb nach Nummer 4.4.4 VwV Regelungen im Ganzen abgesehen.

Für die Bürgerinnen und Bürger und für die Wirtschaft entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand. Auch sonstige Kosten für Private entstehen nicht.

Für die öffentliche Verwaltung entsteht insgesamt nur geringfügiger Erfüllungsaufwand. Unmittelbar durch das Gesetz entstehen keine messbaren Mehrkosten für das Land und die Kommunen. Der Vollzug der weit überwiegenden Anzahl der geänderten Vorschriften führt bei den Kommunen zu keinen zusätzlichen Kosten und keinem zusätzlichen oder grundlegend anderen Verwaltungsaufwand als der Vollzug der Vorschriften in der bisherigen Fassung.

Folgende neu geschaffene Regelungen können zu geringfügigem Erfüllungsaufwand sowie geringfügigen Mehrkosten führen:

- Die Wahrnehmung des Wahl- und Stimmrechts von wohnungslosen Personen kann nur durch einzelfallbezogene Eintragung ins Wählerverzeichnis oder Erteilung eines Wahlscheins erfolgen, da diese Personen im Melderegister nicht erfasst sind. Der konkrete Erfüllungsaufwand hängt jedoch von den erst nach Inkrafttreten des Gesetzes noch zu erlassenden Durchführungsvorschriften in der Kommunalwahlordnung ab.
- Durch die mögliche höhere Anzahl von Bewerbern in den Wahlvorschlägen in Gemeinden mit 3 000 bis 5 000 Einwohnern können größere Stimmzettel und umfangreichere Bekanntmachungen der zugelassenen Wahlvorschläge und der Wahlergebnisse erforderlich werden. Den hierfür entstehenden geringfügigen Mehrkosten stehen entsprechende Einsparungen gegenüber, falls aufgrund der Möglichkeit, mehr Bewerber in einem Wahlvorschlag aufzuführen, keine weiteren Wahlvorschläge aufgestellt werden.
- Durch den Rückübernahmeanspruch für Beamte, Richter und Tarifbeschäftigte des Landes, die zum Bürgermeister gewählt werden, entstehen den öffentlichen

Haushalten unmittelbar keine Kosten. Die Wiederbeschäftigung beim Land dürfte regelmäßig innerhalb bestehender Stellenpläne und damit grundsätzlich kostenneutral zu realisieren sein. Gegebenenfalls kann es zeitweise zu einer marginalen Stellenmehrung kommen, die haushaltsrechtlich zu regeln wäre. Insofern ist zu beachten, dass es erste Fälle einer Rückübernahme frühestens acht Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes geben kann. Die Versorgungsleistungen aus dem kommunalen Wahlamt entstehen unabhängig von einem Rückübernahmeanspruch. Die Rückübernahme in den Landesdienst könnte zu Einsparungen bei den Kommunen führen, weil die Besoldung durch das Land als auch die später vom Land zu gewährende Versorgung möglicherweise auf eine etwaige kommunale Versorgung anzurechnen wäre. Bei einer Rückübernahme in den Landesdienst hat der bisherige kommunale Dienstherr eine Abfindung entsprechend §§ 78 ff. des Landesbeamtenversorgungsgesetzes Baden-Württemberg an das Land zu leisten. Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist geringfügig.

- Durch die Absenkung des Mindestalters für die Wählbarkeit zum Bürgermeister auf 18 Jahre kann ein entsprechend junger Bürgermeister künftig bereits früher eine Beamtenversorgung erhalten, was zu einer längeren Gesamtbezugszeit und folglich Mehrkosten führen kann.
- Der Bericht der Gemeinden über das Wahlergebnis der Bürgermeisterwahlen und die Bewerber an das Statistische Landesamt wird in jeder Gemeinde in der Regel alle acht Jahre erforderlich. Die zu übermittelnden Daten liegen den Gemeinden im Rahmen der Durchführung der Bürgermeisterwahl bereits vor. Der Bericht wird bei den Gemeinden deshalb nur einen geringfügigen jährlichen Mehraufwand verursachen. Im Statistischen Landesamt ist ebenfalls von einem geringfügigen jährlichen Aufwand, einschließlich des einmaligen Einführungsaufwands, auszugehen. Der konkrete Erfüllungsaufwand hängt jedoch von den erst nach Inkrafttreten des Gesetzes noch zu erlassenden Durchführungsvorschriften in der Kommunalwahlordnung ab.
- Bei Aufschiebung einer Bürgermeisterwahl aufgrund einer Naturkatastrophe, aus Gründen des Infektionsschutzes oder wegen einer sonstigen außergewöhnlichen Notsituation können zusätzliche Kosten und Verwaltungsaufwand entstehen, wenn mit den Wahlvorbereitungen bereits begonnen wurde. Die Vorschrift ist jedoch optional und nur ausnahmsweise bei außergewöhnlichen Umständen anwendbar, wenn die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl ansonsten nicht möglich wäre.
- Die Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen für den Zuschlag für langgediente Landräte und Bürgermeister führt zu finanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen, die von der jeweiligen Besoldungsgruppe abhängen. Nach Auskunft des Kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg vergrößert sich der Kreis der anspruchsberechtigten Amtsinhaber durch die Neuregelung landesweit um ca. 45 Personen. Die Ausgestaltung als ruhegehaltfähiger Zuschlag führt zu künftigen Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte, die jeweils von den Umständen des Einzelfalls abhängen (Ruhestandseintritt, Besoldungsgruppe, Ruhestandsdauer etc.) und vorab nicht abgeschätzt werden können. Sofern der Anreizzuschlag dazu führt, dass ein Amtsinhaber länger im Amt bleibt, kann die Regelung zu Einsparungen führen, weil sich dessen Anspruch auf Versorgung entsprechend verschiebt (und bei einem Ausscheiden ansonsten parallel zur Versorgung zusätzlich unmittelbar die Besoldung des nachfolgenden Amtsinhabers zu bezahlen wäre).

V. Ergebnis der Anhörung

1. Stellungnahmen zum Gesetzentwurf

Zu dem Gesetzentwurf wurden die kommunalen Landesverbände, die Spitzenorganisationen der beteiligten Gewerkschaften und Berufsverbände im Land, der Verband Baden-Württembergischer Bürgermeister, die Verbände und Organisationen der Jugendarbeit und Jugendbildung, die Liga der freien Wohlfahrtspflege, der Verband Region Stuttgart, der Landesverband der Freien Wähler, der Landesfamilienrat, der Landesseniorenrat, der Landesfrauenrat, der Anwaltsverband,

Mehr Demokratie e. V., die Gemeindeprüfungsanstalt, der Verband kommunaler Unternehmen, der Sparkassenverband, der Kommunale Versorgungsverband, das Landesamt für Besoldung und Versorgung, Komm.ONE und das Statistische Landesamt angehört.

Folgende Verbände und Institutionen haben zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen:

- Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg und Verband Baden-Württembergischer Bürgermeister e. V. in einer gemeinsamen Stellungnahme mit einer ergänzenden Stellungnahme der kommunalen Landesverbände,
- BBW – Beamtenbund Tarifunion,
- Bund Deutscher Kriminalbeamter, Landesverband Baden-Württemberg,
- Verein der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg,
- Landesjugendring Baden-Württemberg e. V.,
- Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung Baden-Württemberg,
- Dachverband der Jugendgemeinderäte Baden-Württemberg e. V.,
- Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e. V.,
- Freie Wähler Landesverband Baden-Württemberg e. V.,
- Landesfrauenrat Baden-Württemberg,
- Anwaltsverband Baden-Württemberg im Deutschen Anwaltverein e. V.,
- Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg,
- Verband kommunaler Unternehmen e. V., Landesgruppe Baden-Württemberg,
- Sparkassenverband Baden-Württemberg,
- Kommunaler Versorgungsverband Baden-Württemberg und
- Mehr Demokratie e. V., Landesverband Baden-Württemberg.

Die Stellungnahmen sind als *Anlagen* beigefügt.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und die Beauftragte der Landesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen wurden bereits bei der Erstellung des Gesetzentwurfs beteiligt und haben keine Einwände erhoben.

Der Normenkontrollrat wurde nach Maßgabe der VwV Regelungen bei der Durchführung des Anhörungsverfahrens beteiligt. Er hat den Gesetzentwurf geprüft und im Rahmen seines Regierungsauftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Regelungsfolgen erhoben. Die Stellungnahme ist als *Anlage* beigefügt.

2. Grundsätzliche Haltung der Verbände

Die kommunalen Landesverbände und der Bürgermeisterverband begrüßen die Zielstellung, die Organisation und Durchführung der Kommunalwahlen in verschiedenen Punkten zu vereinfachen. Durch die Einführung der Wählbarkeit ab 16 für Gremienwahlen würde jedoch verfassungsrechtliches Neuland betreten, was die Rechtssicherheit der Kommunalwahlen gefährden könne. Hinsichtlich des Wahlrechts für wohnungslose Personen und der Absenkung des Mindestalters für Bürgermeister sehen die kommunalen Landesverbände und der Bürgermeisterverband keine Notwendigkeit für Änderungen, wollen diesen aber auch nicht im Wege stehen. Durch die Umstellung auf eine Stichwahl sehen die Verbände keine Vorteile, die für eine Änderung des bewährten Systems der Bürgermeisterwahlen sprechen könnten, jedoch Schwierigkeiten bei bestimmten Fallkonstellationen. Die Anhebung der Einwohnergrenze für Gemeinden, in denen die Wahlvorschläge mehr Bewerber enthalten dürfen, die Regelung über die Beendigung der Geschäftsführung durch den bisherigen Bürgermeister bei Bestellung eines

Amtsverwesers, die Übergangsregelung zur Aufhebung der Ruhestandsaltersgrenze und die Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit werden befürwortet. Außerdem werden einige über den bisherigen Gesetzentwurf hinausgehende Änderungen im Kommunalwahlrecht angeregt.

Auf Bitte des Innenministeriums haben die kommunalen Landesverbände und der Bürgermeisterverband außerdem zu folgenden, nicht im Anhörungsentwurf enthaltenen Punkten Stellung genommen:

- Die kommunalen Landesverbände und der Bürgermeisterverband kritisieren, dass der Besoldungszuschlag von 8 % ab der dritten Amtszeit als Landrat oder Bürgermeister (§ 6 Absatz 2 des Landeskommunalbesoldungsgesetzes) nicht ruhegehaltfähig ist. Außerdem sei es erforderlich, die Anrechnung von Dienstzeiten aus einem anderen kommunalen Wahlbeamtenverhältnis zu ermöglichen.
- Die kommunalen Landesverbände und der Bürgermeisterverband befürworten eine Erhöhung der Ablieferungsfreibeträge von Nebentätigkeitsvergütungen nach § 5 Absatz 3 der Landesnebtätigkeitsverordnung und/oder eine Neuabgrenzung der ablieferungspflichtigen Nebentätigkeiten nach § 64 Absatz 3 LBG.

Der BBW – Beamtenbund Tarifunion begrüßt das Wahlrecht für wohnungslose Personen und grundsätzlich auch die Absenkung des passiven Wahlalters bei kommunalen Gremienwahlen auf 16 Jahre, sieht jedoch auch rechtliche Bedenken. Die weiteren Änderungen werden teilweise begrüßt, teilweise auch kritisch gesehen.

Der Bund Deutscher Kriminalbeamter begrüßt das Rückkehrrecht für Landesbeschäftigte nach einer Amtszeit als Bürgermeister und gibt Hinweise zur konkreten Ausgestaltung.

Der Verein der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter begrüßt die geplante Einführung eines Rückkehrrechts früherer Richterinnen und Richter nach einer Amtszeit als Bürgermeister.

Der Landesjugendring begrüßt die Absenkung des Wahlalters beim passiven Wahlrecht für kommunale Gremienwahlen auf 16 Jahre.

Die Landesvereinigung Kulturelle Jugendbeteiligung Baden-Württemberg begrüßt die Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht für kommunale Gremienwahlen auf 16 Jahre und des Mindestalters für Bürgermeister auf 18 Jahre.

Der Dachverband der Jugendgemeinderäte begrüßt die Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht für kommunale Gremienwahlen auf 16 Jahre grundsätzlich, fordert jedoch eine vorherige öffentliche Diskussion unter Hinzuziehung der Jugendvertretungen im Land. Er begrüßt auch die Absenkung des Mindestalters für Bürgermeister, kritisiert jedoch die Abschaffung der oberen Altersgrenze.

Die Liga der freien Wohlfahrtspflege begrüßt die Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht für kommunale Gremienwahlen auf 16 Jahre. Befürwortet wird auch die Einführung des Wahlrechts für wohnungslose Menschen, wobei eine Überprüfung des Registrierungsverfahrens angeregt wird.

Der Landesverband der Freien Wähler bringt Argumente gegen die Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht bei kommunalen Gremienwahlen vor. Die weiteren Änderungen werden teilweise begrüßt, teilweise auch kritisch gesehen.

Der Landesfrauenrat begrüßt den Gesetzentwurf hinsichtlich der Einführung des Wahl- und Stimmrechts für wohnungslose Menschen und der Absenkung des Mindestalters für die Wählbarkeit in kommunale Gremien ausdrücklich und regt über den bisherigen Gesetzentwurf hinausgehende Änderungen an.

Der Anwaltsverband begrüßt das Wahl- und Stimmrecht für wohnungslose Menschen, solange genügend Schutz vor Missbrauch besteht, sieht jedoch die Wählbarkeit dieser Personen in den Gemeinderat kritisch. Die Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht bei kommunalen Gremienwahlen sieht der Anwaltsverband kritisch. Die weiteren Änderungen werden seitens des Anwaltsverbands überwiegend für sinnvoll erachtet.

Die Gemeindeprüfungsanstalt begrüßt die vorgesehene Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit.

Der Verband Kommunaler Unternehmen begrüßt die geplante Möglichkeit für Zweckverbände, die Pensionsrückstellungen in Eigenkapital umzuwandeln. Er regt außerdem an, klarzustellen, dass minderjährige kommunale Mandatsträger nicht in die Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen, gleich welcher Rechtsform, entsendet werden können.

Der Sparkassenverband bewertet es aufgrund der erforderlichen Sachkunde und möglicher Haftungsrisiken kritisch, wenn minderjährige Gremiumsmitglieder als Mitglieder des Verwaltungsrats einer Sparkasse bestellt werden könnten.

Der Kommunale Versorgungsverband sieht das Rückkehrrecht für Landesbeschäftigte nach einer Amtszeit als Bürgermeister als probates Mittel, die Attraktivität des Bürgermeisteramtes für Beschäftigte des Landes zu erhöhen und macht Vorschläge zur Ausgestaltung des Rückkehrrechts.

Der Verein Mehr Demokratie begrüßt die Stoßrichtung der geplanten Änderungen, sieht bei einigen Regelungen jedoch punktuellen Verbesserungsbedarf.

3. Änderungen aufgrund des Ergebnisses der Anhörung

a) Mindestalter der Mitglieder der Verwaltungsräte der Sparkassen (Artikel 7)

Der Sparkassenverband bewertet es kritisch, dass es bei einer Wählbarkeit in kommunale Gremien ab 16 Jahren zukünftig möglich wäre, dass nicht geschäftsfähige Personen als „weitere Mitglieder“ des Verwaltungsrats einer Sparkasse bestellt werden. Aus verschiedenen Regelungen ergebe sich, dass für ein Mitglied des Verwaltungsorgans eines Kreditinstituts ausreichend Sachkunde und auch das Vorhandensein einer gewissen Lebenserfahrung in wirtschaftlichen Fragestellungen zwingend erforderlich seien. Hinzu kämen haftungsrechtliche Fragen, da Mitglieder des Verwaltungsrats bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit einer persönlichen Haftung unterlägen. Schließlich ergebe sich eine Diskrepanz zu den Regelungen für die Beschäftigtenvertreter der Sparkassen, die weiterhin das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Entsprechend der Anregung des Sparkassenverbands soll deshalb durch eine Änderung des Sparkassengesetzes die Mitgliedschaft Minderjähriger in den Verwaltungsräten der Sparkassen ausgeschlossen werden.

b) Für einen Ruhestandseintritt wegen Ablaufs der Amtszeit von Beamten auf Zeit erforderliche ruhegehaltfähige Dienstzeit (Artikel 5 Nummer 2 Buchstabe b)

Aufgrund der Absenkung des Mindestalters für die Wählbarkeit zum Bürgermeister sollen Zeiten einer hauptberuflichen Tätigkeit bei einem kommunalen Bundes- oder Landesverband bei der für einen Ruhestandseintritt wegen Ablaufs der Amtszeit erforderlichen ruhegehaltfähigen Dienstzeit bereits ab Vollendung des 18. Lebensjahres berücksichtigt werden.

c) Beamtenversorgungsrechtliche Regelungen für Beamte ohne gesetzliche Altersgrenze (Artikel 8)

Im Zusammenhang mit dem Wegfall der Ruhestandsaltersgrenze für Bürgermeister soll in das Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg eine Regelung aufgenommen werden, nach der bei versorgungsrechtlichen Bestimmungen, die auf eine gesetzliche Altersgrenze abstellen, bei Beamten ohne Altersgrenze die Vollendung des 67. Lebensjahres als Altersgrenze gilt. Damit wird die bisherige versorgungsrechtliche Rechtslage für hauptamtliche Bürgermeister und Amtsverweser aufrechterhalten.

d) Maßgebende Einwohnerzahlen für die Kommunalwahlen 2024 (Artikel 4 Nummer 13)

Entsprechend dem Vorschlag der kommunalen Landesverbände soll aus Rechtssicherheitsgründen eine besondere Regelung für die für die Kommunalwahlen 2024 maßgebenden Einwohnerzahlen getroffen werden. Danach bleiben für diese Wahlen – unabhängig von den im Rahmen des Zensus 2022 festgestellten Einwohnerzahlen – weiterhin die auf den 30. September 2022 fortgeschriebenen Einwohnerzahlen des Zensus 2011 maßgebend.

e) Besoldungszuschlag für langgediente Landräte und Bürgermeister (Artikel 9)

Entsprechend dem Wunsch der kommunalen Landesverbände und des Bürgermeisterverbands werden die Regelungen zum Besoldungszuschlag nach § 6 Absatz 2 LKomBesG angepasst. Die Voraussetzung, dass für die Gewährung des Zuschlags zwei volle (achtjährige) Amtszeiten abgeleistet werden müssen, entfällt. Der Zuschlag wird künftig ab Beginn des 17. Jahres in einem entsprechenden Wahlamt gewährt und zudem als ruhegehaltfähiger Zuschlag ausgestaltet.

4. Sonstige Anregungen und Einwände

Von den Verbänden und Institutionen wurden außerdem folgende wesentliche Anregungen oder Einwände vorgebracht, die nicht zu einer Änderung des Gesetzentwurfs geführt haben:

a) Wahlrecht von wohnungslosen Personen

Der BBW – Beamtenbund Tarifunion weist darauf hin, dass durch klare Regelungen und ein Kontrollsystem sichergestellt werden müsse, dass es nicht zur mehrmaligen Ausübung des Wahlrechts an verschiedenen Orten kommen könne.

Der Anwaltsverband beurteilt es kritisch, dass künftig auch wohnungslose Personen wählbar sein sollen. Die Erreichbarkeit für die Wähler und die Verwaltung über die Wahlperiode hinweg sei nicht gewährleistet.

Die Liga der freien Wohlfahrtspflege regt an, das Verfahren zur Eintragung in das Wählerverzeichnis für wohnungslose Menschen zu prüfen und zu flexibilisieren, etwa durch eine Herabsetzung der erforderlichen Fristen. Außerdem solle das Land die demokratische Beteiligung wohnungsloser Menschen an den Wahlen durch spezifische Informationen gezielt fördern.

Bewertung:

Die formalen Regelungen zur Wahrnehmung des Wahlrechts von wohnungslosen Personen werden in der Kommunalwahlordnung unter Anlehnung an die bestehenden entsprechenden Vorschriften für Bundestags- und Landtagswahlen geregelt.

b) Passives Wahlrecht ab 16 Jahren bei Gremienwahlen

Die Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht bei kommunalen Gremienwahlen wird von den kommunalen Landesverbänden und dem Bürgermeisterverband, dem BBW – Beamtenbund Tarifunion, dem Landesverband der Freien Wähler, dem Anwaltsverband und dem Verband kommunaler Unternehmen kritisiert. Es werden im Wesentlichen folgende Kritikpunkte vorgebracht:

- Da mit der Regelung Neuland beschritten wird, werden Bedenken an der Rechtssicherheit und Sorgen hinsichtlich des rechtlichen Bestands der Kommunalwahlen 2024 geäußert. Oberstes Ziel müsse ein Wahlrecht sein, durch das die Gültigkeit der Kommunalwahlen nicht gefährdet und das Risiko der Aufhebung von Wahlen auf ein Mindestmaß reduziert werde. Maßgeblich sei daher die Frage, ob die Verfassungsmäßigkeit der Absenkung des Min-

destalters für die Wählbarkeit eindeutig bejaht werden könne. Ferner wird angeregt zu prüfen, ob der zeitliche Vorlauf bis zu den Kommunalwahlen ausreichend sei.

- Des Weiteren wird ein Konflikt zwischen dem freien Mandat und der Teilnahmepflicht sowie dem elterlichen Erziehungs-, Aufsichts- und Aufenthaltsbestimmungsrecht und dem Minderjährigenschutz sowie der Schulpflicht gesehen. Die elterliche Personensorge könne der Ausübung des freien Mandats entgegenstehen.
- Es wird eine gesetzliche Klarstellung bezüglich der Zustimmungserklärung nach § 8 Absatz 1 Satz 4 KomWG und zur Annahme der Wahl von minderjährigen Bewerbern angeregt. Wünschenswert wären auch Ausführungen in der Gesetzesbegründung bzw. ebenfalls eine gesetzliche Klarstellung, ob minderjährige Gemeinderäte die Gemeinderatsprotokolle unterschreiben dürfen.
- Kritisch angemerkt wird, dass sich eine unterschiedliche Wertigkeit der Mandate volljähriger und minderjähriger Gemeinderäte ergeben könnte. So könnten etwa Minderjährige nicht Mitglieder in Aufsichtsräten von Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaften sein. In kleineren Gemeinden ohne Beigeordneten könnten außerdem nur volljährige Gemeinderatsmitglieder als Stellvertreter des Bürgermeisters bestellt werden. Bestehe eine ganze Fraktion aus Minderjährigen, könne aus dieser Fraktion kein Stellvertreter bestellt werden, selbiges gelte für den Ortsvorsteher und seine Stellvertreter. Die Stimmabgabe der Wählerinnen und Wähler für einen minderjährigen Kandidaten habe daher nicht dieselbe Wertigkeit wie für einen volljährigen Kandidaten.
- Es wird darauf hingewiesen, dass in der Festlegung des Alters der Volljährigkeit (§ 2 BGB) eine bewusste Wertentscheidung des Gesetzgebers liege, die auf dessen Beurteilung der intellektuellen Qualitäten, des Verantwortungsbewusstseins und der Reife basiere. Es sei nicht nachvollziehbar, warum hiervon abgewichen werden solle. Wenn der Gesetzgeber es für erforderlich erachte, Minderjährige bzw. nicht voll geschäftsfähige Personen durch das Zivilrecht zu schützen, indem sie keine ungünstigen Verträge wirksam abschließen könnten, müsse dies erst recht für Gemeinderatsentscheidungen gelten, bei denen es oftmals um hohe Millionenbeträge und die Schicksale vieler Betroffener gehe. Auch das Jugendschutzgesetz zeige, dass der Gesetzgeber von einer mangelnden Reife der Jugendlichen ausgehe.
- Mit Blick auf eine mögliche Mitgliedschaft Minderjähriger in den Gremien kommunaler Unternehmen wird darauf hingewiesen, dass insbesondere der objektive Sorgfaltsmaßstab nach oder entsprechend § 116 AktG problematisch sei, da sich daraus für minderjährige Aufsichtsräte das gleiche Haftungsrisiko wie für volljährige Aufsichtsräte mit Branchenerfahrung ergebe. Für die Betriebsausschüsse der Eigenbetriebe wird von der Entsendung Minderjähriger abgeraten, da sich die diese Überlegungen übertragen ließen.

Bewertung:

Wie unter II.2 bereits ausgeführt, wird mit der Regelung zur Absenkung des Wählbarkeitsalters auf 16 Jahre rechtliches Neuland beschritten. Zu der Frage, ob ein passives Wahlrecht ab 16 Jahren rechtmäßig, insbesondere verfassungskonform ist, liegt dementsprechend keine Rechtsprechung vor. Einem etwaigen rechtlichen Risiko (das bei derartigen Neuregelungen naturgemäß besteht) und etwaigen rechtlichen Fragestellungen wird durch eine ausführliche Gesetzesbegründung, die aufgrund der dargestellten Ausführungen im Rahmen der Anhörung nochmals vertieft wurde, Rechnung getragen. Auf den Allgemeinen Teil der Begründung unter II.2 und die Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummern 4 und 5 wird verwiesen. Hier wird jeweils auch auf die einzelnen in der Anhörung angesprochenen allgemeinen und konkreten Aspekte näher eingegangen. Zu bedenken ist darüber hinaus, dass ein vergleichsweise kurzer Zeitraum in Rede steht, der – abhängig vom Alter der Jugendlichen – maximal zwei Jahre beträgt, nämlich zwischen dem Beginn des 16. Lebensjahrs und der Vollendung des 18. Lebensjahrs.

c) Höhere Anzahl von Bewerbern in Wahlvorschlägen in kleineren Gemeinden und Ortschaften

Der Verein Mehr Demokratie hält die Erweiterung der geltenden Regelung auf Gemeinden mit 3 000 bis 5 000 Einwohner nicht für sinnvoll, da in dieser Gemeindegrößengruppe nur in wenigen Gemeinden nur ein Wahlvorschlag eingereicht werde. Für die Mehrzahl der Gemeinden, in denen Verhältniswahl mit mehreren Wahlvorschlägen stattfindet, sieht er die Gefahr unerwünschter Effekte, da umfangreichere Wahlvorschläge einen strukturellen Vorteil hätten. Stattdessen wird vorgeschlagen, die Möglichkeit von Wahlvorschlägen mit doppelter Bewerberzahl nicht an die Einwohnerzahl zu binden, sondern daran, dass nur ein einziger Wahlvorschlag vorliegt.

Bewertung:

Die Regelung des § 26 Absatz 4 Satz 2 GemO wurde bei ihrer Einführung vor den Kommunalwahlen 2019 nicht nur auf Wahlen mit einem Wahlvorschlag beschränkt, da die Verhältniswahl das im Kommunalwahlrecht vorgesehene Regelwahlsystem darstellt und es nicht in der Verfügungsgewalt des Wahlvorschlagsträgers liegt, ob noch weitere Wahlvorschläge eingereicht werden (Drucksache 16/3870, Seite 16). Hieran wird festgehalten. Der Vorschlag des Vereins Mehr Demokratie hätte zu Folge, dass bei Aufstellung der Wahlvorschläge noch nicht feststehen würde, ob die einfache oder die doppelte Anzahl von Bewerbern zulässig ist. Nicht in allen, vor allem kleineren Gemeinden und Ortschaften wird von vornherein völlig klar sein, ob ein Wahlvorschlag oder mehrere Wahlvorschläge eingereicht werden. Die Wahlvorschlagsträger könnten sich deshalb veranlasst sehen, vorsorglich zusätzliche Bewerber zu nominieren, die dann bei Einreichung eines weiteren Wahlvorschlags wieder aus dem Wahlvorschlag gestrichen werden müssten. Dies würde zu Rechtsunsicherheiten, zusätzlichem unnötigen Aufwand bei der Gewinnung und Nominierung von Kandidaten und Frustration bei den wieder gestrichenen Bewerbern führen.

d) Mindestaltersgrenze für die Wählbarkeit zum Bürgermeister

Der BBW – Beamtenbund Tarifunion gibt zu bedenken, ob nicht ein Mindestalter von 21 Jahren sinnvoller wäre, da dann eine höhere Wahrscheinlichkeit bestünde, dass Bewerber zumindest eine abgeschlossene Ausbildung und ein Mindestmaß an beruflicher Lebenserfahrung hätten.

Der Landesverband der Freien Wähler vertritt die Ansicht, dass das Amt des Bürgermeisters eine fundierte Ausbildung oder ein Studium, mindestens aber einschlägige Berufserfahrung voraussetze. Durch die Absenkung des Wählbarkeitsalters auf 18 Jahre werde in Kauf genommen, dass Schülerinnen und Schüler zum Bürgermeister gewählt werden könnten, was nicht zur Stärkung der Kommunen beitrage. Angesichts der herausgehobenen Stellung der Bürgermeister in Baden-Württemberg seien bei einem Wählbarkeitsalter von 18 Jahren wohl weitere „Kontrollmechanismen“ erforderlich, um möglicherweise zu unerfahrene Bürgermeister zu kontrollieren.

Bewertung:

Die Gemeindeordnung stellt keine Anforderungen an die Qualifikation oder persönliche Eignung der Bewerber für Bürgermeisterwahlen. Die Entscheidung, wer als geeignet für das Amt des Bürgermeisters angesehen wird, soll allein den Wählerinnen und Wählern überlassen bleiben. Auch junge Erwachsene können dem Amt des Bürgermeisters gewachsen sein. Ein bestimmtes Mindestalter kann für sich allein die Eignung zum Bürgermeister nicht gewährleisten.

e) Höchstaltersgrenzen für Bürgermeister

Der Verein Mehr Demokratie kritisiert die Abschaffung der Höchstaltersgrenzen für Bürgermeister und schlägt vor, diese Frage zunächst einem landesweiten Bürgerforum vorzulegen. Der Landtag habe die Altersgrenze in den 1970er-Jahren bewusst eingeführt, da es immer wieder Probleme mit alternden Bürger-

meistern gab, die ihr Amt nicht freiwillig aufgaben. Mit diesen Problemen sei erneut zu rechnen. Mögliche Antworten auf diese Problematik seien eine Reduzierung der Amtszeit oder die Schaffung einer vorzeitigen Abwahlmöglichkeit. Zudem sei nicht ersichtlich, warum die Abschaffung der Altersgrenzen nicht auch für Beigeordnete und Landräte gelten solle.

Nach Auffassung des Dachverbands der Jugendgemeinderäte ist die Höchstaltersgrenze gerechtfertigt, da im Alter die Möglichkeit von Beeinträchtigungen und Erkrankungen ansteige. Dies könne dazu führen, dass das Amt nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden könne, obwohl die Schwelle zur Dienstunfähigkeit noch nicht erreicht sei.

Bewertung:

Altersgrenzen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig und grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um Problemen durch eine Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit im Alter entgegenzuwirken. Sie sind jedoch bei Beamten auf Zeit nicht zwingend erforderlich. Im Hinblick auf die besondere Stellung von Bürgermeistern als durch Volkswahl legitimierte Wahlbeamte, erscheint ein Verzicht auf Altersgrenzen vertretbar; auf die Begründung unter II.4 wird verwiesen. Eine Verkürzung der Amtszeit oder die Schaffung einer vorzeitigen Abwahlmöglichkeit von Bürgermeistern ist nicht beabsichtigt.

f) Stichwahl statt Neuwahl bei Bürgermeisterwahlen

Die Kommunalen Landesverbände und der Bürgermeisterverband sehen in der Einführung der Stichwahl im zweiten Wahlgang bei Bürgermeisterwahlen keine Vorteile, die für eine Änderung des bewährten und akzeptierten Systems sprechen würden. Sie geben zu bedenken, dass es zu Problemen in der Praxis kommen könne, etwa wenn der Amtsinhaber nach schlechtem Abschneiden im ersten Wahlgang auch im Falle seines Wahlerfolges im zweiten Wahlgang das Amt nicht antreten wolle.

Für den BBW – Beamtenbund Tarifunion stellt sich die Frage ob das Wahlrecht durch die vorgesehene Umstellung gerechter oder transparenter werde und der Wählerwille besser abgebildet werde. Die beim derzeitigen Verfahren bestehende Möglichkeit auch neuer Kandidaten im zweiten Wahlgang biete eine gute Möglichkeit, der Wählerschaft eine größere Wahlauswahl zu geben.

Der Anwaltsverband hält den Wegfall der Möglichkeit, die Bewerbung nach der ersten Wahl zurückzunehmen, für unzulässig. Mit der Rücknahme könne ein Kandidat das gute Ergebnis eines Konkurrenten würdigen und akzeptieren. Auch könne es sein, dass jemand aufgrund von Anfeindungen im Wahlkampf oder eines persönlichen Schicksalsschlages nicht mehr antreten wolle.

Der Verein Mehr Demokratie hält die Regelung, wonach in dem seltenen Sonderfall, dass eine nicht auf dem Stimmzettel stehende Person durch freie Eintragung Erst- oder Zweitplatzierte wird, jedoch nicht ihr Einverständnis zur Teilnahme an der Stichwahl erklärt, die Stichwahl mit nur einem Bewerber stattfindet, nicht für sinnvoll. Er schlägt vor, dass stattdessen der Drittplatzierte an der Stichwahl teilnimmt.

Bewertung:

Es entspricht dem Wesen einer Stichwahl, dass eine Entscheidung zwischen den beiden Bewerbern getroffen wird, die bei der ersten Wahl die meisten Stimmen erhalten haben. Wenn aufgrund des Rückzugs von Bewerbern eine Stichwahl zwischen Bewerbern stattfinden würde, die bei der ersten Wahl vergleichsweise wenige Stimmen erhalten haben, könnte dies nicht mehr dem Willen der Wähler entsprechen. Allenfalls könnte erwogen werden, den Rückzug eines der beiden bestplatzierten Bewerber der ersten Wahl und stattdessen die Teilnahme des Drittplatzierten an der Stichwahl zuzulassen. Zwingend geboten erscheint dies jedoch nicht. Wer sich bei einer Bürgermeisterwahl bewirbt, tut dies in Kenntnis der geltenden Wahlmodalitäten. Es kann deshalb erwartet werden, dass man sich auch einer ggf. erforderlichen Stichwahl stellt.

Eine Ausnahme ist lediglich für den Fall geboten und im Gesetzentwurf enthalten, dass jemand, der sich nicht beworben hat, durch Eintragung seines Namens in die freie Zeile des Stimmzettels in die Stichwahl gewählt wird. Diese Person kann nicht gegen ihren Willen zur Teilnahme an der Stichwahl verpflichtet werden. Dass in diesem Fall der Drittplatzierte der ersten Wahl nachrückt, insbesondere ein offizieller Bewerber, den viele Wähler für so wenig geeignet gehalten haben, dass sie ihre Stimme lieber einer gar nicht kandidierenden Person gegeben haben, erscheint keine sachgerechte Lösung.

Eine Rücknahme der Bewerbung aus persönlichen Gründen ist auch nach geltendem Recht nur innerhalb der Einreichungsfristen möglich. Wird jemand in der Stichwahl zum Bürgermeister gewählt, der trotz seines Wahlerfolgs das Amt nicht mehr anstrebt, kann er die Annahme der Wahl ablehnen. In diesem Fall muss neu gewählt werden.

g) Rückkehrrecht für Landesbeschäftigte nach der Amtszeit als Bürgermeister

Seitens der kommunalen Landesverbände und des Bürgermeisterverbands wird angeregt, ein Rückkehrrecht nach Ende der Amtszeit als Bürgermeister nicht nur Landes-, sondern auch Kommunalbediensteten einzuräumen im Sinne einer Aufnahme in den Landesdienst, etwa bei den Regierungspräsidien.

Der BBW – Beamtenbund Tarifunion teilt insofern mit, dass insbesondere nach Auffassung des Verbands der Verwaltungsbeamten in Baden-Württemberg eine Zwei-Klassen-Gesellschaft entstehe, da das Rückkehrrecht nicht für kommunale Bedienstete gelte. Darüber hinaus wird angeregt, ein Rückkehrrecht auch für Beamte auf Widerruf vorzusehen.

Aus Sicht des Bundes Deutscher Kriminalbeamter könnte mit Blick auf die achtjährige Amtszeit der Bürgermeister ein weiterer Attraktivitätsgewinn für das Bürgermeisteramt erreicht werden, wenn das Rückkehrrecht auch während einer Amtsperiode eingeräumt werde, da es gerade in der jüngeren Generation den Trend gebe, sich nicht für einen langen Zeitraum festzulegen.

Der Kommunale Versorgungsverband Baden-Württemberg weist darauf hin, dass das Rückkehrrecht auf die Fälle begrenzt werden könnte, in denen nicht bereits ein Versorgungsanspruch aus dem Rechtsverhältnis als Bürgermeister bestehe. Nach Einschätzung des Kommunalen Versorgungsverbandes deckt die nach einer Amtszeit erreichte Versorgung das Sicherheitsbedürfnis möglicher Bewerber nicht hinreichend ab. Nach Ablauf der zweiten bzw. dritten Amtszeit bestehe insofern aber eine ausreichende Absicherung. Der Kommunale Versorgungsverband schlägt daher vor, das Rückkehrrecht auf den Ablauf der ersten Amtszeit zu begrenzen.

Der kommunale Versorgungsverband regt weiterhin an, die Anwendung des § 21 Absatz 4 des Landesbeamtenversorgungsgesetzes Baden-Württemberg (LBeamVGBW) auszuschließen, wenn bei Inanspruchnahme des Rückkehrrechts aus dem Rechtsverhältnis als Bürgermeister ein Versorgungsanspruch besteht. Andernfalls könnte sich der Versorgungsanspruch aus dem Rechtsverhältnis als Bürgermeister um die nachfolgende Dienstzeit im Landesdienst erhöhen. Ggf. könne so aus einer zum Beispiel niedriger besoldeten nachfolgenden Tätigkeit im Landesdienst der höherwertige Versorgungsanspruch bei der Kommune erhöht werden. Träger der gesamten Versorgungslast, einschließlich der Beihilfe, wäre die jeweilige Gemeinde, ein entsprechender Ausgleich erfolge nicht.

Bewertung:

Die Einführung eines Rückkehrrechts für kommunale Beschäftigte ist angesichts der damit einhergehenden – auch von den kommunalen Landesverbänden und dem Bürgermeisterverband vorgetragenen – personalwirtschaftlichen Schwierigkeiten insbesondere bei einer Rückkehr in kleinere Gemeinden derzeit nicht beabsichtigt. Sofern ein Anspruch auf Übernahme ehemaliger Kommunalbediensteter in den Landesdienst gefordert wird, kommt dies nicht in Betracht. Das Rückkehrrecht soll – im Sinne einer Besitzstandswahrung – die Möglichkeit eröffnen, in ein vor Übernahme eines Wahlamts bestehendes Beamtenverhältnis mit dem bisherigen Dienstherrn zurückkehren zu können. Die

Begründung eines Beamtenverhältnisses zu einem neuen Dienstherrn geht über einen reinen Rückkehranspruch weit hinaus, ist nicht angemessen und würde auch zu personalwirtschaftlichen Schwierigkeiten führen. Übernahmen in den Landesdienst nach den für eine Neueinstellung geltenden Regeln sind damit ausdrücklich nicht ausgeschlossen.

Eine Erstreckung des Rückkehrrechts auf Beamte auf Widerruf stünde im Widerspruch zu den Grundsätzen dieses besonderen Beamtenverhältnisses. So dient das Beamtenverhältnis auf Widerruf regelmäßig der Ableistung eines Vorbereitungsdienstes (§ 4 Absatz 4 lit. a BeamStG), in dem die Laufbahnbewerber die zur Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit (und zuvor auf Probe) vorgeschriebene Laufbahnbefähigung erwerben. Insbesondere haben Beamte auf Widerruf kein Amt inne und üben auch kein Amt im konkret funktionellen Sinne aus (arg. e. § 8 Absatz 3 BeamStG), da das Beamtenverhältnis allein zur Ausbildung begründet wird. Widerrufsbeamte sind keine Berufsbeamten, für sie gilt das Alimentationsprinzip nicht; u. a. erhalten sie keine Dienstbezüge, sondern sog. Anwärterbezüge. Da Widerrufsbeamte kein Amt innehaben, kann ihnen – nach einer Rückkehr aus dem Wahlbeamtenverhältnis – also auch nicht automatisch (wieder) ein solches übertragen werden.

Ein Rückkehrrecht auch während der Amtszeit würde die Rückkehr in das Belieben des Wahlbeamten stellen und damit dem Interesse der Gemeinden an Kontinuität nicht gerecht werden. Das Abstellen auf das Ende der Amtszeit dient der Rechtsklarheit und im Übrigen auch der Planungssicherheit des bisherigen Dienstherrn.

Die Beschränkung des Rückkehrrechts auf den Ablauf der ersten Amtszeit bzw. auf Fälle ohne (ausreichenden) Versorgungsanspruch ist nicht sachgerecht. Die Einführung des Rückkehrrechts soll allgemein die Attraktivität des Bürgermeistersamts für Bewerberinnen und Bewerber aus dem Landesdienst erhöhen. Auf die individuelle Situation und etwaige einzelfallbezogene Versorgungsansprüche soll es ausdrücklich nicht ankommen.

Der vom Kommunalen Versorgungsverband in Zusammenhang mit § 21 Absatz 4 LBeamtVGBW aufgezeigte Gestaltungsspielraum ist nicht neu. Dieser könnte indes durch das Rückkehrrecht verstärkt zum Tragen kommen. Da der Gestaltungsspielraum nicht durch den aktuellen Gesetzentwurf erstmalig eröffnet wird und der vom Kommunalen Versorgungsverband vorgeschlagene Ausschluss für die hiervon betroffenen Personen eine belastende Regelung darstellen würde, wird der Vorschlag derzeit nicht aufgegriffen. Das Ministerium für Finanzen hat allerdings zugesagt, § 21 Absatz 4 LBeamtVGBW im Hinblick auf bestehenden Anpassungsbedarf zu prüfen und – sofern ein entsprechender bestehen sollte – diesen bei einer der nächsten Änderungen des Landesbeamtenversorgungsgesetzes Baden-Württemberg zu berücksichtigen.

h) Aufschieben der Bürgermeisterwahl in besonderen Situationen

Der Anwaltsverband regt an, in der beabsichtigten Regelung, wonach im Falle einer Naturkatastrophe, aus Gründen des Infektionsschutzes oder wegen einer sonstigen außergewöhnlichen Notsituation die Bürgermeisterwahl ausnahmsweise aufgeschoben werden kann, das Wort „außergewöhnlich“ durch das Wort „vergleichbare“ zu ersetzen, um klarzustellen, dass es um Notsituationen von erheblichem Gewicht gehe.

Bewertung:

Der Entwurf (Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b) sieht vor, dass eine Verschiebung nur dann möglich ist, wenn eine „ordnungsgemäße Durchführung der Wahl voraussichtlich nicht möglich“ ist. Damit ist sichergestellt, dass eine Verschiebung nur bei entsprechend gewichtigen Gründen erfolgen kann.

i) Altersgrenze für die Ablehnung einer ehrenamtlichen Tätigkeit

Der Verein Mehr Demokratie bittet, auf die beabsichtigte Erhöhung des Alters, ab dem eine ehrenamtliche Tätigkeit ohne weitere Begründung abgelehnt werden kann, zu verzichten. Dies führe zu einer Ungleichbehandlung mit Beamten

und Ehrenbeamten, die auf Antrag bereits mit 63 Jahren in den Ruhestand versetzt werden können. Es sei außerdem zu befürchten, dass es schwieriger werden könnte, Bewerber für Gemeinderatswahlen in dieser Altersstufe zu finden.

Bewertung:

Die Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit bis zu einem Alter von 67 Jahren ist aus den in der Begründung genannten Gründen (zu Artikel 1 Nummer 2) gerechtfertigt und zumutbar. Dass dies auf die Bereitschaft, für den Gemeinderat zu kandidieren, Einfluss hat, ist nicht zu befürchten. Bei Gemeinderäten in dieser Altersgruppe handelt es sich meistens um solche, die bereits langjährig im Gemeinderat tätig sind und deshalb schon nach § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 GemO jederzeit ihr Ausscheiden aus dem Gemeinderat verlangen können. Auch die sonstigen wichtigen Gründe nach § 16 GemO und § 12 LKrO, aus denen ein Bürger eine ehrenamtliche Tätigkeit ablehnen oder sein Ausscheiden verlangen kann, bleiben unverändert bestehen.

Die Tätigkeit von Ehrenbeamten, z. B. ehrenamtlichen Bürgermeistern und Ortsvorstehern, ist nicht vergleichbar mit der Mitgliedschaft in einem Gremium oder einer sonstigen ehrenamtlichen Mitwirkung (z. B. als Wahlhelfer). Es ist sachgerecht, bei diesem Personenkreis eher an das Antragsruhestandsalter bei hauptamtlichen Beamten anzuknüpfen.

j) Stimmrecht des Amtsverwesers

Nach Auffassung der kommunalen Landesverbände und des Bürgermeisterverbands sollten die wegen einer Wahlanfechtung zum Amtsverweser bestellten Personen (§ 48 Absatz 3 GemO) das Stimmrecht im Gemeinderat erhalten.

Bewertung:

Etwaige Änderungen der kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsstellung des Amtsverwesers sollen im Rahmen der voraussichtlich im Jahr 2023 anstehenden Erstellung eines Gesetzentwurfs zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften geprüft werden.

k) Unterstützungsunterschriften für Bewerbungen zur Bürgermeisterwahl in kleineren Gemeinden

Die kommunalen Landesverbände und der Bürgermeisterverband halten es für erwägenswert, Unterstützungsunterschriften für Bewerbungen zur Bürgermeisterwahl auch in Gemeinden unter 20 000 Einwohnern vorzusehen, um der Problematik der „Spaßbewerbungen“ entgegenzuwirken.

Bewertung:

Die Einführung von Unterstützungsunterschriften auch in Gemeinden mit bis zu 20 000 Einwohnern wäre möglich. Der Landtag hat jedoch im Herbst 2020 einen diesbezüglichen Gesetzentwurf (Drucksache 16/8546) abgelehnt. Wesentliche neue Entwicklungen bezüglich sogenannter Spaß- und Dauerkandidaten gibt es seitdem nicht.

l) Rangfolgewahl bei Bürgermeisterwahlen

Der Verein Mehr Demokratie schlägt vor, den Gemeinden zunächst optional die Möglichkeit zu geben, Bürgermeisterwahlen in Form einer sog. „Rangfolgewahl“ bzw. „integrierten Stichwahl“ durchzuführen. Bei diesem Wahlsystem, das in englischsprachigen Ländern weit verbreitet sei, könnten die Wähler bereits im ersten und einzigen Wahlgang Zweit- und Drittpräferenzen für die Kandidaten mit abgeben, die für den Fall, dass sich bei den Erstpräferenzen keine absolute Mehrheit ergibt, so verrechnet werden, dass die Stichwahl bereits im einzigen Wahlgang integriert ist.

Bewertung:

Das vorgeschlagene Wahlsystem kommt im deutschen Wahlrecht bisher nicht zur Anwendung. Die Stimmabgabe ist dabei für die Wähler deutlich anspruchsvoller als beim geltenden Wahlsystem, sodass mit einer größeren Anzahl ungültiger Stimmen gerechnet werden müsste.

m) Wertung leer abgegebener Stimmzettel bei Bürgermeisterwahlen

Der Verein Mehr Demokratie weist auf aus seiner Sicht bestehende Unkenntnisse der Wähler zu den Rechtsfolgen bei der Abgabe leerer Stimmzettel bei Bürgermeisterwahlen hin und regt an, einen klarstellenden Hinweis in die Stimmzettelmuster aufzunehmen.

Bewertung:

Wird bei einer Bürgermeisterwahl mit nur einem zugelassenen Bewerber der Stimmzettel leer, d. h. unverändert abgegeben, ist die Stimmabgabe entgegen der Ausführungen des Vereins Mehr Demokratie nicht ungültig, sondern gilt als eine gültige Stimme für den einzigen Bewerber (§ 19 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 2 KomWG). Auf diese Möglichkeit der Stimmabgabe wird im amtlichen Stimmzettelmuster (Anlage 10 KomWO) auch hingewiesen. Das Innenministerium wird im Zuge der ohnehin anstehenden Änderung der Kommunalwahlordnung prüfen, ob die Hinweise im Stimmzettelmuster verdeutlicht werden können.

n) Übersendung von Briefwahlunterlagen an alle Wahlberechtigten

Nach Auffassung der kommunalen Landesverbände und des Bürgermeisterverbands kann eine gesetzliche Option zur antragslosen Übersendung von Briefwahlunterlagen an alle Wahlberechtigten zusammen mit dem Versand der Wahlbenachrichtigungen einen wichtigen Beitrag zum Gesundheitsschutz leisten, wie die Erfahrungen der Coronapandemie zeigten. Außerdem würde eine solche Option der mittlerweile starken Inanspruchnahme der Briefwahl gerecht.

Bewertung:

Eine auf außergewöhnliche Notsituationen beschränkte Regelung, nach der Briefwahlunterlagen von Amts wegen an alle Wahlberechtigten übersandt werden können, erscheint denkbar und böte eine gewisse Flexibilität gerade in Situationen wie der Coronapandemie; dabei müssten die Wahlberechtigten weiterhin die Möglichkeit haben, ihre Stimme auch in einem Wahllokal abzugeben. Hierfür sollte jedoch möglichst eine für alle Wahlen einheitliche Regelung getroffen werden.

o) Sitzberechnungsverfahren bei Verhältniswahl

Die kommunalen Landesverbände und der Bürgermeisterverband regen an, das Auszählverfahren bei den Kommunalwahlen anzupassen, da das geltende Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zu einer starken Zersplitterung der kommunalen Hauptorgane führe. Als mögliche Alternativen kommen aus ihrer Sicht eine Rückkehr zum Verfahren nach d'Hondt oder eine Anpassung des ersten Teilers beim Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers in Betracht.

Bewertung:

Die Berechnung der Sitzverteilung auf die einzelnen Wahlvorschläge nach dem geltenden Berechnungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, das auch im Landtagswahlrecht von Baden-Württemberg zur Anwendung kommt, entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die von den kommunalen Landesverbänden beklagte zunehmende Zersplitterung kommunaler Gremien durch kleine Parteien und viele neugegründete Wählervereinigungen ist nicht alleine eine Folge des Sitzberechnungsverfahrens, sondern spiegelt auch die größere Pluralität der Gesellschaft wider.

Die Gründe, die den Gesetzgeber vor den Kommunalwahlen 2014 veranlasst haben, vom bisherigen Berechnungsverfahren nach d'Hondt auf das Berechnungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers umzustellen (Drucksache 15/3119, Seite 12 ff.), haben weiterhin ihre Berechtigung. Die Einführung eines neuen oder modifizierten Berechnungsverfahrens, das bisher im deutschen Wahlrecht nicht angewandt wird, wäre im Hinblick auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung mit erheblichen rechtlichen Risiken verbunden. Insbesondere sind für Regelungen, die auf eine Sperrwirkung für kleinere Parteien und Wählervereinigungen abzielen und damit den Grundsatz der Gleichheit der Wahl berühren, hohe verfassungsrechtliche Hürden zu beachten.

p) Paritätische Besetzung der Wahlvorschläge

Der Landesfrauenrat spricht sich für eine verbindliche Regelung aus, nach der die Wahlvorschläge bei den Kommunalwahlen zu je 50 % mit Frauen und Männern nach dem Reißverschlussprinzip besetzt werden müssen.

Bewertung:

Eine verbindliche gesetzliche Vorgabe zur paritätischen Besetzung der Wahlvorschläge ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich, wie die jüngsten Entscheidungen der Verfassungsgerichte von Brandenburg und Thüringen zu Paritätsgesetzen dieser Länder bestätigt haben.

q) Möglichkeit des Ruhenlassens des Mandats

Aus Sicht des Landesfrauenrats fehlt die Möglichkeit, das kommunale Mandat für eine gewisse Zeit ruhen lassen und sich zum Beispiel bei schwerer Krankheit, der vorübergehenden Pflege naher Angehöriger oder der Geburt eines Kindes von Nachrückern/Nachrückerinnen vertreten zu lassen.

Bewertung:

Da es sich bei der Mandatswahrnehmung um keine kommunalwahlrechtliche sondern eine kommunalverfassungsrechtliche Frage handelt, wird die Anregung im Rahmen der voraussichtlich im Jahr 2023 anstehenden Erstellung eines Gesetzentwurfs zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften geprüft werden. Eine entsprechende Prüfung war seitens des Innenministeriums aufgrund anderweitiger Anregungen zu dieser Thematik ohnehin vorgesehen.

r) Ablieferung von Vergütungen für Nebentätigkeiten

Die kommunalen Landesverbände und der Bürgermeisterverband sprechen sich für eine Erhöhung der Ablieferungsfreibeträge von Nebentätigkeitsvergütungen (§ 5 Absatz 3 der Landesnebtätigkeitsverordnung) aus. Sie weisen darauf hin, dass die Ablieferungspflicht für Nebentätigkeiten, die dem Beamten „mit Rücksicht auf die dienstliche Stellung“ übertragen wurde (§ 64 Absatz 3 Nummer 3 LBG), die Übernahme von Zusatzverantwortung für kommunale Amtsträger unattraktiver mache und befürworten eine Neuabgrenzung der ablieferungspflichtigen Nebentätigkeiten.

Bewertung:

Etwaige Änderungen hinsichtlich der Ablieferungspflicht von Nebentätigkeitsvergütungen sollten aus Gleichbehandlungsgründen einheitlich für alle Beamten im Geltungsbereich des Landesbeamtengesetzes erfolgen. Dies ist nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs.

5. Beteiligungsportal

Der Gesetzentwurf wurde im Beteiligungsportal Baden-Württemberg veröffentlicht und konnte dort während der Anhörung kommentiert werden. Es wurden 15 Kommentare abgegeben, die mit insgesamt 315 Stimmen von anderen Personen zum Teil unterstützt und zum Teil abgelehnt wurden, wobei sich Unterstützung und Ablehnung bei fast allen Kommentaren in etwa die Waage halten. Die Kommentare befassen sich schwerpunktmäßig mit der Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht für kommunale Gremienwahlen auf 16 Jahre und für die Wählbarkeit zum Bürgermeister auf 18 Jahre, was überwiegend kritisch bewertet wird. Einzelne Kommentare betreffen auch andere Einzelpunkte des Gesetzentwurfs. Außerdem werden einzelne andere Änderungen des Kommunalwahlrechts angeregt, die nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs sind.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 – Änderung der Gemeindeordnung

Zu Nummer 1 (§ 14)

Personen, die keine Wohnung haben, sich jedoch seit mindestens drei Monaten gewöhnlich in der Gemeinde aufhalten und die übrigen Voraussetzungen des Bürgerrechts nach § 12 Absatz 1 Satz 1 GemO erfüllen, erhalten das Wahlrecht zu den Gemeindewahlen und das Stimmrecht in sonstigen Gemeindeangelegenheiten. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 1) wird verwiesen. Diese Personen werden hinsichtlich des Wahl- und Stimmrechts den Bürgern der Gemeinde gleichgestellt.

Weitere Voraussetzung des Wahl- und Stimmrechts aufgrund gewöhnlichen Aufenthalts ist, dass man in keiner Gemeinde in der Bundesrepublik Deutschland für eine Wohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes gemeldet ist. Hält sich jemand nicht in seiner Wohngemeinde, sondern in einer anderen Gemeinde gewöhnlich auf, kann er dort kein weiteres Wahlrecht beanspruchen.

Für die Berechnung der Dreimonatsfrist gilt die Berechnungsregelung des § 12 Absatz 4 GemO entsprechend, d. h. der Tag der Aufenthaltsnahme in der Gemeinde ist in die Frist einzubeziehen.

Gemeindewahlen sind die Wahlen der Gemeinderäte, der Ortschaftsräte, der Bezirksbeiräte und des Bürgermeisters (§ 1 KomWG). Das Stimmrecht besteht bei Bürgerentscheiden. Die Ausübung des Wahl- und Stimmrechts richtet sich nach den Bestimmungen des Kommunalwahlrechts. Das Verfahren zur Eintragung von nach § 14 Absatz 3 GemO wahlberechtigten Personen in das Wählerverzeichnis auf Antrag soll – analog zur Landeswahlordnung – in der Kommunalwahlordnung geregelt werden.

Personen ohne Wohnung, die nach § 14 Absatz 3 GemO aktiv wahlberechtigt sind, sind unter den gleichen Voraussetzungen wie die Bürger auch in den Gemeinderat wählbar. Sie sind – anders als die Bürger – nicht zur Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit verpflichtet. Werden sie in ein kommunales Gremium gewählt oder übernehmen sie eine sonstige ehrenamtliche Tätigkeit (z. B. als Wahlhelfer), finden für sie bei der Ausübung der Tätigkeit § 17 GemO (Pflichten ehrenamtlich Tätiger), § 18 GemO (Ausschluss wegen Befangenheit) und § 19 GemO (Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit) in gleicher Weise Anwendung wie für in den Gemeinderat gewählte Bürger.

Personen ohne Wohnung, die aufgrund ihres gewöhnlichen Aufenthalts in der Gemeinde nach § 14 Absatz 3 GemO wahl- und stimmberechtigt sind, können ein Bürgerbegehren (§ 21 Absatz 3 GemO) unterzeichnen. Sie sollen sich deshalb auch an einem Einwohnerantrag, der den Einwohnern der Gemeinde – also einem größeren Personenkreis als den Bürgern – offensteht, beteiligen können. Sie werden deshalb bei der Unterzeichnung eines Einwohnerantrags (§ 20b GemO) den antragsberechtigten Einwohnern gleichgestellt.

Soweit Vorschriften auf das Wohnen in einem Teil des Gemeindegebiets Bezug nehmen (z. B. § 20b Absatz 4 Satz 2, § 27 Absatz 2 Satz 2, § 65 Absatz 1 Satz 1, § 69 Absatz 1 Satz 4, § 71 Absatz 1 Satz 1 GemO) bedeutet die entsprechende Anwendung auf Personen ohne Wohnung, die nach § 14 Absatz 3 GemO wahl- und stimmberechtigt sind, dass es auf den gewöhnlichen Aufenthalt im betreffenden Teil des Gemeindegebiets ankommt. Die Wahrnehmung des Wahl- und Stimmrechts gleichzeitig in mehreren Gemeindeteilen (z. B. bei Ortschaftsratswahlen in mehreren Ortschaften) ist – wie auch für die Bürger – nicht möglich.

Zu Nummer 2 (§ 16)

Das Alter, ab dem eine ehrenamtliche Tätigkeit ohne weitere Begründung abgelehnt oder das Ausscheiden verlangt werden kann, liegt seit Inkrafttreten der Gemeindeordnung am 1. April 1956 bei 62 Jahren. Aufgrund der Entwicklung der Lebensumstände und des medizinischen Fortschritts sind die Menschen heutzutage in einem höheren Lebensalter noch leistungsfähig. Das Renteneintritts- und Ruhestandsalter wird schrittweise auf das 67. Lebensjahr angehoben. Es ist deshalb zumutbar, auch eine ehrenamtliche Tätigkeit in der Gemeinde (z. B. im Gemeinderat oder als Wahlhelfer) bis zum Alter von 67 Jahren wahrzunehmen. Damit soll auch den zunehmenden Schwierigkeiten der Gemeinden, ehrenamtliche Wahlhelfer zu gewinnen, begegnet werden. Die Ablehnung einer ehrenamtlichen Tätigkeit aus anderen Gründen, z. B. wegen anhaltender Krankheit, bleibt weiterhin möglich.

Für Ehrenbeamte (u. a. auch ehrenamtliche Bürgermeister und Ortsvorsteher) wird als Altersgrenze die Vollendung des 63. Lebensjahres bestimmt, um eine Gleichbehandlung mit den hauptamtlichen Beamten zu gewährleisten, die ab diesem Alter voraussetzungslos auf Antrag in den Ruhestand versetzt werden können (§ 40 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Landesbeamtengesetzes – LBG).

Zu Nummer 3 (§ 26)

Die Regelung des § 26 Absatz 4 Satz 2 GemO, nach der in kleineren Gemeinden die Wahlvorschläge für die Gemeinderatswahl bis zu doppelt so viele Bewerber enthalten dürfen, wie Gemeinderäte zu wählen sind, wird auf Gemeinden mit nicht mehr als 5 000 Einwohnern erweitert. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 3) wird verwiesen.

Zu Nummer 4 (§ 28)

Durch die Änderung des § 28 Absatz 1 werden alle wahlberechtigten Bürger der Gemeinde bei der Wahl in den Gemeinderat wählbar. Erfasst sind damit auch Bürger ab Vollendung des 16. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, die bislang vom passiven Wahlrecht ausgenommen waren, denen das aktive Wahlrecht aber bereits zustand. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt II Nummer 2) wird verwiesen. Auch Personen ohne Wohnung, die sich gewöhnlich in der Gemeinde aufhalten und künftig bei den Gemeindewahlen aktiv wahlberechtigt sind (vgl. Begründung zu Artikel 1 Nummer 1) sind damit aufgrund der Verweisung in § 14 Absatz 3 in den Gemeinderat wählbar.

Aus dem Umstand, dass das passive Wahlrecht nun ab dem 16. Lebensjahr eingeräumt wird, folgt, dass diese Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Wahl zum Gemeinderat in vollem Umfang handlungsfähig sind (zur Handlungsfähigkeit hinsichtlich der Stellung als Gemeinderat siehe die Begründung zu Artikel 1 Nummer 5). Eine Zustimmung der Erziehungsberechtigten ist insoweit nicht erforderlich. So bedürfen Minderjährige insbesondere keiner Zustimmung der Erziehungsberechtigten für die Entscheidung, zur Wahl anzutreten, und für die Abgabe der unwiderruflichen Erklärung der Zustimmung zur Aufnahme in den Wahlvorschlag (§ 8 Absatz 1 Satz 4 KomWG). Der Fall, dass die Erklärung der Zustimmung zur Aufnahme in den Wahlvorschlag durch einen Minderjährigen abgegeben wird, konnte bereits nach bisherigem Recht eintreten, da die für die Wählbarkeit erforderliche Volljährigkeit erst am Wahltag vorliegen musste. Die Absenkung des Alters für die Wählbarkeit wird jedoch die Häufigkeit solcher Fälle erhöhen. Eine ausdrückliche Annahme der Wahl durch die gewählten Personen

ist weder vorgeschrieben noch erforderlich, da die in den Gemeinderat gewählten Bürger, einschließlich der 16- und 17-Jährigen, zur Übernahme dieser ehrenamtlichen Tätigkeit verpflichtet sind (§ 15 Absatz 1 GemO). Wie in der Begründung zu Artikel 1 Nummer 5 ausgeführt, bedarf jedoch der Beitritt zu einer politischen Partei unverändert der Einwilligung des gesetzlichen Vertreters (§ 107 BGB; siehe hierzu im Einzelnen die Begründung zu Artikel 1 Nummer 5).

Zu Nummer 5 (§ 32)

Die Absenkung des passiven Wahlrechts auf die Vollendung des 16. Lebensjahres durch die Änderung des § 28 hat zur Folge, dass auch nach bürgerlichem Recht nicht voll geschäftsfähige Personen (§§ 104 ff. BGB) zur Wahl antreten und Mitglieder des Gemeinderats werden können. Der neu eingefügte Absatz 2a stellt daher klar, dass auch minderjährige Gemeinderäte hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats handlungsfähig sind, soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt. Minderjährige Gemeinderäte bedürfen daher im Rahmen der Wahrnehmung ihres Mandats grundsätzlich nicht der Zustimmung der Erziehungsberechtigten. Sie sind bei der Wahrnehmung ihres Mandats ebenso frei wie volljährige Gemeinderäte (§ 32 Absatz 3 GemO). Dies gilt insbesondere für Redebeiträge und Abstimmungen in den gemeindlichen Gremien sowie für den Beitritt zu einer oder den Austritt aus einer Fraktion. Darüber hinaus sind minderjährige Gemeinderäte z. B. auch selbstständig berechtigt, Niederschriften über Gremiensitzungen zu unterzeichnen (§ 38 Absatz 2 Satz 1 GemO).

Für Ortschaftsräte, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, gilt die Regelung des neuen § 32 Absatz 2a entsprechend (§ 72 Satz 1 GemO). Da für die Bezirksverfassung (§§ 64 ff. GemO) mit Ausnahme der Fälle des § 65 Absatz 4 eine entsprechende Verweisung nicht besteht, wird § 65 Absatz 1 GemO um eine Verweisung auf § 32 Absatz 2a ergänzt (Artikel 1 Nummer 12).

Haftungsrechtliche Gründe sprechen nicht gegen die Absenkung des Mindestalters für die Wählbarkeit, da Gemeinderäte haftungsrechtlich weitgehend, wenn auch nicht vollständig, privilegiert sind. Sie fallen unter den weiten „*haftungsrechtlichen Beamtenbegriff*“ des Artikel 34 GG, „*in Ausübung eines öffentlichen Amtes*“ (Reinert, in: BeckOK BGB, 63. Ed., 1. August 2022, § 839, Rn. 5; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG; Stand 97. EL Januar 2022, Artikel 34, Rn. 108; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. A. 2020, § 26, Rn. 13; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 30. Lfg., April 2021, § 32 Rn. 6 und § 17 Rn. 30). Ein Haftungsanspruch richtet sich daher im Bereich des öffentlichen Rechts grundsätzlich gegen die Gemeinde (sog. Amtshaftung). Ein Regress gegen den Amtsträger ist im Falle der Amtshaftung nach Artikel 34 Satz 2 GG zwar im Falle von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit dem Grundsatz nach möglich. Da Artikel 34 GG jedoch keine Anspruchsgrundlage für den Regress enthält, setzt ein Regress eine spezialgesetzliche Anspruchsgrundlage voraus (Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. A. 2020, § 26, Rn. 10; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 97. EL Januar 2022, Artikel 34, Rn. 298). Eine solche spezialgesetzliche Anspruchsgrundlage besteht gegenüber Gemeinderäten in Baden-Württemberg nicht (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 30. Lfg., April 2021, § 32 Rn. 6 und § 17 Rn. 31; Brenndörfer, in: BeckOK Kommunalrecht BW, 18. Ed., 1. Juli 2022, § 32, Rn. 5.1), weshalb ein Regress der Gemeinde gegen Gemeinderäte im Anwendungsbereich der Amtshaftung grundsätzlich nicht in Betracht kommt.

Der Grundsatz der Amtshaftung greift freilich nur im Rahmen der Ausübung eines öffentlichen Amtes; handelt ein Gemeinderat dagegen außerhalb der Ausübung seines öffentlichen Amtes, kommt es nicht zur Haftungsüberleitung nach Artikel 34 GG (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 30. Lfg., April 2021, § 32 Rn. 6 und § 17 Rn. 32; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. A. 2020, § 26, Rn. 15), so etwa bei einer Verletzung der Verschwiegenheitspflicht nach § 17 GemO (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 30. Lfg., April 2021, § 32 Rn. 6 und § 17 Rn. 32). In einem solchen Ausnahmefall haftet der Gemeinderat daher unmittelbar persönlich.

Die Amtshaftung nach Artikel 34 GG gilt ferner nur im hoheitlichen Bereich (Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. A. 2020, § 26, Rn. 9, 58). § 839 gilt dagegen auch im privatrechtlichen Bereich, dann jedoch – mangels Ein-

greifen des Artikel 34 GG – beschränkt auf Beamte im statusrechtlichen Sinne (Maurer/Waldhoff, a. a. O., Rn. 9). Für Gemeinderäte greift § 839 BGB daher im privatrechtlichen Bereich nicht; der Gemeinderat haftet somit im privatrechtlichen Bereich – mangels Eingreifen des § 839 BGB – nach den allgemeinen Vorschriften des Zivilrechts, insbesondere §§ 823 ff. BGB. Allerdings werden Gemeinderäte in der Regel nicht privatrechtlich tätig werden.

Der Beitritt eines Minderjährigen zu einer Partei bedarf unverändert der Einwilligung des gesetzlichen Vertreters nach § 107 BGB, da es sich bei Parteien traditionell um rechtsfähige oder nicht rechtsfähige privatrechtliche Vereine handelt und der Beitritt zu diesen nicht lediglich rechtlich vorteilhaft ist (s. Ipsen, Parteiengesetz, 2. A., 2018, § 10 Rn. 8; Lenski, Parteiengesetz, 1. A., 2011, § 10 Rn. 15).

Abgesehen von den gesetzlichen Einschränkungen für Minderjährige, die sich aus dem vorliegenden Gesetzentwurf ergeben (Artikel 1 Nummern 10 und 14 und Artikel 7), können Minderjährige insbesondere nicht Mitglied des Aufsichtsrats einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder einer Aktiengesellschaft (AG) sein (§ 52 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, § 100 Absatz 1 Satz 1 des Aktiengesetzes).

Mitgliedschaften in Kontrollgremien juristischer Personen des öffentlichen Rechts sind minderjährigen Gemeinderatsmitgliedern dagegen möglich, sofern nicht durch Gesetz Abweichendes bestimmt ist.

Minderjährige können daher insbesondere Mitglieder in Verwaltungsräten selbstständiger Kommunalanstalten sein. Haftungsrechtliche Aspekte sprechen nicht hiergegen, da die Mitglieder des Verwaltungsrates der selbstständigen Kommunalanstalt – mit Ausnahme des Vorsitzenden – nach § 102b Absatz 5 Satz 1 GemO ehrenamtlich tätig sind. Die oben dargelegten haftungsrechtlichen Grundsätze für Gemeinderäte werden in der Literatur nicht nur auf Gemeinderäte (die nach § 32 Absatz 1 Satz 1 GemO ebenfalls ehrenamtlich tätig sind), sondern auch sonstige ehrenamtlich Tätige angewandt (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 30. Lfg., April 2021, § 17 Rn. 30 ff.), was – mangels abweichender Regelung – auch eine Erstreckung auf die Verwaltungsratsmitglieder der selbstständigen Kommunalanstalt zur Folge hat.

Eine Mitgliedschaft in einem Jugendgemeinderat oder einer anderen Jugendvertretung o. ä. (§ 41a GemO) und eine Mitgliedschaft im Gemeinderat schließen sich nicht aus. Dies entspricht dem Umstand, dass bereits bislang eine Mitgliedschaft in einem Ortschaftsrat oder Bezirksbeirat und dem Gemeinderat bestehen kann. Auch ein sonstiges Engagement in der Gemeinde für bestimmte Gruppen schließt eine Mitgliedschaft im Gemeinderat nicht aus.

Die gesetzlichen Regelungen zur Schulpflicht und zum Jugendschutz bleiben unberührt. Die Vorsitzenden der jeweiligen kommunalen Gremien müssen diese Umstände jedoch bei ihrer Planung, insbesondere bei der Terminierung der Sitzungen der Gremien, mitberücksichtigen.

Sofern sich Konflikte minderjähriger Gemeinderäte mit den Erziehungsberechtigten, etwa hinsichtlich der zeitlichen Inanspruchnahme und sich daraus ergebenden Konflikten zum Beispiel mit der Schule, ergeben, sind diese nach familienrechtlichen Grundsätzen zu lösen (§§ 1626 ff. BGB).

Nach § 1626 Absatz 2 BGB haben die Eltern bei der Pflege und Erziehung die wachsenden Fähigkeiten und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbstständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen (Satz 1). Die Erziehungsberechtigten besprechen mit dem Kind – sofern es nach dessen Entwicklungsstand angezeigt ist – Fragen der elterlichen Sorge und streben Einvernehmen an (Satz 2). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Eltern allen Wünschen des Kindes entsprechen oder ein Einvernehmen herbeiführen müssen. Die Wahrnehmung der elterlichen Sorge kann auch Entscheidungen der Sorgeberechtigten gegen den Willen des Kindes erfordern (Huber, in: MünchKomm BGB, 8. A., 2020, § 1626, Rn. 66 f.). Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des kommunalen Mandats werden die Sorgeberechtigten dabei zu berücksichtigen haben, dass die Wahrnehmung dieses Ehrenamtes gesetzlich geregelte Rechte und Pflichten mit sich bringt (u. a. §§ 16 bis 19, § 34 Absatz 3 GemO). Diese sind mit anderen gesetzlichen Verpflichtungen wie etwa der Schulpflicht ebenso in bestmöglichen Einklang zu bringen wie mit den übrigen Bedürfnissen des Kindes. Dies ändert freilich nichts

daran, dass es z. B. in besonderen Fällen dazu kommen kann, dass ein minderjähriger Gemeinderat trotz der gesetzlichen Teilnahmepflicht nach § 34 Absatz 3 GemO an einer Sitzung aus einem wichtigen Grund nicht teilnehmen kann. Dies ist an sich jedoch kein entscheidender Unterschied zu volljährigen Gemeinderäten – bei diesen kann es ebenfalls vorkommen, dass ein wichtiger Grund vorliegt, aus dem die Teilnahme an einer Sitzung des Gemeinderats nicht möglich ist. Zu denken ist neben persönlichen Situationen wie etwa kurzfristige Krankheit, Betreuung eines Kindes aufgrund fehlender Betreuungsmöglichkeit, Geburten, Trauerfälle o. Ä. auch an besonders wichtige berufliche Pflichten (zum Fernbleiben aus wichtigem Grund s. etwa Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 31. Lfg., Februar 2022, § 34, Rn. 24). Diese Problematik besteht freilich schon bislang und stellt sich bei Minderjährigen lediglich in anderen Ausprägungen dar. Ohne die dabei bestehende Flexibilität wäre die Ausübung eines Ehrenamtes niemandem möglich.

Einen wesentlichen Unterschied zwischen minderjährigen und volljährigen Gemeinderatsmitgliedern stellt jedoch der Umstand dar, dass volljährige Mitglieder in solchen Fällen – im Rahmen des Rechts – selbstständig entscheiden können und müssen, bei Minderjährigen die Entscheidung dagegen im Einzelfall letztlich von den Erziehungsberechtigten getroffen werden kann. Die Erziehungsberechtigten treffen ihre Entscheidung jedoch weder alleine noch völlig frei (s. o.), insbesondere haben sie auch die grundsätzlich bestehende gesetzliche Pflicht des Minderjährigen zur Teilnahme an der Gremiensitzung zu berücksichtigen. Schließlich sind auch volljährige Mitglieder nicht frei von anderweitigen rechtlichen Zwängen, wie etwa der wahrzunehmenden Sorge für ein eigenes Kind.

Zu Nummer 6 (§ 42)

Zu Buchstabe a

Die Regelung wird aufgrund der Änderung des Wahlverfahrens bei Bürgermeisterwahlen redaktionell angepasst. Im Falle einer Stichwahl endet das Recht und die Pflicht des nicht wiedergewählten Amtsinhabers, die Geschäfte bis zum Amtsantritt des neu gewählten Bürgermeisters fortzuführen, mit der Feststellung des Wahlergebnisses der Stichwahl durch den Gemeindevwahlausschuss, unabhängig davon, ob der Amtsinhaber an der Stichwahl teilnimmt.

Zu Buchstabe b

Steht der bisherige Bürgermeister nicht erneut zur Wahl und kann der neu gewählte Bürgermeister aufgrund einer Wahlanfechtung das Amt vorerst nicht antreten, kommt für die Interimszeit sowohl eine Fortführung der Geschäfte durch den bisherigen Amtsinhaber (§ 42 Absatz 5 Satz 1 GemO) als auch die Beststellung des gewählten Nachfolgers zum Amtsverweser (§ 48 Absatz 3 GemO) in Betracht. Es wird klargestellt, dass die Bestellung eines Amtsverwesers durch den Gemeinderat nach § 48 Absatz 3 GemO Vorrang hat. In diesem Fall führt der bisherige Amtsinhaber die Geschäfte auch noch nach Ablauf seiner Amtszeit, jedoch nur bis zum Amtsantritt des Amtsverwesers, weiter.

Zu Nummer 7 (§ 45)

Zu Buchstabe a

Entfällt bei der Bürgermeisterwahl nach § 45 Absatz 1 GemO auf keine Person mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet künftig anstelle einer Neuwahl eine Stichwahl zwischen den beiden Personen statt, die bei der ersten Wahl die höchste Anzahl an gültigen Stimmen erhalten haben (Satz 1). Die Wahl eines anderen Bewerbers ist in der Stichwahl nicht möglich. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 5) wird verwiesen. Haben mehrere Personen die gleichen, für die Teilnahme an der Stichwahl maßgeblichen Stimmenzahlen erhalten, entscheidet das Los, wer an der Stichwahl teilnimmt. Wer an der Stichwahl teilnimmt, wird durch den Gemeindevwahlausschuss im Rahmen der

Feststellung des Wahlergebnisses (§ 43 Absatz 2 KomWO) festgestellt. Das Zeitfenster zur Durchführung der Stichwahl (zweiter, dritter oder vierter Sonntag nach der ersten Wahl) bleibt unverändert.

Da bei der Bürgermeisterwahl nach § 45 Absatz 1 GemO immer die Möglichkeit besteht, statt einen der auf dem Stimmzettel aufgeführten Bewerber auch eine andere Person durch Eintrag in die freie Zeile des Stimmzettels zu wählen, ist es möglich, dass jemand, der sich nicht beworben hat, die meisten oder zweitmeisten Stimmen erhält. In diesem Fall nimmt diese Person als Bewerber an der Stichwahl teil, wenn sie der Teilnahme nach § 10a KomWG zustimmt (siehe Begründung zu Artikel 4 Nummer 5). Satz 2 regelt die Durchführung der Stichwahl für den Fall, dass eine solche Person der Teilnahme an der Stichwahl nicht zustimmt. In diesem Fall findet die Stichwahl nur mit dem anderen Bewerber statt, verbunden mit der Möglichkeit, auch eine andere wählbare Person durch Eintrag in die freie Zeile des Stimmzettels zu wählen. Handelt es sich bei beiden möglichen Teilnehmern der Stichwahl um Personen, die sich nicht beworben haben, und sind beide nicht zur Teilnahme an der Stichwahl bereit, findet die Wahl mit einem Stimmzettel ohne Bewerber und nur mit freier Zeile statt. Insofern gilt hier nichts anderes als nach bisherigem Recht bei Bürgermeisterwahlen, für die weder zur Hauptwahl noch zur Neuwahl eine Bewerbung eingeht.

Nach Satz 3 ist bei der Stichwahl – wie bei der bisherigen Neuwahl – gewählt, wer die meisten gültigen Stimmen erhalten hat (einfache Mehrheit). Diese Mehrheit gilt sowohl im Falle des Satzes 1 (Stichwahl mit zwei Bewerbern) als auch in den Fällen des Satzes 2 (Stichwahl mit einem oder ohne Bewerber). Bei Stimmengleichheit entscheidet wie bisher das Los, wer zum Bürgermeister gewählt ist.

Satz 4 stellt klar, dass, soweit keine Sonderregelungen für die Stichwahl getroffen sind, für die Stichwahl die gleichen Grundsätze und Bestimmungen gelten, wie für die erste Wahl.

Zu Buchstabe b

Die Vorschrift regelt den in der Praxis seltenen aber denkbaren Fall, dass einer der beiden Teilnehmer an der Stichwahl vor der Stichwahl stirbt oder die Wählbarkeit verliert, z. B. weil ein Wählbarkeitsausschlussgrund nach § 46 Absatz 2 GemO eintritt. Würde dieser Bewerber die Mehrheit der Stimmen erhalten, müsste die Wahl von der Rechtsaufsichtsbehörde für ungültig erklärt werden (§ 32 Absatz 2 Satz 1 KomWG). Wird der Todesfall bzw. der Verlust der Wählbarkeit rechtzeitig bekannt, würde die Wahl vermutlich auf den anderen Teilnehmer der Stichwahl hinauslaufen, da die Wähler in der Stichwahl keine andere Wahloption mehr haben. Dabei sind Fälle denkbar, dass jemand entgegen dem mehrheitlichen Wählerwillen zum Bürgermeister gewählt wird, insbesondere wenn der verbliebene Bewerber in der ersten Wahl deutlich weniger Stimmen als der andere Bewerber erhalten hat oder wenn aufgrund des Bewerberfelds der ersten Wahl anzunehmen ist, dass viele Wähler – hätten sie gewusst, dass der favorisierte Bewerber nicht mehr zur Verfügung steht – in der ersten Wahl ihre Stimme anders vergeben hätten.

Um diese Probleme zu vermeiden, wird gesetzlich bestimmt, dass in diesem Fall keine Stichwahl stattfindet. Das Wahlverfahren ist damit ohne Ergebnis abgeschlossen. Das Nähere zum Verfahren, z. B. die öffentliche Bekanntmachung, kann in der Kommunalwahlordnung geregelt werden. Statt der Stichwahl ist eine vollständig neue Bürgermeisterwahl (mit neuer Stellenausschreibung) nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlrechts durchzuführen. Hierfür gilt die gleiche Frist (drei Monate) wie in anderen Fällen, in denen die Amtszeit des Bürgermeisters unvorhergesehen endet (§ 47 Absatz 1 Satz 1 GemO).

Zu Nummer 8 (§ 46)

Das Mindestalter für die Wählbarkeit zum Bürgermeister wird vom vollendeten 25. Lebensjahr auf das vollendete 18. Lebensjahr (Volljährigkeit) abgesenkt. Die bisherige Höchstaltersgrenze entfällt. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 4) wird verwiesen.

Zu Nummer 9 (§ 47)

Zu Buchstabe a

Die Vorschrift wird infolge des Wegfalls der Ruhestandsaltersgrenze für Bürgermeister angepasst (siehe Abschnitt 2 Nummer 4 des allgemeinen Teils der Begründung). Damit wird zugleich klargestellt, dass entsprechend der bisherigen Rechtsauslegung in anderen Fällen des Ruhestandseintritts des hauptamtlichen Bürgermeisters oder der Verabschiedung des ehrenamtlichen Bürgermeisters, in denen der Zeitpunkt des Freiwerdens der Stelle genügend lange vorher feststeht, die Wahl vor Freiwerden der Stelle durchzuführen ist.

Zu Buchstabe b

Die Erfahrungen während der Coronapandemie und die Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass es außergewöhnliche Situationen geben kann, die es notwendig machen, dass Bürgermeisterwahlen über das in § 47 Absatz 1 Satz 1 GemO vorgegebene Zeitfenster für den Wahltag hinaus verschoben werden können. Für diese Fälle wird eine Rechtsgrundlage geschaffen. Danach kann die Wahl um bis zu höchstens sechs Monate nach Ende des für die betreffende Wahl geltenden gesetzlichen Zeitfensters aufgeschoben werden. Die Aufschiebung kann vor oder nach der öffentlichen Bekanntmachung der Wahl nach § 3 Absatz 2 KomWG in Verbindung mit § 1 Absatz 1 und 3 KomWO erfolgen, wobei bei einer bereits bekanntgemachten Wahl eine erneute Bekanntmachung über die Aufschiebung erforderlich ist. Die erforderlichen Durchführungsvorschriften können in der Kommunalwahlordnung geregelt werden, wofür die Verordnungsermächtigung des § 55 KomWG entsprechend ergänzt wird (Artikel 4 Nummer 12 Buchstabe b).

Hinsichtlich der Prognose, ob die Durchführung der Wahl am ursprünglich vorgesehenen Wahltag voraussichtlich nicht ordnungsgemäß möglich sein wird, besteht ein gewisser Spielraum. Die Voraussetzungen des neuen § 47 Absatz 1 Satz 2 müssen zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Aufschiebung mit hoher Wahrscheinlichkeit vorliegen; lediglich die Möglichkeit hierfür reicht nicht aus. Steht dagegen fest, dass die Wahl infolge höherer Gewalt oder aus einem sonstigen Grund nicht durchgeführt werden kann – was in der Regel erst kurz vor den Wahltag der Fall sein wird – ist die Wahl von der Rechtsaufsichtsbehörde nach § 29 KomWG abzusagen (vgl. Begründung zu Artikel 4 Nummer 9 Buchstabe a).

Die Stellenausschreibung nach § 47 Absatz 2 GemO enthält ebenfalls den Wahltag sowie die Einreichungsfrist, deren Ende vom Gemeinderat frühestens auf den 27. Tag vor der Wahl festgesetzt werden kann (§ 10 Absatz 1 Satz 3 KomWG). Es wird deshalb gesetzlich klargestellt, dass eine zum Zeitpunkt der Aufschiebung der Wahl bereits erfolgte Stellenausschreibung unabhängig davon, ob sie vor oder nach der öffentlichen Bekanntmachung der Wahl erfolgt ist, nicht wiederholt oder geändert werden muss, und somit auch die Einreichungsfrist unverändert bleibt. Es bleibt der Gemeinde jedoch unbenommen, die Stellenausschreibung aufzuheben und zu einem späteren Zeitpunkt erneut durchzuführen.

Die Entscheidung über die Aufschiebung der Wahl trifft der Gemeinderat, dem die Festlegung des Wahltags obliegt (§ 2 Absatz 2 KomWG). Durch die erforderliche Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde wird sichergestellt, dass die Aufschiebung nur in besonders gelagerten Fällen und nur so lange wie nötig erfolgt. Der bisherige Bürgermeister führt nach Maßgabe von § 42 Absatz 5 GemO die Geschäfte solange weiter.

Zu Nummer 10 (§ 48)

Bei Verhinderung des Bürgermeisters vertritt in Gemeinden ohne Beigeordnete ein aus der Mitte des Gemeinderats gewählter Stellvertreter den Bürgermeister mit allen dessen Rechten. Da die ehrenamtlichen Stellvertreter des Bürgermeisters als gesetzliche Vertreter der Gemeinde selbst geschäftsfähig sein müssen, wird gesetzlich klargestellt, dass nur volljährige Gemeinderäte als Stellvertreter bestellt werden können.

Zu Nummer 11 (§ 52a)

Zu Absatz 1

Satz 1 regelt einen Rückübernahmeanspruch für hauptamtliche Bürgermeister, die unmittelbar vor ihrem Amtsantritt in einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit oder auf Probe zum Land Baden-Württemberg standen. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 6) wird verwiesen. Der Übernahmeanspruch ist ausdrücklich an das Ende der Amtszeit gekoppelt und kann nicht während einer laufenden Amtszeit als Bürgermeister geltend gemacht werden. Er besteht nur dann, wenn die (erste oder jede weitere) Amtszeit jeweils regulär beendet ist, das Amt als Bürgermeister also nicht vorzeitig – etwa auf Antrag des Amtsinhabers oder durch vorzeitige Beendigung nach § 128 GemO – vor Ablauf der jeweiligen Amtszeit endet. Maßgeblich für (den Beginn und damit auch) das Ende der Amtszeit ist der Amtsantritt (§ 42 Absatz 3 GemO in Verbindung mit § 11 der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung). Die allgemeinen für eine Übernahme in das Beamtenverhältnis geltenden Voraussetzungen müssen (schon nach allgemeinen beamtenrechtlichen Grundsätzen) im Zeitpunkt der Wiederernennung erfüllt sein; dies gilt jedoch nicht für die haushaltsrechtlichen Altersgrenzen für eine Einstellung in den Landesdienst (§ 48 der Landeshaushaltsordnung). Satz 2 regelt das Verfahren, insbesondere eine dreimonatige Ausschlussfrist für den erforderlichen Antrag auf Rückübernahme in den Landesdienst. Über den Antrag ist innerhalb einer angemessenen Frist (drei Monate nach Antragstellung bzw. nach Ablauf der Amtszeit bei Antragstellung vor diesem Zeitpunkt) zu entscheiden.

Zu Absatz 2

Satz 1 regelt ein Verschlechterungsverbot. Dem Beamten ist bei Rückübernahme ein Statusamt zu übertragen, das dem entspricht, welches der Beamte zum Zeitpunkt der Beendigung des Beamtenverhältnisses zum Land innehatte. Allerdings besteht kein Anspruch auf die Übertragung eines bestimmten konkret-funktionalen Amtes (z. B. der früheren Tätigkeit). Satz 2 stellt klar, dass Dienstzeiten als kommunaler Wahlbeamter Erfahrungszeiten für den besoldungsrechtlichen Stufenaufstieg in der A-Besoldung und den Besoldungsgruppen R 1 und R 2 darstellen.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift regelt einen entsprechenden Anspruch auf Rückübernahme für Tarifbeschäftigte des Landes.

Zu Nummer 12 (§ 65)

Da die Mitglieder der Bezirksbeiräte aus dem Kreis der wählbaren Bürger bestellt (§ 65 Absatz 1 Satz 1) und daher mit der Absenkung des passiven Wahlalters auch Minderjährige Bezirksbeiräte werden können, wird die Handlungsfähigkeit dieser Bezirksbeiräte durch eine entsprechende Geltung des § 32 Absatz 2a klargestellt. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nummer 5 wird verwiesen.

Zu Nummer 13 (§ 69)

Zu Buchstabe a

Durch die Neufassung des § 69 Absatz 1 Satz 4 werden alle wahlberechtigten Bürger, die in der Ortschaft wohnen, bei der Wahl in den Ortschaftsrat wählbar. Erfasst sind damit auch Bürger ab Vollendung des 16. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, die bislang vom passiven Wahlrecht ausgenommen waren, denen das aktive Wahlrecht aber bereits zustand. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 2) sowie die Begründung zu Artikel 1 Nummer 4 wird verwiesen. Auch Personen ohne Wohnung, die sich gewöhnlich in der Ortschaft

aufhalten und nach § 14 Absatz 3 GemO künftig bei den Gemeindewahlen wahlberechtigt sind, sind damit bei der Ortschaftsratswahl wahlberechtigt und wählbar (vgl. Abschnitt 2 Nummer 1 des allgemeinen Teils der Begründung sowie Begründung zu Artikel 1 Nummer 1).

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 14 (§ 71)

Ehrenamtliche Ortsvorsteher werden vom Gemeinderat aus dem Kreis der zum Ortschaftsrats wählbaren Bürger sowie ein oder mehrere Stellvertreter aus der Mitte des Ortschaftsrats gewählt. Der Ortsvorsteher vertritt den Bürgermeister und die Beigeordneten ständig beim Vollzug der Beschlüsse des Ortschaftsrats und bei der Leitung der örtlichen Verwaltung (§ 71 Absatz 3 Satz 1 GemO). Hierbei kann es Fallkonstellationen geben, in denen der Ortsvorsteher rechtsgeschäftlich für die Gemeinde handelt. Bei Verhinderung des Ortsvorstehers vertritt ein Stellvertreter den Ortsvorsteher mit allen dessen Rechten. Da der Ortsvorsteher und seine Stellvertreter in diesen Fällen selbst geschäftsfähig sein müssen, wird gesetzlich klar gestellt, dass nur volljährige Personen als Ortsvorsteher und Stellvertreter gewählt werden können.

Zu Nummer 15 (§ 72)

Zu Buchstabe a

Die Vorschrift wird aufgrund der Änderung der Altersgrenzen für die Wählbarkeit zum Bürgermeister (siehe Begründung zu Artikel 1 Nummer 9) redaktionell angepasst. Für Ortsvorsteher ändert sich dadurch nichts, da für sie diese Altersgrenzen bereits bisher nicht galten. Das für Ortsvorsteher bereits bisher erforderliche Mindestalter von 18 Jahren ergibt sich künftig aus § 71 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 (siehe Begründung zu Artikel 1 Nummer 14).

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 16 (Inhaltsübersicht)

Die amtliche Inhaltsübersicht der Gemeindeordnung wird wegen der Einführung eines neuen Paragraphen redaktionell angepasst.

Zu Artikel 2 – Änderung der Landkreisordnung

Zu Nummer 1 (§ 10)

Personen, die keine Wohnung haben, sich jedoch seit mindestens drei Monaten gewöhnlich im Landkreis aufhalten und die übrigen Voraussetzungen des Wahlrechts nach § 10 Absatz 1 Satz 1 der Landkreisordnung (LKrO) erfüllen, erhalten das Wahlrecht zur Kreistagswahl. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 1) sowie die Begründung zur entsprechenden Vorschrift in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 1) wird verwiesen. Diese Personen werden hinsichtlich des Wahlrechts den wahlberechtigten Kreiseinwohnern gleichgestellt. Die Ausübung des Wahlrechts richtet sich nach den Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung.

Verlegen nach § 10 Absatz 7 wahlberechtigte Personen ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einen anderen Landkreis, verlieren sie das Wahlrecht im Landkreis des bisherigen gewöhnlichen Aufenthalts. Ein Wechsel des gewöhnlichen Aufenthaltsorts innerhalb des Landkreises hat keine Auswirkung auf das Wahlrecht; die-

ses kann jedoch nur in einer Gemeinde des Landkreises in Anspruch genommen werden.

Die Wahlberechtigten nach § 10 Absatz 7 LKrO werden in die Berechnungsregelung für die Dreimonatsfrist einbezogen, d. h. der Tag der Aufenthaltsnahme im Landkreis ist in die Frist einzubeziehen (§ 10 Absatz 6 LKrO).

Für Personen, die keine Wohnung haben und deshalb keine Kreiseinwohner nach § 9 LKrO sind, jedoch aufgrund ihres gewöhnlichen Aufenthalts im Landkreis wahlberechtigt sind, gelten die Vorschriften über Rechte und Pflichten ehrenamtlich tätiger Kreiseinwohner nicht unmittelbar. Werden solche Personen in den Kreistag gewählt, finden für sie bei der Wahrnehmung und Ausübung ihres Mandats §§ 13 bis 15 LKrO in gleicher Weise Anwendung wie für andere Kreistagsmitglieder. Auf die Begründung zur entsprechenden Vorschrift in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 1) wird verwiesen.

Zu Nummer 2 (§ 12)

Das Alter, ab dem wahlberechtigte Kreiseinwohner eine ehrenamtliche Tätigkeit ohne weitere Begründung ablehnen oder das Ausscheiden verlangen können, wird auf das 67. Lebensjahr, für Ehrenbeamte auf das 63. Lebensjahr angehoben. Auf die Begründung zur entsprechenden Vorschrift in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 2) wird verwiesen.

Zu Nummer 3 (§ 23)

Durch die Änderung des § 23 Absatz 1 werden alle wahlberechtigten Kreiseinwohner bei der Wahl in den Kreistag wählbar. Erfasst sind damit auch Kreiseinwohner ab Vollendung des 16. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, die bislang vom passiven Wahlrecht ausgenommen waren, denen das aktive Wahlrecht aber bereits zustand. Auch Personen ohne Wohnung, die sich gewöhnlich im Landkreis aufhalten und deshalb künftig bei der Kreistagswahl aktiv wahlberechtigt sind (vgl. Begründung zu Artikel 2 Nummer 1), sind aufgrund der Verweisung in § 10 Absatz 7 LKrO damit in den Kreistag wählbar. Auf die Begründung zur entsprechenden Vorschrift in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 4) wird verwiesen.

Zu Nummer 4 (§ 26)

Es wird klargestellt, dass auch minderjährige Kreisräte hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats handlungsfähig sind, soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt. Auf die Begründung zur entsprechenden Vorschrift in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 5) wird verwiesen.

Zu Nummer 5 (§ 37)

Kann der neu gewählte Landrat das Amt vorerst nicht antreten, weil eingelegte Rechtsbehelfe dem entgegenstehen, kann der Kreistag ihn nach § 39 Absatz 6 LKrO zum Amtsverweser bestellen. Es wird klargestellt, dass in diesem Fall der bisherige Landrat die Geschäfte zwar erforderlichenfalls auch noch nach Ablauf seiner Amtszeit, jedoch nur bis zum Amtsantritt des Amtsverwesers weiterführt. Auf die Begründung zur entsprechenden Vorschrift in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b) wird verwiesen.

Zu Artikel 3 – Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart

Zu Nummer 1 (§ 9)

Personen, die keine Wohnung haben, sich jedoch seit mindestens drei Monaten gewöhnlich im Verbandsgebiet des Verbands Region Stuttgart aufhalten und die übrigen Voraussetzungen des Wahlrechts nach § 9 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes

über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS) erfüllen, erhalten das Wahlrecht zur Wahl der Mitglieder der Regionalversammlung. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 1) sowie die Begründung zur entsprechenden Vorschrift in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 1) wird verwiesen. Der Ausschluss vom Wahlrecht nach § 9 Absatz 2 GVRS gilt auch für diese Personen. Die Ausübung des Wahlrechts richtet sich nach den Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung.

Die Wahlberechtigten nach § 9 Absatz 4 GVRS werden in die Berechnungsregelung für die Dreimonatsfrist einbezogen, d. h. der Tag der Aufenthaltsnahme im Verbandsgebiet ist in die Frist einzubeziehen (§ 9 Absatz 1 Satz 5 GVRS).

Verlegen nach § 9 Absatz 4 GVRS wahlberechtigte Personen ihren gewöhnlichen Aufenthalt in eine Gemeinde außerhalb des Verbandsgebiets, verlieren sie das Wahlrecht. Ein Wechsel des gewöhnlichen Aufenthaltsorts innerhalb des Verbandsgebiets hat keine Auswirkung auf das Wahlrecht; dieses kann jedoch nur in einer Gemeinde des Verbandsgebiets in Anspruch genommen werden.

Zu Nummer 2 (§ 10)

Durch die Änderung des § 10 Absatz 1 GVRS werden alle Wahlberechtigten bei der Wahl in die Regionalversammlung wählbar. Erfasst sind damit auch Personen ab Vollendung des 16. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, die bislang vom passiven Wahlrecht ausgenommen waren, denen das aktive Wahlrecht aber bereits zustand. Auch Personen ohne Wohnung, die sich gewöhnlich im Verbandsgebiet aufhalten und deshalb künftig bei der Wahl der Regionalversammlung aktiv wahlberechtigt sind (vgl. Begründung zu Artikel 3 Nummer 1), sind damit in die Regionalversammlung wählbar. Auf die Begründung zur entsprechenden Vorschrift in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 4) wird verwiesen.

Durch die bestehende Verweisung in § 13 Absatz 3 GVRS findet der neue § 26 Absatz 2a LKrO (Artikel 2 Nummer 4) entsprechende Anwendung. Damit wird klargestellt, dass auch minderjährige Mitglieder der Regionalversammlung hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats handlungsfähig sind, soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt. Auf die Begründung zur entsprechenden Vorschrift in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 5) wird verwiesen.

Zu Artikel 4 – Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Zu Nummer 1 (§ 3)

Zu Buchstabe a

Entsprechend einem dringenden Bedürfnis der kommunalen Praxis sollen die Termine für die Einreichung und Zulassung der Wahlvorschläge für die kommunalen Gremienwahlen etwas nach vorne verlegt werden, um mehr Zeit für den Druck der Stimmzettel und den Versand der Briefwahlunterlagen zu erhalten. Im Hinblick auf die zunehmende Zahl von Wahlvorschlägen, Termschwierigkeiten bei den Druckereien, die zunehmende Zahl der Briefwähler und die bereits bei der letzten Kommunalwahl – wie bei allen Wahlen – erfolgte Vorverlegung des Stichtags für die Aufstellung des Wählerverzeichnisses lassen sich Herstellung und Versand der Stimmzettel und Briefwahlunterlagen häufig nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchführen. Die weiteren erforderlichen Änderungen können in der Kommunalwahlordnung erfolgen. Korrespondierend damit muss auch der Termin, bis zu dem die Bekanntmachung der Wahl durch den Bürgermeister bzw. Landrat spätestens erfolgen muss (derzeit: 69. Tag vor der Wahl), nach vorne verlegt werden, da Wahlvorschläge frühestens am Tag nach dieser Bekanntmachung eingereicht werden können (§ 13 Satz 1 KomWO). Der Bekanntmachungstermin wird deshalb um zwei Wochen vorverlegt. Wie bisher kann die Bekanntmachung auch schon früher erfolgen. Der Zeitpunkt, ab dem nach § 9 Absatz 1 Satz 3 KomWG Wahlvorschläge in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen aufgestellt werden können (20. August des Vorjahres) bleibt hiervon unberührt.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung aufgrund der Umstellung von Neuwahl auf Stichwahl im zweiten Wahlgang von Bürgermeisterwahlen.

Zu Nummer 2 (§ 6)

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen aufgrund der Umstellung von Neuwahl auf Stichwahl im zweiten Wahlgang von Bürgermeisterwahlen.

Zu Nummer 3 (§ 9)

Bewerber in Wahlvorschlägen für die Ortschaftsratswahlen werden in der Regel in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen der in der Ortschaft wahlberechtigten Parteimitglieder gewählt. Nach bisheriger Rechtslage können die Wahlvorschläge nur dann in einer Versammlung der wahlberechtigten Mitglieder oder Vertreter der Partei in der Gemeinde aufgestellt werden, wenn es weniger als drei wahlberechtigte Parteimitglieder in der Ortschaft gibt und deshalb die Bildung einer Mitgliederversammlung auf Ortschaftsebene nicht möglich ist. Diese Regelung hat sich in der Vergangenheit als zu unflexibel erwiesen, da es in der Praxis vorkommt, dass trotz eigentlich ausreichender Mitgliederzahl in der Ortschaft eine Mitgliederversammlung mit einer ausreichenden Anzahl an Mitgliedern nicht zustande kommt. Die Ausnahmeregelung wird deshalb erweitert. Künftig ist die Aufstellung eines Wahlvorschlags für die Ortschaftsratswahl auch dann in einer Versammlung der wahlberechtigten Mitglieder oder Vertreter der Partei in der Gesamtgemeinde möglich, wenn zuvor eine ordnungsgemäß einberufene Mitgliederversammlung auf Ortschaftsebene mangels ausreichender Beteiligung nicht zustande gekommen ist. Der bisherige Ausnahmetatbestand bleibt alternativ bestehen.

Die geänderte Vorschrift gilt nach § 9 Absatz 3 KomWG für die Aufstellung von Wahlvorschlägen mitgliederschaftlich organisierter Wählervereinigungen entsprechend.

Zu Nummer 4 (§ 10)

Zu Buchstabe a

Da der 5. Unterabschnitt des 2. Abschnitts künftig einen zweiten Paragrafen erhält, erhält § 10 eine eigene Überschrift.

Zu Buchstabe b

Im Zuge der Umstellung von Neuwahl auf Stichwahl im zweiten Wahlgang von Bürgermeisterwahlen entfällt die Möglichkeit, sich erst zum zweiten Wahlgang zu bewerben. Auch die Rücknahme einer Bewerbung nach der ersten Wahl ist künftig nicht mehr möglich. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 5) wird verwiesen.

Zu Buchstabe c

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Buchstabe d

Die Regelung zur maßgeblichen Einwohnerzahl für die Beibringung von Unterstützungsunterschriften für Bewerbungen zur Neuwahl entfällt, da solche Bewerbungen nicht mehr möglich sind.

Zu Buchstabe e

Die Sätze 1 und 6 der neugefassten Vorschrift über die Wählbarkeitsbescheinigung für Bewerber zur Bürgermeisterwahl entsprechen der bisherigen Regelung in § 10 Absatz 4 Sätze 1 und 2 KomWG.

Die nach Satz 1 von jedem Bewerber vorzulegende Wählbarkeitsbescheinigung wird – wie auch bei anderen Wahlen – von der zuständigen Behörde der Gemeinde ausgestellt, in der der Bewerber seine Hauptwohnung oder einzige Wohnung in der Bundesrepublik Deutschland hat, in der er also gemeldet ist. Während es für Unionsbürger Voraussetzung für die Wählbarkeit zum Bürgermeister ist, dass sie vor Zulassung der Bewerbungen in Deutschland wohnen, sind deutsche Staatsangehörige auch wählbar, wenn sie keine Wohnung in Deutschland haben (§ 46 Absatz 1 GemO). Zur Bürgermeisterwahl bewerben können sich deshalb auch deutsche Staatsangehörige, die im Ausland wohnen oder die sich in Deutschland gewöhnlich aufhalten, ohne hier für eine Wohnung gemeldet zu sein. Da in diesen Fällen keine deutsche Behörde für die Ausstellung der Wählbarkeitsbescheinigung zuständig wäre, wird eine Zuständigkeitsregelung getroffen.

Die Daten von weggezogenen Personen sind bei der Meldebehörde nach Maßgabe von § 13 BMG weiterhin verfügbar. Diese Behörde hat deshalb auch am ehesten Erkenntnisse darüber, ob die Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllt sind. Soweit der Bewerber zuletzt in Baden-Württemberg gemeldet war, wird deshalb der Bürgermeister der Gemeinde des letzten Wohnorts zur zuständigen Stelle für die Ausstellung der Wählbarkeitsbescheinigung bestimmt.

Durch Landesgesetz können jedoch keine Zuständigkeiten für Behörden anderer Länder getroffen werden. Für die sehr selten vorkommenden Fälle, dass ein Bewerber vor seinem Wegzug ins Ausland in einem anderen Land oder noch nie in Deutschland gemeldet war, wird deshalb die Rechtsaufsichtsbehörde der Gemeinde, in der sich die betreffende Person für die Bürgermeisterwahl bewirbt, zur zuständigen Behörde für die Ausstellung der Wählbarkeitsbescheinigung bestimmt. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat vorher die zuständige Gemeindebehörde des letzten Wohnorts oder Aufenthaltsorts in dem anderen Land anzuhören.

Der Bewerber hat die Wählbarkeitsbescheinigung selbst bei der zuständigen Stelle zu beantragen. Er ist bei der Ausstellung zur Mitwirkung verpflichtet (zum Beispiel Angabe seiner letzten Wohnung, auf Verlangen Vorlage eines Personalausweises oder Reisepasses).

Hält die zuständige Behörde einen Bewerber für nicht wählbar, darf sie ihm nach rechtsstaatlichen Grundsätzen keine Wählbarkeitsbescheinigung ausstellen. Die Versagung der Wählbarkeitsbescheinigung ist ein Verwaltungsakt, der selbstständig nach den Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) anfechtbar ist. Da im Kommunalwahlrecht die Zuständigkeit für Widerspruchsentscheidungen standardmäßig der Rechtsaufsichtsbehörde zugewiesen ist, wird eine entsprechende Zuständigkeitsregelung getroffen. Die Regelung bezieht sich nur auf baden-württembergische Behörden. Wird von der Behörde eines anderen Landes die Ausstellung einer Wählbarkeitsbescheinigung versagt, richtet sich das Widerspruchsverfahren nach den verfahrensrechtlichen Regelungen dieses Landes. Für den Fall, dass aufgrund der Zuständigkeitsregelung nach Satz 4 die Rechtsaufsichtsbehörde die Ausstellung der Wählbarkeitsbescheinigung versagt, bedarf es keines Vorverfahrens (§ 15 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung).

Im Übrigen hat der Gemeindevwahlausschuss unabhängig von der Vorlage der Wählbarkeitsbescheinigung zu prüfen, ob der Bewerber wählbar ist (§ 10 Absatz 5 Satz 2 KomWG).

Zu Buchstabe f

Die bereits nach den bisherigen Regelungen des § 10 Absatz 4 Sätze 3 und 4 KomWG erforderlichen Unterlagen (Versicherung an Eides statt der Bewerber, dass sie nicht von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind; bei Unionsbürgern zusätzlich Versicherung an Eides statt, dass sie die Staatsangehörigkeit ihres Herkunftsmitgliedstaates besitzen und in diesem Mitgliedsstaat ihre Wählbarkeit nicht verloren haben sowie ggf. eine Bescheinigung der Verwaltungsbehörde des

Herkunftsmitgliedstaates) sind unabhängig von der Wählbarkeitsbescheinigung vorzulegen und stellen eigenständige Zulassungsvoraussetzungen dar. Sie werden deshalb aus systematischen Gründen inhaltlich unverändert in einem eigenen Absatz geregelt.

Zu Buchstabe g

Zu Doppelbuchstabe aa

Die Fristenregelung für die Zulassung von Bewerbungen zur Neuwahl entfällt, da solche Bewerbungen nicht mehr möglich sind.

Zu Doppelbuchstabe bb

Redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Buchstabe h

Die Fristenregelung für die Bekanntmachung von Bewerbungen zur Neuwahl entfällt, da solche Bewerbungen nicht mehr möglich sind.

Zu Nummer 5 (§ 10a)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift stellt klar, dass Bewerbungen zur Bürgermeisterwahl nach § 10 KomWG zugleich auch für die Teilnahme an einer etwaigen Stichwahl gelten, ohne dass es hierzu einer Willenserklärung des Bewerbers oder einer erneuten Zulassung durch den Gemeindevwahlausschuss bedarf. Dies entspricht insoweit der bisherigen Rechtslage. Anders als bei der bisherigen Neuwahl ist es jedoch nicht mehr möglich, die Bewerbung nach der ersten Wahl zurückzunehmen. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 5) wird verwiesen.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift regelt die Teilnahme von Personen an der Stichwahl, die sich zur ersten Wahl nicht beworben haben und deshalb auch nicht auf dem Stimmzettel standen, sondern von den Wählerinnen und Wählern gewählt wurden, indem ihr Name in die freie Zeile des Stimmzettels eingetragen wurde (siehe auch Begründung zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe a). Entfallen bei der ersten Wahl auf eine solche Person die meisten oder zweitmeisten Stimmen, bedarf es ihrer ausdrücklichen Zustimmung zur Teilnahme an der Stichwahl. Stimmt die betreffende Person zu und erfolgt eine Zulassung durch den Gemeindevwahlausschuss nach § 10a Absatz 3 KomWG, gilt sie als Bewerber für die Stichwahl.

Die Frist zur Zustimmung (innerhalb von drei Tagen nach der ersten Wahl) entspricht der bisherigen Mindestfrist für die Einreichung neuer Bewerbungen zur Neuwahl (§ 10 Absatz 2 Satz 1 – alt – KomWG). Mit der Zustimmung muss der Nachweis der Wählbarkeit zum Bürgermeister erbracht werden. Hierfür ist die Versicherung an Eides statt, dass kein Ausschluss von der Wählbarkeit nach § 46 Absatz 2 GemO vorliegt (§ 10 Absatz 4 Satz 1 – neu – KomWG), zwingend erforderlich, da bestimmte Ausschlussgründe der Gemeinde nicht bekannt sind. Bei Unionsbürgern ist außerdem auch die von Bewerbern zur Bürgermeisterwahl abzugebende Versicherung an Eides statt (§ 10 Absatz 4 Satz 2 – neu – in Verbindung mit § 8 Absatz 2 Satz 1 und 2 KomWG) sowie erforderlichenfalls die Bescheinigung der zuständigen Verwaltungsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats (§ 10 Absatz 4 Satz 2 – neu – KomWG in Verbindung mit § 8 Absatz 2 Satz 5 KomWG) erforderlich. Die Vorlage einer Wählbarkeitsbescheinigung (§ 10 Absatz 3 Satz 1 – neu – KomWG) ist jedoch nur erforderlich, wenn die betreffende Person ihre (Haupt-)Wohnung in einer anderen Gemeinde hat. Hat die betreffende Person ihre Hauptwohnung in derselben Gemeinde – was in den hier maßgeb-

lichen Fällen der Regelfall sein dürfte – liegen der Gemeinde die zur Erstellung einer Wählbarkeitsbescheinigung erforderlichen Angaben bereits vor, sodass auf eine solche Bescheinigung verzichtet werden kann. Die Vorlage von Unterstützungsunterschriften ist ebenfalls entbehrlich, da aus dem Umstand, dass jemand so viele Stimmen erhalten hat, dass diese Person an der Stichwahl teilnimmt, der erforderliche Rückhalt bei den Wahlberechtigten bereits nachgewiesen ist.

Zu Absatz 3

Da nur wählbare Personen an der Stichwahl teilnehmen können und diese in der Stichwahl – anders als bei der ersten Wahl – dann auch auf dem Stimmzettel aufgeführt werden, ist eine förmliche Zulassung von Personen, die der Teilnahme an der Stichwahl nach Absatz 2 zugestimmt haben, durch den Gemeindevwahlausschuss erforderlich. Die Vorschrift entspricht im Übrigen der bisherigen Regelung in § 10 Absatz 5 KomWG über die Zulassung von Bewerbern, die sich erst zur Neuwahl beworben haben.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift über die öffentliche Bekanntmachung von nach Absatz 3 zugelassenen Bewerbern entspricht der bisherigen Regelung in § 10 Absatz 6 KomWG über die Bekanntmachung von neuen Bewerbern bei der Neuwahl. Aus Gleichbehandlungsgründen ist in der Bekanntmachung auch der andere Teilnehmer an der Stichwahl nach Absatz 1, der sich bereits zur ersten Wahl beworben hat, erneut bekannt zu machen.

Erfolgt keine Zulassung von Bewerbern nach Absatz 3, sind die Teilnehmer an der Stichwahl nicht gesondert bekannt zu machen. Davon unabhängig ist in der Bekanntmachung zur Durchführung der Stichwahl darauf hinzuweisen, welche Bewerber gewählt werden können (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 KomWO).

Zu Nummer 6 (§ 14)

Bei den regelmäßigen Kommunalwahlen, die zuletzt immer zusammen mit der Europawahl durchgeführt wurden, sind von den Wahlvorständen bis zu fünf Wahlen (Europa-, Regional-, Kreistags-, Gemeinderats- und Ortschaftsratswahl) auszuführen. Da zudem aufgrund der Besonderheiten des Kommunalwahlrechts die Auszählung deutlich aufwändiger ist als bei anderen Wahlen, ist es in vielen Städten und Gemeinden erforderlich, die Auszählung am Montag nach dem Wahltag und eventuell auch noch an weiteren Tagen unter Hinzuziehung einer größeren Anzahl von Wahlhelfern fortzuführen. Da das Kommunalwahlrecht keine Obergrenze für die Zahl der Beisitzer in den Wahlvorständen festlegt, können die Wahlvorstände entsprechend besetzt werden, sodass sich die Beisitzer auch abwechseln können. Der Wahlvorsteher und der Schriftführer oder ihre Stellvertreter müssen jedoch während der Wahlhandlung und der Ermittlung des Wahlergebnisses durchgehend anwesend sein. Um den Gemeinden die Organisation des Zählgeschäfts zu erleichtern, wird klargestellt, dass bei Bedarf auch mehrere Stellvertreter des Wahlvorstehers und des Schriftführers bestellt werden können. Die Berufung der Stellvertreter des Wahlvorstehers als Mitglied des Wahlvorstands obliegt dem Bürgermeister (§ 14 Absatz 1 Satz 3 KomWG), die Stellvertreter des Schriftführers werden vom Wahlvorsteher bestellt (§ 14 Absatz 1 Satz 4 KomWG).

Zu Nummer 7 (§ 19)

Zu Buchstabe a

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung aufgrund der Anhebung der Einwohnergrenze in § 26 Absatz 4 Satz 2 GemO (siehe Begründung zu Artikel 1 Nummer 3).

Zu Buchstabe b

Die Vorschrift regelt die Stimmabgabe bei der Stichwahl zur Bürgermeisterwahl. Entsprechend dem Wesen einer Stichwahl können die Wählerinnen und Wähler nur einem der beiden an der Stichwahl teilnehmenden Bewerber ihre Stimme geben (Satz 1). Die Eintragung des Namens einer anderen Person ist in diesem Fall nicht möglich und macht die Stimmabgabe ungültig (siehe Begründung zu Artikel 4 Nummer 8).

Nimmt in den Fällen des § 45 Absatz 2 Satz 2 GemO nur ein Bewerber an der Stichwahl teil oder findet die Wahl ohne Bewerber statt (siehe Begründung zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe a), gelten nach Satz 2 die gleichen Regeln zur Stimmabgabe wie bei der ersten Wahl, die in § 19 Absatz 3 KomWG geregelt sind.

Zu Buchstabe c

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 8 (§ 24)

Zu Buchstabe a

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Buchstabe c

Die Vorschrift regelt die Ungültigkeit von Stimmen, die bei der Stichwahl mit zwei Bewerbern entgegen der Regelung des neuen § 19 Absatz 4 Satz 1 KomWG für eine andere Person, die nicht an der Stichwahl teilnimmt, abgegeben wurden (siehe Begründung zu Artikel 4 Nummer 7 Buchstabe b).

Zu Nummer 9 (§ 29)

Zu Buchstabe a

Die Erfahrungen während der Coronapandemie haben gezeigt, dass es außergewöhnliche Situationen geben kann, in denen die Wahl nicht durchgeführt werden kann, ohne dass ein Wahlmangel im eigentlichen Sinne vorliegt, der eine Absage der Wahl durch die Rechtsaufsichtsbehörde zur Folge hat. Auch bei einer Naturkatastrophe ist es denkbar, dass eine Wahl wegen Zerstörung der Infrastruktur ganz oder in Teilen des Wahlgebiets nicht durchgeführt werden kann. Die bestehende Regelung des § 29 Satz 1 KomWG wird deshalb in Anlehnung an die entsprechende Regelung in § 50 des Landtagswahlgesetzes für diese Fälle erweitert. Der Verweis auf § 33 KomWG stellt klar, dass sich die Absage der Wahl auch nur auf einzelne Wahlkreise oder Wahlbezirke beziehen kann, wenn sich der Wahlmangel nur auf diese bezieht oder die Wahl nur dort nicht durchgeführt werden kann.

Zu Buchstabe b

Die Vorschrift wird begrifflich angepasst.

Zu Buchstabe c

Es wird gesetzlich klargestellt, dass für die Nachholung der Wahl die Vorschriften über Wiederholungs- und Neuwahlen in §§ 34 und 35 KomWG entsprechende Anwendung finden. Eine entsprechende Regelung gibt es bereits in § 48 Satz 3 KomWO.

Zu Nummer 10 (§ 31)

Für die Erhebung eines Einspruchs gegen eine kommunale Wahl ist bisher gesetzlich keine bestimmte Form vorgeschrieben. In der Kommentarliteratur wird jedoch teilweise die Auffassung vertreten, dass hier vergleichbare Formerfordernisse gelten müssen, wie bei einem Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt, da die Einspruchsfrist eine Ausschlussfrist ist. Aufgrund der mittlerweile weit verbreiteten elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten (insbesondere E-Mail) ist zudem zu befürchten, dass Einsprüche unüberlegter erhoben werden, als dies bei Formulierung eines Schreibens der Fall wäre. Für den Einspruch werden deshalb die gleichen alternativen Formvorgaben eingeführt, die auch für einen Widerspruch nach § 70 Absatz 1 Satz 1 VwGO gelten (schriftlich, mündlich zur Niederschrift, elektronische Übermittlung nach § 3a Absatz 2 LVwVfG, insbesondere mit qualifizierter elektronischer Signatur).

Zu Nummer 11 (§ 39a)

Zu Buchstabe a

Das Statistische Landesamt erfasst bisher die Wahlergebnisse der Gemeinderats-, Ortschaftsrats- und Kreistagswahlen sowie aller Parlamentswahlen und wertet diese statistisch aus. Eine landesweite statistische Auswertung der Bürgermeisterwahlen gibt es, anders als in den meisten anderen Ländern, in Baden-Württemberg bisher nicht. Da ein öffentliches Interesse auch an statistischen Angaben zu Bürgermeisterwahlen besteht, ist eine statistische Auswertung durch das Statistische Landesamt vorgesehen.

Da die Daten bei den Gemeinden im Rahmen der Durchführung der Bürgermeisterwahl anfallen, werden die Gemeinden verpflichtet, über das Wahlergebnis jeder Bürgermeisterwahl an das Statistische Landesamt zu berichten. Durch die ausdrückliche Nennung der Bewerber wird klargestellt, dass auch weitere Angaben zu den Bewerbern angefordert werden können, die nicht unmittelbar Gegenstand des nach § 43 Absatz 2 KomWO festgestellten oder nach § 44 Absatz 1 KomWO bekanntgemachten Wahlergebnisses sind, wie beispielsweise das Geschlecht und die Staatsangehörigkeit der Bewerber oder der Umstand, dass sich der bisherige Amtsinhaber erneut bewirbt. Das Nähere zu den zu übermittelnden Angaben kann in der Kommunalwahlordnung geregelt werden, wofür die Verordnungsermächtigung des § 55 KomWG entsprechend ergänzt wird (Artikel 4 Nummer 12 Buchstabe b).

Die statistische Auswertung der Wahlergebnisse auf überregionaler Ebene obliegt nach § 39a Absatz 5 (neu) KomWG dem Statistischen Landesamt.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 12 (§ 55)

Zu Buchstabe a

Die Verordnungsermächtigung für das Innenministerium wird aufgrund der Umstellung von Neuwahl auf Stichwahl im zweiten Wahlgang von Bürgermeisterwahlen erweitert. In der Kommunalwahlordnung sind insbesondere nähere Bestimmungen zur Durchführung des neuen § 10a KomWG (siehe Begründung zu

Artikel 4 Nummer 5) und für den Fall, dass nach dem neuen § 45 Absatz 3 GemO keine Stichwahl stattfindet (siehe Begründung zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b), zu treffen.

Zu Buchstabe b

Zu Nummer 15

Die erforderlichen Durchführungsvorschriften für den Fall einer Aufschiebung einer Wahl nach dem neuen § 47 Absatz 1 Satz 2 GemO sollen in der Kommunalwahlordnung geregelt werden. Hierzu wird die Verordnungsermächtigung ergänzt. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b wird verwiesen. Gleichzeitig wird klargestellt, dass in der Kommunalwahlordnung auch Durchführungsvorschriften für die Absage einer Wahl durch die Rechtsaufsichtsbehörde nach § 29 KomWG und die dann erforderliche Nachholung der Wahl getroffen werden können.

Zu Nummer 16

Das Nähere zu der durch § 39a Absatz 2 KomWG neu eingeführten Übermittlung von Angaben zum Wahlergebnis und zu den Bewerbern bei Bürgermeisterwahlen an das Statistische Landesamt soll in der Kommunalwahlordnung geregelt werden. Hierzu wird die Verordnungsermächtigung ergänzt. Auf die Begründung zu Artikel 4 Nummer 11 wird verwiesen.

Zu Buchstabe c

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 13 (§ 57)

Nach § 57 Absatz 1 Satz 1 KomWG ist maßgebende Einwohnerzahl für die Kommunalwahlen das auf den 30. September des zweiten der Wahl vorhergehenden Jahres fortgeschriebene Ergebnis der jeweils letzten allgemeinen Zählung der Bevölkerung. Für die Kommunalwahlen 2024 wären somit die auf den 30. September 2022 fortgeschriebenen Einwohnerzahlen nach dem Ergebnis des Zensus 2022 maßgebend. Von der Einwohnerzahl hängt insbesondere die Zahl der zu wählenden Gemeinderäte und Kreisräte (§ 25 Absatz 2 GemO, § 20 Absatz 2 LKrO), die Bildung der Wahlkreise für die Kreistagswahl (§ 22 Absätze 4 und 5 LKrO) und damit auch die höchstmögliche Zahl von Bewerbern in den einzelnen Wahlvorschlägen (§ 26 Absatz 4 und § 27 Absatz 3 Satz 2 GemO, § 22 Absatz 2 Satz 2 LKrO) ab. Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 19. Juli 2022 – 1 S 2975/21 – sind außerdem alle Gemeinden mit unechter Teilortswahl zu einer regelmäßigen Überprüfung verpflichtet, ob die Aufteilung der Gemeinderatssitze auf die einzelnen Wohnbezirke noch den Kriterien des § 27 Absatz 2 Satz 4 GemO entspricht. Auch hierfür sind nach Maßgabe von § 57 Absatz 2 KomWG die o. g. Einwohnerzahlen zu Grunde zu legen.

Die im Rahmen des Zensus 2022 festgestellten Einwohnerzahlen werden voraussichtlich ab Herbst 2023 zur Verfügung stehen. Die o. g. wahlorganisatorischen Festlegungen müssen jedoch bereits vorher erfolgen, da mit der Wahl der Bewerber in den Mitglieder- oder Vertreterversammlungen der Parteien und Wählervereinigungen für die Kommunalwahlen 2024 ab dem 20. August 2023 begonnen werden kann (§ 9 Absatz 1 Satz 3 i. V. m. § 2 Absatz 1 Satz 1 KomWG). Um Rechtssicherheit für die Kommunen, die Wahlvorschlagsträger und die Bewerberinnen und Bewerber zu schaffen, wird deshalb für die Kommunalwahlen 2024 eine von § 57 Absatz 1 und 2 KomWG abweichende Sonderregelung getroffen. Danach sind für die Kommunalwahlen 2024 generell – unabhängig von den im Rahmen des Zensus 2022 festgestellten Einwohnerzahlen – die auf den 30. September 2022 fortgeschriebenen Einwohnerzahlen des Zensus 2011 maßgebend. Diese fortgeschriebenen Einwohnerzahlen werden vom Statistischen Landesamt voraussichtlich Anfang des Jahres 2023 veröffentlicht. Die Regelung entspricht

der anlässlich des Zensus 2011 getroffenen Sonderregelung für die Kommunalwahlen 2014 (Artikel 8 Absatz 1 des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 16. April 2013, GBl. S. 55, 58).

Zu Nummer 14 (Inhaltsübersicht)

Die amtliche Inhaltsübersicht des Kommunalwahlgesetzes wird wegen der Einführung eines neuen Paragraphen redaktionell angepasst.

Zu Artikel 5 – Änderung des Landesbeamtengesetzes

Zu Nummer 1 (§ 36)

Zu Buchstabe a

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung, nachdem die Regelung zur Altersgrenze für hauptamtliche Bürgermeister und hauptamtliche Amtsverweser in einem neuen Absatz 5 erfolgt.

Zu Buchstabe b

Die bisher in § 36 Absatz 4 LBG gleich wie für die anderen kommunalen Wahlbeamten geregelte Altersgrenze für den Eintritt der hauptamtlichen Bürgermeister und der hauptamtlichen Amtsverweser nach § 48 Absatz 3 GemO in den Ruhestand kraft Gesetzes entfällt; eine Altersgrenze gibt es für diese Beamten künftig nicht mehr. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 4) wird verwiesen. Die Ausnahme von der für Beamte auf Lebenszeit obligatorischen Altersgrenze (§ 25 BeamtStG) wird aufgrund von § 6 BeamtStG gesetzlich geregelt.

Zu Nummer 2 (§ 37)

Zu Buchstabe a

Es wird klargestellt, dass die Vorschrift über den Ruhestandseintritt von Beamten auf Zeit nach Ablauf ihrer Amtszeit weiterhin auch für hauptamtliche Bürgermeister und hauptamtliche Amtsverweser gilt.

Zu Buchstabe b

Bei der Regelung des § 37 Absatz 1 Satz 2 LBG über die Anrechnung einer hauptberuflichen Tätigkeit bei einem kommunalen Bundes- oder Landesverband bei der für einen Ruhestandseintritt wegen Ablaufs der Amtszeit erforderlichen ruhegehaltfähigen Dienstzeit wurde ursprünglich auf die Altersgrenze für die Wählbarkeit zum Bürgermeister nach § 46 Absatz 1 GemO abgestellt (vgl. Drucksache 12/4902, Seite 17). Da das Mindestalter für die Wählbarkeit abgesenkt wird (Artikel 1 Nummer 8), sind auch hier nunmehr Zeiten nach Vollendung des 18. Lebensjahres maßgeblich.

Zu Nummer 3 (§ 41)

Die Altersgrenze für die Verabschiedung ehrenamtlicher Bürgermeister und ehrenamtlicher Amtsverweser nach § 48 Absatz 3 GemO entfällt in gleicher Weise wie die Altersgrenze für den Ruhestandseintritt der hauptamtlichen Bürgermeister. Auf den allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt 2 Nummer 4) wird verwiesen. Für diese Ehrenbeamten soll auch nicht die allgemeine Kann-Regelung des § 41 Absatz 1 Satz 1 LBG über die Verabschiedung von Ehrenbeamten nach Vollendung des 67. Lebensjahres bzw. im Falle einer Schwerbehinderung nach Vollendung des 62. Lebensjahres Anwendung finden. Sie sind jedoch weiterhin

nach § 41 Absatz 1 Satz 2 LBG zu verabschieden, wenn die Voraussetzungen des Landesbeamtengesetzes oder des Beamtenstatusgesetzes für die Versetzung von Beamten in den Ruhestand vorliegen, also insbesondere bei Dienstunfähigkeit. Daneben können ehrenamtliche Bürgermeister und Amtsverweser nach § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 GemO neuer Fassung ihr Ausscheiden aus dem Amt verlangen, wenn sie das 63. Lebensjahr vollendet haben.

Zu Artikel 6 – Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit

Da sich Zweckverbände anders als Eigenbetriebe durch Umlagen finanzieren, bedarf es für Zweckverbände, die nach § 20 GKZ für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften unmittelbar anwenden, Anpassungen der eigenbetriebsrechtlichen Regelungen. Nach dem Neuerlass der Eigenbetriebsverordnung-HGB und der Eigenbetriebsverordnung-Doppik im Jahr 2020 wird durch die Einfügung zweier Maßgaberegulungen den Besonderheiten der Zweckverbände Rechnung getragen.

Durch die Maßgabe, dass erhobene Investitionsumlagen auch als zu passivierende Sonderposten behandelt werden können, können Zweckverbände, die Eigenbetriebsrecht anwenden, wählen, ob sie erhobene Investitionsumlagen im Eigenkapital als Kapitalrücklage, wie bislang, oder als zu passivierende Sonderposten behandeln. Sie bekommen damit die gleiche Wahlmöglichkeit eingeräumt wie Zweckverbände, die die Vorschriften über die Gemeindegewirtschaft anwenden (§ 18 Nummer 2 GKZ). Die Möglichkeit Investitionsumlagen als zu passivierende Sonderposten zu behandeln, ist insbesondere für Zweckverbände mit sehr individuellen Investitionsschlüsseln, wie im Bereich der Breitbandversorgung, von Bedeutung.

Mit der Einräumung der Möglichkeit, bestehende Pensions- und Beihilferückstellungen anstelle einer Auflösung unmittelbar in das Eigenkapital einzustellen, können negative Auswirkungen auf die Einnahmenbeschaffung der Zweckverbände vermieden werden. Bei Zweckverbänden würde eine erfolgswirksame Auflösung – anders als bei Eigenbetrieben – den über Umlagen zu deckenden Finanzbedarf senken, ohne dass der Auflösung immer in entsprechendem Umfang liquide Mittel gegenüberstehen. Wegen der Auswirkungen auf die Verbandsmitglieder hat die Verbandsversammlung darüber zu beschließen, ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird. Als Grundlage für die Beschlussfassung sollen vom Zweckverband entsprechende Daten zur Beurteilung der Auswirkungen durch die Mitglieder, insbesondere zu den sich durch die unmittelbare Einstellung in das Eigenkapital erhöhenden Beteiligungswerten der Mitglieder, aber möglichst auch zu weiteren Themen, wie zum Beispiel steuerlichen und haushaltsrechtlichen Auswirkungen, zur Verfügung gestellt werden.

Zu Artikel 7 – Änderung des Sparkassengesetzes

Nach § 15 Absatz 4 des Sparkassengesetzes (SpG) dürfen zu weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrats der Sparkasse und zu ihren Stellvertretern nur Personen bestellt werden, die in den Gemeinderat eines Trägers oder einer Gemeinde eines Trägers der Sparkasse wählbar sind. Es sollen auch weiterhin nur solche Personen vom Hauptorgan des Trägers zu weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrats bestellt werden können, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Ausschlaggebend hierfür ist vor allem, dass die ehrenamtlich tätigen Mitglieder des Verwaltungsrats nach § 19 Absatz 6 SpG in Verbindung mit § 48 BeamtStG und § 59 LBG anders als die ebenfalls ehrenamtlich tätigen Gemeinderäte im Fall einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Pflichtverletzung persönlich haften. Das damit entstehende deutlich erhöhte Haftungsrisiko bei Absenkung des Mindestalters für weitere Verwaltungsräte auf die Vollendung des 16. Lebensjahres widerspräche daher dem rechtlich gebotenen Schutz Minderjähriger. Unterstrichen wird dies dadurch, dass das schadensersatzpflichtige Mitglied des Verwaltungsrats nach dem Grundsatz der Naturalrestitution den Zustand wiederherzustellen hat, der bestünde, wenn die schadensersatzauslösende Pflichtverletzung nicht erfolgt wäre, § 249 Absatz 1 BGB (vgl. Biesok, Sparkassenrecht, 1. Auflage, Baden-Baden 2021, Randnummer 996). Zwar kann die Sparkasse derartige bis zur Existenzgefährdung des einzelnen Verwaltungsratsmitglieds gehende Schadensersatzansprüche durch Abschluss

einer D&O-Versicherung (Directors & Officers Liability Insurance) absichern, verpflichtet ist sie hierzu aber nicht. Die Möglichkeit, auch Minderjährige zu weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrats zu bestellen, stünde zudem im Widerspruch zur Regelung des § 16 Absatz 1 Satz 4 SpG, nach der Beschäftigtenvertreter nur dann für den Verwaltungsrat wählbar sind, wenn sie am Wahltag das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag besitzen, mithin das 18. Lebensjahr vollendet haben (Artikel 38 Absatz 2 GG). An die mit den Geschäften der Sparkasse in der Regel vertrauteren Beschäftigtenvertreter würden also höhere Anforderungen an die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat gestellt als an die vom Hauptorgan des Trägers bestellten Vertreter.

In § 15 Absatz 4 SpG wird daher klargestellt, dass die weiteren Mitglieder des Verwaltungsrats und ihre Stellvertreter das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen.

Zu Artikel 8 Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes Baden-Württemberg

Bei Eintritt in den Ruhestand auf Antrag vor Erreichen der jeweils geltenden gesetzlichen Altersgrenze wird das Ruhegehalt grundsätzlich um einen Versorgungsabschlag von 3,6 Prozent für jedes Jahr, um das die verbeamtete Person vorzeitig in den Ruhestand versetzt wird, vermindert. In Fällen, in denen nach beamtenrechtlichen Grundsätzen eine nach Vollendung des 67. Lebensjahres geltende Altersgrenze gilt, wird bei der Minderung nur die Zeit bis zum Ablauf des Monats berücksichtigt, in dem das 67. Lebensjahr vollendet wird.

Keine versorgungsrechtliche Regelung gibt es bisher für Fälle, in welchen keine gesetzliche Altersgrenze existiert. Aufgrund des Wegfalls der Altersgrenze für hauptamtliche Bürgermeister und Amtsverweser (vgl. Begründung zu Artikel 5 Nummer 1 Buchstabe b) bedarf es einer Anpassung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes Baden-Württemberg, damit der Versorgungsabschlag für diese Personen wie bisher fort gilt. Die bisherige beamtenversorgungsrechtliche Rechtslage wird damit aufrechterhalten. Des Weiteren wird zur Vermeidung einer Regelungslücke bei versorgungsrechtlichen Bestimmungen, welche auf eine gesetzliche Altersgrenze abstellen, bei Nichtvorliegen einer Altersgrenze auf den Ablauf des Monats der Vollendung des 67. Lebensjahres abgestellt.

Zur Artikel 9 – Änderung des Landeskommunalbesoldungsgesetzes

Um die Attraktivität der kommunalen Wahlämter für die Amtsinhaber weiter zu steigern, wird der Besoldungszuschlag nach § 6 Absatz 2 LKomBesG – sog. Anreizzuschlag – weiterentwickelt. Damit wird einer entsprechenden Forderung der kommunalen Landesverbände und des Verbands Baden-Württembergischer Bürgermeister e. V. Rechnung getragen.

Zum einen entfällt die Voraussetzung, dass für die Gewährung des Zuschlags zwei volle (achtjährige) Amtszeiten abgeleistet werden müssen. Der Anreizzuschlag soll insbesondere nicht mehr nur Bleibe-Bonus sein, sondern auch Erfahrungsbonus. Der Zuschlag in Höhe von acht Prozent des festgesetzten Grundgehalts (§ 6 Absatz 2 Satz 2 LKomBesG) wird Landräten und hauptamtlichen Bürgermeistern zukünftig daher stets ab Beginn des 17. Jahres in einem entsprechenden Wahlamt gewährt. Der Wechsel in ein anderes kommunales Wahlamt vor Ablauf einer Amtszeit (etwa die Wahl einer Bürgermeisterin zur Bürgermeisterin einer größeren Gemeinde oder zur Landrätin) soll den Zeitpunkt, ab dem der Zuschlag gewährt wird, nicht mehr beeinflussen. Maßgeblich für den Anreizzuschlag ist vielmehr die Gesamtdienstzeit, die – ggf. auch in wechselnden Verwendungen – im Amt als Landrat oder als Bürgermeister abgeleistet wird, wobei zeitliche Unterbrechungen zwischen zwei entsprechenden Verwendungen unschädlich sind. Zeiten als Amtsverweser (§ 48 Absatz 3 GemO, § 39 Absatz 6 LKrO) sind entsprechend zu berücksichtigen, nicht dahingegen etwaige Vordienstzeiten als Beigeordneter. Zeiten als kommunaler Wahlbeamter in einem anderen Bundesland können berücksichtigt werden, wenn die dortige Rechtsstellung mit der eines Landrats bzw. eines Bürgermeisters in Baden-Württemberg vergleichbar ist.

Zum anderen wird der Anreizzuschlag zukünftig als ruhegehaltfähiger Zuschlag ausgestaltet. Der Zuschlag wurde ursprünglich in Anlehnung an § 73 des Landes-

besoldungsgesetzes Baden-Württemberg (Zuschlag bei freiwilliger Weiterarbeit) als nicht ruhegehaltfähiger Zuschlag ausgestaltet (Drucksache 15/5363, Seite 9). Diese Anlehnung soll nunmehr entfallen. Dies rechtfertigt sich mit der besonderen Stellung der Landräte und Bürgermeister und ihrer besonderen Verantwortung für das Gemeinwesen.

Auch vor dem Hintergrund der nach geltender Rechtslage bereits bestehenden Privilegierungen im Hinblick auf die Versorgung der Landräte und Bürgermeister (insbesondere §§ 37 und 38 LBG – Ruhestand vor Erreichen der Altersgrenze – und § 73 Absatz 2 LBeamtVGBW – besonderer Ruhegehaltssatz nach zehn Amtsjahren) und der besonderen Besoldungsregelungen des Landeskommunalbesoldungsgesetzes für diesen Personenkreis erscheinen die von der Regelung umfassten Anpassungen beim Anreizzuschlag angebracht und angemessen.

Zu Artikel 10 – Übergangsbestimmungen

Zu § 1

Zu Absatz 1

Da die Änderungen mindestens drei Monate nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten werden (Artikel 11 Absatz 1), können die geänderten Wählbarkeitsaltersgrenzen und das neue Verfahren in einem etwaigen zweiten Wahlgang (Stichwahl) in der Regel bei der Stellenausschreibung, die spätestens zwei Monate vor dem Wahltag erfolgen muss (§ 47 Absatz 2 Satz 1 GemO), bereits berücksichtigt werden. Da die Stellenausschreibung auch schon früher erfolgen kann, wird zur Vermeidung von Problemen und Wahlanfechtungen bestimmt, dass für die Wählbarkeitsvoraussetzungen und das Wahlverfahren in einem etwaigen zweiten Wahlgang (Neuwahl) noch bisheriges Recht Anwendung findet, wenn die Stellenausschreibung am Tag nach der Verkündung der Gesetzesänderung (Artikel 11 Absatz 2) bereits erfolgt ist.

Zu Absatz 2

Für Bürgermeisterwahlen, bei denen die Hauptwahl nach bisherigem Recht durchgeführt wird, ein etwaiger zweiter Wahlgang aber erst nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (Artikel 11 Absatz 1) stattfindet, wird klargestellt, dass eine Neuwahl nach bisherigem Recht erfolgt. Für sich erst zur Neuwahl bewerbende Bewerberinnen und Bewerber gelten die bisherige Wählbarkeitsaltersgrenzen.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Der neu geschaffene Rückübernahmeanspruch für hauptamtliche Bürgermeister (§ 52a GemO) soll nur Anwendung finden auf Bürgermeister, die ihr Amt nach Inkrafttreten des Gesetzes antreten; dies ist schon aus personalwirtschaftlichen Gründen zwingend. Im Übrigen zielt die Vorschrift ausschließlich auf (potenzielle) Bewerber für ein Bürgermeisteramt ab, nicht auf Amtsinhaber.

Zu Absatz 2

Bei den im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung (vgl. Begründung zu Artikel 11 Absatz 1) im Amt befindlichen Bürgermeistern, die in der zu diesem Zeitpunkt laufenden Amtszeit ihr 73. Lebensjahr vollenden werden, bleibt es bei der bisherigen Altersgrenze von 73 Jahren, bei deren Erreichen hauptamtliche Bürgermeister kraft Gesetzes in den Ruhestand treten und ehrenamtliche Bürgermeister zu verabschiedet sind. Damit wird dem schutzwürdigen Vertrauen der Wählerinnen und Wähler Rechnung getragen, die bei der Wahl von der zu diesem Zeitpunkt geltenden Altersgrenze von 73 Jahren als maßgeblicher Entscheidungsgrundlage ausgegangen sind. Da die Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit weg-

fällt, könnten diese Personen jedoch bei der dann durchzuführenden Bürgermeisterwahl erneut kandidieren. Im Falle des Beginns der Amtszeit nach Inkrafttreten der Änderung sind ausschließlich § 36 Absatz 5 LBG bzw. § 41 Absatz 2 LBG in der geänderten Fassung maßgeblich.

Zu Absatz 3

Mit der Regelung wird klargestellt, dass der Zuschlag nach § 6 Absatz 2 LKom-BesG an Landräte und Bürgermeister, bei denen mit Inkrafttreten dieses Gesetzes die Voraussetzungen für den Zuschlag erstmals vorliegen, erst ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens nach Artikel 11 Absatz 3 dieses Gesetzes gewährt wird, also ab dem ersten Tag des auf die Verkündung des Gesetzes folgenden Monats. Rückwirkende Zahlungen sind ausgeschlossen.

Zu Artikel 11 – Inkrafttreten

Zu Absatz 1

Um den Normadressaten ausreichend Vorbereitungszeit zu lassen, soll das Gesetz frühestens drei Monate nach seiner Verkündung in Kraft treten. Dies ist insbesondere hinsichtlich der weitreichenden Änderungen im Bürgermeisterwahlrecht erforderlich. Die Dreimonatsfrist berücksichtigt auch den Umstand, dass die Wahl bis zu drei Monaten vor dem Freiwerden der Stelle stattfinden kann, sodass auch in Fällen, in denen die Wahl vor, der Amtsantritt jedoch erst nach Inkrafttreten der Neuregelung liegt (und deshalb die Übergangsbestimmung des Artikels 10 § 2 Absatz 2 nicht einschlägig ist), die Wahl in Kenntnis der geltenden neuen Ruhestandsregelungen für Bürgermeister erfolgt. Außerdem müssen zur Durchführung vieler der neuen gesetzlichen Regelungen auch noch Vorschriften in der Kommunalwahlordnung angepasst oder neu getroffen werden. Dies betrifft insbesondere die Ausübung des Wahl- und Stimmrechts von wohnungslosen Personen, die Teilnahme von Personen, die sich zunächst nicht beworben haben, an der Stichwahl bei der Bürgermeisterwahl, den Bericht über das Wahlergebnis und die Bewerber der Bürgermeisterwahl an das Statistische Landesamt und die Aufschiebung einer Bürgermeisterwahl (siehe Begründungen zu Artikel 1 Nummern 1 und 9 Buchstabe b und Artikel 4 Nummern 5, 11 und 12).

Zu Absatz 2

Der Rückübernahmeanspruch für Landesbeschäftigte nach der Amtszeit als hauptamtlicher Bürgermeister und die zugehörige Übergangsvorschrift (Artikel 1 Nummer 11 und Artikel 10 § 2 Absatz 1) sollen sofort in Kraft treten, um die Bereitschaft von Beamten und Tarifbeschäftigten des Landes zu steigern, sich für ein Bürgermeisteramt zu bewerben. Einer Vorbereitungszeit zur Umsetzung bedarf es nicht, da die Vorschrift frühestens acht Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Anwendung kommen kann.

Die Maßgaberegulungen für Zweckverbände, die nach § 20 GKZ für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften unmittelbar anwenden (Artikel 6), sollen sofort in Kraft treten, da das novellierte Eigenbetriebsrecht bereits in Kraft ist und spätestens für Wirtschaftsjahre, die ab dem 1. Januar 2023 beginnen, anzuwenden ist.

Die Regelung über die maßgebenden Einwohnerzahlen für die Kommunalwahlen 2024 (Artikel 4 Nummer 13) soll ebenfalls baldmöglichst in Kraft treten, um Rechtssicherheit für die Vorbereitung der Kommunalwahlen zu schaffen.

Die Erweiterung der Verordnungsermächtigung im Kommunalwahlgesetz (Artikel 4 Nummer 12) und die Übergangsvorschrift bezüglich bereits ausgeschriebener Stellen für die Bürgermeisterwahl (Artikel 9 § 1 Absatz 1) müssen nach ihrem Zweck am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten.

Zu Absatz 3

Die Änderungen im Hinblick auf den Zuschlag nach § 6 Absatz 2 LKomBesG sollen aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft treten. Insbesondere gilt die Ausgestaltung als ruhegehaltfähiger Zuschlag nur für solche zuschlagsberechtigten Amtsinhaber, die zu diesem Zeitpunkt (noch) im Amt sind. Für den ersten Monat einer neuen Zuschlagsberechtigung werden zudem Bruchteilberechnungen vermieden.



Baden-Württemberg

NORMENKONTROLLRAT BADEN-WÜRTTEMBERG

20.07.2022

Stellungnahme des Normenkontrollrats Baden-Württemberg gemäß Nr. 6.1 VwV NKR BW

Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften

NKR-Nummer 72/2022, Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg

— Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Kein Erfüllungsaufwand
Wirtschaft	Kein Erfüllungsaufwand
Verwaltung (Land/Kommunen)	Kein erheblicher Erfüllungsaufwand

II. Im Einzelnen

Gegenstand des Artikelgesetzes ist eine Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung, des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart, des Kommunalwahlgesetzes, des Landesbeamtengesetzes und Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit. Ziel ist es Jugendlichen ab 16 Jahren das passive Wahlrecht für Gremienwahlen und für wohnungslose Menschen das kommunale Wählen zu ermöglichen. Weiter soll das Bürgermeisterwahlrecht reformiert werden. Außerdem sollen die Aufstellung von Wahlvorschlägen sowie die Organisation und Durchführung von Kommunalwahlen in verschiedenen Punkten vereinfacht werden. Weiter wird das Mindestalter für die Wählbarkeit zum Bürgermeister auf 18 Jahre abgesenkt. Ergänzt wird zudem ein Schriftformerfordernis im Rahmen der Wahlanfechtung.

II.1. Erfüllungsaufwand

II.1.1. Bürgerinnen und Bürger

Durch das Regelungsvorhaben entsteht für die Bürgerinnen und Bürger insgesamt nur ein geringfügiger Erfüllungsaufwand, da nur einzelne Personen vom Regelungsinhalt betroffen sind.

Seite 1 von 2

II.1.2. Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht durch das Regelungsvorhaben kein Erfüllungsaufwand.

II.1.3. Verwaltung

Durch das Regelungsvorhaben entsteht für die Verwaltung insgesamt nur ein geringfügiger Erfüllungsaufwand.

II.2. Nachhaltigkeitscheck

Auf den Nachhaltigkeitscheck wurde im Ganzen verzichtet, da mit erheblichen Auswirkungen nicht zu rechnen ist.

III. Votum

Das Ressort hat die Auswirkungen des Regelungsvorhabens plausibel dargestellt. Sofern im Rahmen der Wahlanfechtung ein (Schrift-)Formerfordernis vorgesehen ist (Vgl. § 31 Abs. 1 KomWG), regt der Normenkontrollrat BW an, zu prüfen, ob sich das Land dafür einsetzen sollte, entsprechende Regelungen innerhalb der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder dahingehend zu ändern, dass Rechtsbehelfe zukünftig auch in der Fassung zulässig sind, dass diese auch unter Nutzung eines Landesportals mit Authentifizierungserfordernis formulargebunden eingereicht werden können.

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg erhebt im Rahmen seines Regierungsauftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Regelungsfolgen.

Dr. Gisela Meister-Scheufelen
Vorsitzende

Bernhard Bauer
Stellvertretender Berichterstatter

Verzeichnis der Abkürzungen

VwV NKR BW Verw altungsvorschrift für den Normenkontrollrat Baden-Württemberg



Ministerium des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen Baden-Württemberg
Herrn
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

Stuttgart, 15. August 2022

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer
Vorschriften
Anhörung nach Artikel 71 Absatz 4 der Landesverfassung
Ihr Schreiben vom 05.07.2022 (Az. IM2-2206-30/12)**

Sehr geehrter Herr

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften Stellung zu nehmen. Die Kommunalen Landesverbände und der Verband der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister machen hiervon im Rahmen einer gemeinsamen Stellungnahme gerne Gebrauch.

Bevor wir uns konkret zu den einzelnen Änderungen äußern, erlauben wir uns einleitend – quasi vor die Klammer gezogen – die folgende Anmerkung: Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in demokratische Institutionen ist ein hohes Gut, aber äußerst fragil. Wie uns nicht zuletzt die vergangenen zwei Jahre mit den immensen Herausforderungen der Corona-Pandemie und nun des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges der Russischen Föderation auf die Ukraine vor Augen geführt haben, muss das Vertrauen der Menschen in unsere Demokratie und in die Funktionsfähigkeit und Problemlösungskompetenz demokratischer Institutionen immer wieder aufs Neue gewonnen und bestärkt werden.

Nach unserer Wahrnehmung hat sich das bisherige Wahlsystem in der Praxis bewährt und wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert. Änderungen des Kommunalwahlrechts müssen daher gut begründet sein. Die Zielstellung, unter anderem die Organisation und Durchführung von Kommunalwahlen in verschiedenen Punkten zu vereinfachen, begrüßen wir. Unstreitig würde das Land Baden-Württemberg aber – sollte die Wahlrechtsreform wie angedacht umgesetzt werden – in einzelnen Teilfragen verfassungsrechtliches „Neuland“ betreten. Das Ziel, die Gültigkeit der Kommunalwahlen nicht zu gefährden und damit das Risiko der Aufhebung von Wahlen auf ein Mindestmaß zu reduzieren, muss selbstverständlich das stets oberste Ziel eines gültigen Wahlrechts sein.

Dies vorausgeschickt nehmen wir zu den einzelnen Änderungen wie folgt Stellung:

1. Wohnungslose Menschen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet der jeweiligen Körperschaft haben, erhalten das kommunale Wahl- und Stimmrecht.

Laut Bundesverfassungsgericht (1951) ist das Wahlrecht das „vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat“. Und klar ist, dass die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl auf Bundes-, Landes und kommunaler Ebene selbstverständlich auch für wohnungslose Menschen gelten. Das in Ziff. 1 des Gesetzesentwurfes vorgesehene Wahlrecht für wohnungslose Menschen brähe aber mit dem seitherigen – dem baden-württembergischen Kommunalverfassungsrecht inwohnenden – Grundsatz, dass das Wohnen in der Gemeinde und die Eigenschaft als Bürger miteinander verknüpft sind.

Richtig ist, dass wohnungslose Menschen in der Praxis bei der Ausübung ihres Wahlrechts häufig mit zusätzlichen Hindernissen konfrontiert werden. Auch vor dem Hintergrund, dass die Kommunalpolitik erheblichen Einfluss auf die Lebenswirklichkeit wohnungsloser Menschen hat, darf die Beteiligung an Kommunal- und Bürgermeisterwahlen nicht an der Wohnungssituation der Menschen, welche ihren Lebensmittelpunkt in der entsprechenden Kommune haben, scheitern.

Da unter den melderechtlichen Wohnungsbegriff grundsätzlich auch Gemeinschafts-, Obdachlosen- und Notunterkünfte fallen, dürfte einem Großteil der nicht-sesshaften Personen die Teilnahme an Kommunalwahlen bereits nach geltendem Recht nicht verwehrt sein.

Wir sehen vor diesem Hintergrund zwar keine dringende Notwendigkeit, die bisherige Regelung aufzugeben, möchten dieser Änderung jedoch nicht im Wege stehen.

2. Das Mindestalter für die Wählbarkeit in kommunale Gremien wird auf 16 Jahre abgesenkt.

Die Zielstellung, junge Menschen in die Kommunalpolitik einzubinden, wird auch von den Kommunalen Landesverbänden geteilt. Denn Kommunen sind – frei nach Theodor Heuss – der Ort, an dem die Bürger ihrem Staat in vielfältiger Weise zuallererst begegnen; hier wird Demokratie unmittelbar gelebt und mitgestaltet. Dies gilt nicht nur für volljährige Bürgerinnen und Bürger, sondern selbstverständlich auch für Kinder und Jugendliche. Die Städte, Gemeinden und Landkreise sehen es daher seit jeher als ihre Aufgabe an, junge Menschen so früh wie möglich für politische Mitverantwortung zu gewinnen. Die aktive und kreative Jugendpolitik wird als Teil der Kommunalpolitik verstanden. Kinder und Jugendliche können im Übrigen bereits jetzt unter anderem in Jugendgemeinderäten (§ 41b GemO) und weiteren Beteiligungsformen an den Entscheidungsprozessen auf kommunaler Ebene teilhaben.

Maßgeblich ist bei dieser geplanten Änderung aus unserer Sicht die übergeordnete Frage, ob deren Verfassungsmäßigkeit eindeutig bejaht werden kann.

Wir haben die große Sorge, dass die angedachte Herabsetzung des Mindestalters für die Wählbarkeit in kommunale Gremien auf 16 Jahre mit derart vielen (rechtlichen) Risiken und Unwägbarkeiten verbunden wäre, dass die Gültigkeit der folgenden Kommunalwahlen auf dem Spiel stehen könnte.

Bislang besteht in keinem Bundesland ein passives Wahlrecht für Minderjährige bei Kommunalwahlen. Das Land Baden-Württemberg betritt hier unstreitig verfassungsrechtliches Neuland. Daher gibt es – soweit ersichtlich – zu den maßgeblichen (Rechts-)Fragen, die mit der angedachten Reform aufgeworfen werden, noch keine Rechtsprechung und auch nur begrenzt wissenschaftliche Literatur.

Im allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt II Nummer 2, S. 22 f.) heißt es dazu lediglich, es sei *„abgesehen von der fehlenden Anknüpfung an die Volljährigkeit und die Geschäftsfähigkeit nach dem bürgerlichen Recht nicht ersichtlich, warum Jugendlichen ab 16 Jahren auf Basis der genannten Studien nicht auch das passive Wahlrecht bei den Gremienwahlen auf kommunaler Ebene eingeräumt werden könnte und sollte“*. Diese Argumentation verkennt allerdings, dass gerade die fehlende Anknüpfung an die Volljährigkeit und die Geschäftsfähigkeit nach dem bürgerlichen Recht Fragen aufwirft. Es gilt die Konsequenzen zu berücksichtigen, die sich aus einer Herabsetzung für die Mandatswahrnehmung ergeben können – insbesondere auch im Hinblick auf den Grundsatz des freien Mandats.

Die Erfahrung der letzten Jahre lehrt, dass Kommunalwahlen auch in Baden-Württemberg regelmäßig angefochten werden. Somit würde jeder Verstoß gegen Verfassungsrecht im Falle von Wahlanfechtungen die beträchtliche Gefahr bergen, dass Kommunalwahlen wiederholt werden müssen. Eine solche Änderung sollte daher nur umgesetzt werden, wenn der Gesetzgeber mit hoher Sicherheit deren Verfassungsmäßigkeit gewährleisten kann. Im Hinblick auf die bereits 2024 anstehende Kommunalwahl in Baden-Württemberg regen wir zudem an, zu prüfen, ob der zeitliche Vorlauf einer solch grundlegend neuen Regelung im Hinblick auf die nächste Kommunalwahl tatsächlich ausreichend ist. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Vorbereitungen für die anstehenden Kommunalwahlen bereits anlaufen und spätestens im kommenden Frühjahr auch formal beginnen müssen.

Auf folgende, aus unserer Sicht besonders relevante Punkte möchten wir gesondert hinweisen:

a) Grundsatz des freien Mandats und Teilnahmepflicht an Sitzungen

Ausweislich des Gesetzesentwurfs soll in § 32 nach Absatz 2 folgender Absatz 2a eingefügt werden:

„(2a) Gemeinderäte, die noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, sind hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats handlungsfähig, soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt.“

Diese Formulierung findet sich auch für Kreisräte in § 26 Abs. 2a LKrO entsprechend. Deshalb gelten die folgenden Ausführungen für Landkreise entsprechend.

Wie in der Einzelbegründung zu Nummer 5 (§ 32; vgl. dazu S. 34 f. des Gesetzesentwurfs) ausgeführt wird, könnten infolge der Absenkung des passiven Wahlrechts auf die Vollendung des 16. Lebensjahres somit auch nach bürgerlichem Recht nicht voll geschäftsfähige Personen (§§ 104 ff. BGB) zur Wahl antreten und Mitglieder des Gemeinderats werden.

Die nach § 8 KomWG erforderliche Zustimmungserklärung des Bewerbers (§ 8 Abs. 1 Satz 4 KomWG, § 14 Abs. 5 Nr. 1 KomWO) wirft aber die Frage auf, ob diese Zustimmungserklärung auch von Minderjährigen abgegeben werden kann. Selbst wenn der Gesetzgeber hier auf die gesetzlich zugebilligte öffentlich-rechtliche Handlungs-

fähigkeit abstellen wollte und die Einwilligung des gesetzlichen Vertreters daher entbehrlich wäre, regen wir aus Klarstellungsgründen an, diesbezüglich – und auch hinsichtlich der Annahme der Wahl durch Minderjährige – eine ausdrückliche Regelung vorzusehen. Der Gesetzesentwurf schweigt nicht zuletzt auch zu der Frage, ob minderjährige Gemeinderäte die Niederschriften der Gemeinderatsprotokolle unterschreiben dürfen; wünschenswert wären hier jedenfalls Ausführungen in der Gesetzesbegründung sowie ebenfalls eine gesetzliche Klarstellung.

Gemäß § 32 Abs. 3 S. 1, 2 GemO entscheiden die Gemeinderäte im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung. An Verpflichtungen und Aufträge, durch die diese Freiheit beschränkt wird, sind sie nicht gebunden. Diese Regelung finden sich für Kreisräte entsprechend in § 26 Abs. 3 LKrO. Die Gemeinderäte sind die Vertretung des Volkes auf kommunaler Ebene im Sinne von § 28 Abs. 1 S. 2 GG. Es besteht demnach kein imperatives, sondern ein freies Mandat. Nach § 34 Abs. 3 GemO sind die Gemeinderäte zudem verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen.

Bei minderjährigen Gemeinderatsmitgliedern wird dieser Grundsatz des freien Mandats aber zwangsläufig mit den Regelungen zum Minderjährigenschutz und den Elternrechten kollidieren.

Es ist daher durchaus möglich, dass minderjährige Mitglieder des Gemeinderates im Einzelfall aufgrund jugendschutzrechtlicher Bestimmungen an der Teilnahme gewisser Veranstaltungen gehindert sein werden. Beispielhaft sei ferner das Recht der elterlichen Sorge, konkret der Personensorge aus § 1631 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) genannt. Das Gesetz benennt in Abs. 1 die wesentlichen Elemente der Personensorge. Dazu zählen insbesondere die Pflicht und das Recht, das Kind zu pflegen, zu erziehen, zu beaufsichtigen und seinen Aufenthalt zu bestimmen. Selbst wenn man berücksichtigt, dass die elterliche Personensorge nicht schrankenlos gilt, so ist dennoch klar: Die elterliche Personensorge kann der Ausübung des freien Mandats durch ein minderjähriges Gemeinderatsmitglied entgegenstehen.

Wenn die Eltern beispielsweise über den Aufenthalt ihres Kindes und dessen Umgang mit anderen Personen bestimmen können, wie kann dann sichergestellt werden, dass die Eltern nicht auch Einfluss auf die Gemeinderatstätigkeit des minderjährigen Gemeinderatsmitglieds nehmen? Wie soll ein Minderjähriger sein Mandat frei ausüben können, wenn seine Eltern ihm bestimmte Kontakte, bestimmte Tätigkeiten oder gar die Teilnahme an einer Gemeinderatssitzung im Einzelfall schlicht verbieten?

Die möglichen Konflikte minderjähriger Gemeinderäte mit den Erziehungsberechtigten – etwa hinsichtlich der zeitlichen Inanspruchnahme – werden in dem Gesetzesentwurf zwar kurz angesprochen (S. 35). Nach unserem Dafürhalten beinhaltet der Appell, dass die mit der Wahrnehmung des kommunalen Mandats verbundenen gesetzlichen Rechte und Pflichten mit anderen gesetzlichen Verpflichtungen und den übrigen Bedürfnissen des Kindes „in bestmöglichen Einklang zu bringen“ seien, aber keine klare Antwort auf die oben aufgeworfenen Fragen.

Somit bleibt offen, wie die möglichen Konflikte minderjähriger Gemeinderäte mit den Erziehungsberechtigten im Einzelfall zu lösen sind und ob (und wie) dem Grundsatz des freien Mandats Genüge getan werden kann.

b) Kollision mit der Schulpflicht

Es kommt hinzu, dass die Tätigkeit in kommunalen Gremien bei Minderjährigen mit der Schulpflicht kollidieren kann (§§ 72 ff. Schulgesetz). Zwar dürften die Tätigkeiten eines Gemeinderatsmitglieds – beispielsweise die Teilnahme an Gemeinderats- und Ausschusssitzungen oder Sitzungen der Fraktionen – überwiegend am Nachmittag oder Abend stattfinden., sodass die Gefahr einer „Kollision“ bei wohlwollender Betrachtung als eher gering eingestuft werden kann.

Der Gesetzesentwurf enthält aber auch hier lediglich den Appell, dass die Vorsitzenden der jeweiligen kommunalen Gremien *„diese Umstände [...] bei ihrer Planung, insbesondere bei der Terminierung der Sitzungen der Gremien, mitberücksichtigen [müssen]“*. Eine klare (gesetzliche) Antwort auf die Frage, wie der mögliche Konflikt zwischen der Schulpflicht und der Teilnahme an Sitzungen im Einzelfall oder gar Konfliktfall gelöst werden, fehlt aber auch hier. Dieser Konflikt zwischen Schulpflicht und Sitzungsteilnahme könnte gelöst werden, in dem die Aufzählung in § 32 Abs. 2 Satz 3 GemO (Dienstverhältnis, Arbeitsverhältnis) um den Schulbereich ergänzt wird: *„Steht der Gemeinderat in einem Dienst-, Arbeits- oder Schulverhältnis, ist ihm die für seine Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren.“*

c) Widerspruch Volljährigkeit versus Wählbarkeit und „Gleichwertigkeit“ der Stimme

Die angedachte Absenkung des passiven Wahlrechts auf die Vollendung des 16. Lebensjahres könnte im Ergebnis unterschiedliche „Stufen“ der Mandatsausübung bedeuten: Nämlich die freie Ausübung des Mandats durch volljährige Gemeinderatsmitglieder und eine lediglich eingeschränkte Mandatsausübung durch Minderjährige.

So ist beispielsweise klar, dass Mitgliedschaften in Kontrollgremien juristischer Personen des öffentlichen Rechts den minderjährigen Gemeinderatsmitgliedern nur insoweit möglich sind, als nicht *„durch Gesetz Abweichendes bestimmt“* ist. Minderjährige können insbesondere nicht Mitglied des Aufsichtsrats einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder einer Aktiengesellschaft (AG) sein (§ 52 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, § 100 Absatz 1 Satz 1 des Aktiengesetzes). Diese Vorschriften des Bundesrechts schließen die Entsendung minderjähriger und mithin beschränkt geschäftsfähiger Gemeinderatsmitglieder in entsprechende Aufsichtsräte aus.

Nicht auszuschließen ist im Übrigen auch das Szenario, dass künftig eine gesamte Fraktion nur aus Minderjährigen bestehen wird. Daraus ergäben sich allerdings zahlreiche Folgefragen für die kommunale Praxis: Wie in dem Gesetzesentwurf (§ 48) völlig richtig festgestellt wird, vertritt in Gemeinden ohne Beigeordnete bei Verhinderung des Bürgermeisters ein aus der Mitte des Gemeinderats gewählter Stellvertreter den Bürgermeister mit allen dessen Rechten. Da die ehrenamtlichen Stellvertreter des Bürgermeisters als gesetzliche Vertreter der Gemeinde selbst geschäftsfähig sein müssen, können nur volljährige Gemeinderäte als Stellvertreter bestellt werden.

Wenn künftig aber eine ganze Fraktion aus Minderjährigen besteht, bedeutet dies zwangsläufig, dass aus dieser Fraktion kein Stellvertreter bestellt werden kann. Dies gilt auch für den Ortsvorsteher und seine Stellvertreter, die zur rechtsgeschäftlichen Vertretung für die Gemeinde selbst geschäftsfähig sein müssen; daher können nur volljährige Personen als Ortsvorsteher und Stellvertreter gewählt werden (§ 71). Nicht zuletzt kann aus dieser Fraktion der Minderjährigen dann – wie oben ausgeführt – auch keine Entsendung in bestimmte Kontrollgremien juristischer Personen des öffentlichen Rechts erfolgen.

Angesichts all dieser Einschränkungen stellt sich die Frage, ob eine solche „Abstufung“ des Mandats zwischen Volljährigen und Minderjährigen und eine solch unterschiedliche „Wertigkeit“ der Mandate verfassungsrechtlich haltbar ist. Wenn Bürgerinnen und Bürger bei den kommenden Kommunalwahlen ihre Stimme abgeben, dann wird die Stimmabgabe für ein minderjähriges Gemeinderatsmitglied nicht „gleichwertig“ sein, d.h. nicht dieselbe „Wertigkeit“ haben – weil die Mandatsausübung durch Minderjährige unausweichlich zahlreichen gesetzlichen (und tatsächlichen) Einschränkungen unterliegt.

Zusammenfassend gilt die bereits eingangs formulierte Schlussfolgerung: Die angedachte Herabsetzung des Mindestalters für die Wählbarkeit in kommunale Gremien auf 16 Jahre ist mit zahlreichen rechtlichen Risiken verbunden, die bei uns die Sorge auslösen, dass dadurch die Gültigkeit der folgenden Kommunalwahlen auf dem Spiel stünde.

3. Die Einwohnergrenze für Gemeinden, in denen Wahlvorschläge doppelt so viele Bewerber enthalten dürfen, wie Gemeinderäte zu wählen sind, wird von 3.000 auf 5.000 Einwohner angehoben.

Wir begrüßen die in Ziff. 3 des Gesetzesentwurfes angedachte Änderung des § 26 Absatz 4 Satz 2, wonach die Gemeindegrößengrenze dieser Regelung von 3.000 auf 5.000 Einwohner angehoben werden soll. Auch nach unserem Dafürhalten ist diese Änderung dazu geeignet, die Aufstellung von Wahlvorschlägen zu erleichtern und den Wählerinnen und Wählern mehr Wahlmöglichkeiten zu geben.

4. Das Mindestalter für die Wählbarkeit zum Bürgermeister wird auf 18 Jahre abgesenkt. Die Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit und die Ruhestandsaltersgrenze entfallen.

Wir weisen darauf hin, dass das Amt des baden-württembergischen Bürgermeisters auch aufgrund der Süddeutschen Ratsverfassung mit einer bedeutenden (Allein-) Zuständigkeit ausgestattet ist.

Kommunale Verantwortungsträger bringen sich mit ihrer ganzen Kraft und viel Engagement für das Allgemeinwohl in den Städten und Gemeinden ein. Sie sind damit letztendlich das Gesicht des Staates und unserer Demokratie, das im täglichen Leben der Menschen präsent ist und wahrgenommen wird. Zugleich müssen kommunalpolitisch Verantwortliche immer auch umstrittene und zum Teil auch belastende Entscheidungen treffen, nicht selten in Ausübung übergeordneter Rechtssetzung. Vor diesem Hintergrund hat sich nach unserem Dafürhalten eine gewisse Lebens- und Berufserfahrung in den vergangenen Jahrzehnten bewährt. Diese wird auch bei anderen kommunalen Führungssämtern durch ein Mindestalter zur Voraussetzung gemacht.

Wir können daher keine Notwendigkeit für eine Absenkung des Mindestalters für Bürgermeister auf 18 Jahre erkennen, wollen dieser Änderung jedoch nicht im Wege stehen.

Bezüglich der Aufhebung der Altersgrenze nach oben erachten wir die angedachte Übergangsbestimmung als sachgerecht. So soll es bei den im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung im Amt befindlichen Bürgermeistern (die in der zu diesem Zeitpunkt laufenden Amtszeit ihr 73. Lebensjahr vollenden werden), bei der bisherigen Altersgrenze von 73 Jahren bleiben. Wie in der Gesetzesbegründung zutreffend dargestellt, wird dadurch dem schutzwürdigen Vertrauen der Wählerinnen und Wähler Rechnung getragen, die bei

der Wahl von der zu diesem Zeitpunkt geltenden Altersgrenze von 73 Jahren als maßgeblicher Entscheidungsgrundlage ausgegangen sind.

5. Beim zweiten Wahlgang von Bürgermeisterwahlen wird die Neuwahl durch eine Stichwahl ersetzt.

Unstreitig würde die Einführung einer Stichwahl im zweiten Wahlgang bei Bürgermeisterwahlen einen Paradigmenwechsel bedeuten. Den Bedarf für eine solche Änderung sehen wir auf kommunaler Ebene nicht und uns wurde auch aus unseren Mitgliedskommunen keinerlei Notwendigkeit einer solchen Änderung übermittelt.

Das geltende Wahlsystem für Bürgermeisterwahlen findet in seinen Grundzügen bereits seit Inkrafttreten der Gemeindeordnung im Jahr 1956 Anwendung. Wie eingangs ausgeführt, hat sich das geltende Wahlsystem in der Praxis bewährt und wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung auch akzeptiert. Dieser Befund gilt insbesondere für die Neuwahl im zweiten Wahlgang. Die im Gesetzesentwurf zum Ausdruck kommende Einschätzung, dass sich infolge der Umstellung auf eine Stichwahl im zweiten Wahlgang der „demokratische Rückhalt“ für den gewählten Bürgermeister erhöhe, können wir nicht teilen.

Die bisherige Regelung hat den Vorzug, dass die Bürgerinnen und Bürger in einem ersten Wahlgang ihren „Favoriten“ wählen können. Im Anschluss an den ersten Wahlgang können die Wahlberechtigten sodann – aufgrund des realen Ergebnisses des ersten Wahlgangs und sofern kein Bewerber die erforderliche absolute Mehrheit erreicht haben sollte – nochmals die Erfolgsaussichten ihres Favoriten einschätzen und sich auf Grundlage dieser Bewertung die (Wahl-)Entscheidung nochmals überlegen. Der seitherige Modus der Stimmauszählung ist zudem transparent und jederzeit nachvollziehbar.

In diesem Zusammenhang erlauben wir uns den Hinweis, dass die beabsichtigten Regelungen nach unserem Dafürhalten – ungeachtet der oben ausgeführten grundsätzlichen Bedenken – vor allem auch zu Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung führen können.

So ist es beispielsweise denkbar, dass der Amtsinhaber nach einem schlechten Abschneiden im ersten Wahlgang signalisiert, sein Amt auch im Falle eines Wahlerfolges im zweiten Wahlgang nicht antreten zu wollen. Diesen Fall regelt der Gesetzesentwurf ersichtlich nicht.

Die kommunale Praxis und Erfahrung zeigt aber, dass ein „schlechtes“ Abschneiden durchaus auch dann angenommen werden muss, wenn der bisherige Amtsinhaber im ersten Wahlgang lediglich die zweitmeisten Stimmen erhält – dies ist kein (wie es der Gesetzesentwurf formuliert) „*ausreichender Rückhalt in der Bürgerschaft*“, sondern für den Amtsinhaber schlicht eine kommunalpolitische Niederlage. Nach dem Gesetzesentwurf soll allerdings die Möglichkeit, die Bewerbung nach der ersten Wahl zurückzunehmen, vollständig entfallen.

In der kommunalen Praxis wird diese Regelung zu der paradoxen Situation führen, dass in der oben beschriebenen Konstellation faktisch nur noch ein einziger Bewerber zur Verfügung stünde, der das Amt (wohl) annehmen würde. Blicke es dagegen bei der bisherigen Rechtslage, könnten sich die Bürgerinnen und Bürger ihre Wahlentscheidung unter mehreren Bewerbern noch einmal überlegen – denn die bisherige baden-württembergische Regelung ermöglichte durch die „echte Neuwahl“ als Alleinstellungsmerkmal allen Bewerbern aus dem ersten Wahlgang eine erneute Wahl, sodass im Einzelfall der dann Gewählte nicht der Erst- oder Zweitplatzierte des ersten Wahlgangs war.

Alles in allem sehen wir – im Vergleich zur aktuell geltenden Rechtslage der Neuwahl und mit Blick auf die oben beispielhaft angeführten Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung – keine Vorteile, die für eine Änderung des bewährten Systems der Bürgermeisterwahlen sprechen könnten.

6. Für Landesbeschäftigte wird ein Rückübernahmeanspruch nach Ende einer Amtszeit als Bürgermeister eingeführt.

Im Zusammenhang mit der angedachten Einführung des „Rückkehrrechts“ für Landesbeschäftigte regen wir an, ein ähnlich geartetes „Rückkehrrecht“ auch für Kommunalbedienstete zu ermöglichen. Da ein solches Rückkehrrecht jedoch in der jeweiligen Rathausverwaltung angesichts der sehr kleinen Zahl an Stellen nicht praktikabel umgesetzt werden kann, sollte eine „Rückkehrmöglichkeit“ in die Beamtenlaufbahn oder als Beschäftigter beim Land, beispielsweise bei den Regierungspräsidien ermöglicht werden.

Angesichts der eher geringen Zahl an relevanten Fällen erachten wir das für einen gangbaren Weg.

7. Im Falle einer Anfechtung der Bürgermeisterwahl soll der bisherige Amtsinhaber die Geschäfte nicht mehr weiterführen können, wenn der Gemeinderat den gewählten Nachfolger zum Amtsverweser nach § 48 Absatz 3 GemO bestellt.

Diese Änderung ist sachgerecht. Die zum Amtsverweser bestellten Personen sollen zudem das Stimmrecht im Gemeinderat erhalten. Sie sollen damit neugewählten Ratsmitgliedern gleichgestellt werden, die das Stimmrecht im Gemeinderat nach Feststellung der Gültigkeit ihrer Wahl durch die Wahlprüfungsbehörde bzw. dem ungenutzten Ablauf der Wahlprüfungsfrist auch dann erhalten, wenn über die Gültigkeit ihrer Wahl noch nicht rechtskräftig entschieden ist. Für diese Gleichstellung von Amtsverwesern und Ratsmitgliedern spricht ferner, dass die Amtszeit als Amtsverweser auf die Amtsperiode als Bürgermeister angerechnet wird.

8. Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)

Die Kommunalen Landesverbände stimmen den Änderungen in § 20 GKZ (Artikel 6 des Gesetzentwurfs) zu.

Zu den im Schreiben vom 05.07.2022 aufgeworfenen Fragen nehmen wir ergänzend wie folgt Stellung:

9. Anrechnung von Dienstzeiten in einem anderen kommunalen Wahlbeamtenverhältnis beim Zuschlag ab der dritten Amtszeit nach § 6 Absatz 2 des Landeskommunalbesoldungsgesetzes sowie Ruhegehaltsfähigkeit des Zuschlags.

Mit der Besoldungsnovelle 2014 wurde ein Besoldungszuschlag von 8% ab der dritten Amtszeit festgesetzt. Mit dieser Zulage sollte ein Anreiz dafür gesetzt werden, das Amt – vorbehaltlich der Bestätigung durch Volkswahl und dem damit verbundenen Ausweis der erbrachten Leistung – länger auszuüben. Dieser Zuschlag ist allerdings bisher nicht ruhegehaltsfähig. Unserer Auffassung nach führt dies zu nicht unerheblichen Verwerfungen.

Der Abstand von aktivem Gehalt zum Ruhegehalt vergrößert sich zu einem Zeitpunkt, zu dem es wenige Möglichkeiten der beruflichen Neuorientierung gibt. Zudem widerspricht es dem der Zulage zugrundeliegenden Leistungsgedanken, wenn diese mit dem Eintritt in den Ruhestand in Wegfall gerät.

Zugleich müssen die Anrechnungsvorschriften für die Berechnung der dritten Amtszeit in den Blick genommen werden. Angerechnet werden nur volle Amtszeiten in einer anderen Kommune, und zwar auch dann, wenn diese Amtszeit fast vollständig erschöpft worden wäre. Unter Zugrundelegung der aufgeführten Argumente ist es deshalb erforderlich, dass eine Anrechnung von Dienstzeiten in einem anderen kommunalen Wahlbeamtenverhältnis beim Zuschlag ab der dritten Amtszeit und zugleich die Ruhegehaltsfähigkeit dieses Zuschlags ermöglicht wird.

Grundsätzlich ist es notwendig, dass die betroffenen Personen bei einem Ausscheiden aus dem Wahlamt während der Amtszeit die tatsächlich geleisteten Jahre auf die Anwartschaft der Zulage angerechnet bekommen. Die Anreizwirkung der Zulage sollte darauf ausgerichtet werden, erfahrene und kompetente Amtsinhaber dazu zu motivieren, sich für das Amt als Bürgermeister bzw. Landrat längerfristig zur Verfügung zu stellen. Hinzu kommt, dass bei einem Wechsel der aufnehmenden Kommune die in den bisherigen Tätigkeiten erworbene berufliche Erfahrung als Bürgermeister oder Landrat ebenso zu Gute kommt. Durch die Anrechnung der Dienstjahre in anderen Kommunen kann ein Gleichlauf hergestellt und die Attraktivität des Amtes gesteigert werden. Daneben bitten wir zu berücksichtigen, dass in anderen Bundesländern, u.a. in Nordrhein-Westfalen, eine entsprechende Regelung bereits besteht, die die Anrechnung und Ruhegehaltsfähigkeit der dritten Amtszeit ermöglicht.

10. Erhöhung der Ablieferungsfreibeträge von Nebentätigkeitsvergütungen nach § 5 Absatz 3 der Landesnebtätigkeitsverordnung und/oder Neuabgrenzung der ablieferungspflichtigen Nebentätigkeiten nach § 64 Absatz 3 des Landesbeamtengesetzes.

In allen Bundesländern besteht eine Ablieferungspflicht für Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst. Die Regelungen sind dabei inhaltlich sehr unterschiedlich ausgestaltet. In Baden-Württemberg besteht die wohl umfassendste Ablieferungspflicht. Anders als in den Regelungen anderer Bundesländer unterliegt eine Vergütung für eine Nebentätigkeit der Ablieferungspflicht, die der/dem Beamten/in „mit Rücksicht auf die dienstliche Stellung übertragen“ wurde. Hinzu kommt, dass die Höhe der Freibeträge zum Selbstbehalt seit Jahrzehnten unverändert und daher heute bei weitem nicht mehr aktuell sein könne.

Wenn aber die Vergütung für Nebentätigkeiten, die quasi dem Amt folgen, in hohem Maße der Ablieferung unterliegt, wird die Übernahme von Zusatzverantwortung für kommunale Amtsträger zusehends unattraktiver und es würde ein negativer Leistungsanreiz gesetzt. Deshalb muss zumindest eine spürbare dynamische Anpassung der Ablieferungspflicht erfolgen. Insofern befürworten wir den Vorschlag zur Erhöhung der Ablieferungsfreibeträge von Nebentätigkeitsvergütungen nach § 5 Absatz 3 der Landesnebtätigkeitsverordnung und/oder Neuabgrenzung der ablieferungspflichtigen Nebentätigkeiten nach § 64 Absatz 3 des Landesbeamtengesetzes.

Abschließend regen wir an, auch die folgenden Änderungsvorschläge zu prüfen:

11. Prüfung von Unterstützungsunterschriften für Bewerbungen zur Bürgermeisterwahl in kleineren Gemeinden unter 20.000 Einwohner

Nach unserem Dafürhalten ist es erwägenswert, Unterstützungsunterschriften auch für Bewerbungen zur Bürgermeisterwahl in kleineren Gemeinden unter 20.000 Einwohner vorzusehen.

Die Anzahl an sogenannten „Spaßbewerbern“ steigt stetig an – dies stellt die Städte und Gemeinden nicht nur vor zusätzliche (praktische) Herausforderungen bei der Organisation und Durchführung der Wahl. Vielmehr birgt die Zunahme an „Spaßbewerbern“ nach unserem Dafürhalten auch die Gefahr einer (weiteren) Erosion der Wertschätzung demokratisch legitimierter Institutionen. Wir erkennen zwar an, dass der freie Zugang zum Amt des Bürgermeisters ein hohes demokratisches Gut ist. Entwicklungen wie die Bürgermeisterwahlen in Bad Herrenalb (35 Bewerber), Schwanau (10 Bewerber) oder Achstetten (19 Bewerbungen), bei denen – provoziert durch entsprechende Medienberichterstattung – binnen kurzer Frist (z.T. über ein Wochenende) eine große Zahl von Bewerbungen eingingen, deren Ernsthaftigkeit zum Teil in Frage gestellt werden musste, belegen deutlich, dass hier Handlungsbedarf besteht. Die Einführung von Unterstützungsunterschriften auch für Bewerbungen zur Bürgermeisterwahl in kleineren Gemeinden unter 20.000 Einwohner könnte aber als ein geeignetes und – nach Abwägung aller Gesichtspunkte – verhältnismäßiges Mittel angesehen werden, um die Würde und den Respekt vor dem kommunalen Wahlamt besser zu schützen. Wir glauben, dass es Personen, die sich für ein politisches Spitzenamt in einer Gemeinde interessieren, zuzumuten ist, zumindest einmal dort präsent und mit der Bürgerschaft in Kontakt gewesen zu sein, um sich deren Unterstützung dokumentieren zu lassen.

12. Einführung einer gesetzlichen Option zur antragslosen und damit generellen Übersendung von Briefwahlunterlagen an alle Wahlberechtigten zugleich mit dem Versand der Wahlbenachrichtigungen

Diese Option kann einen wichtigen Beitrag zum Gesundheitsschutz leisten, wie Erfahrungen in der Corona-Pandemie verdeutlichen. Sie wird zudem der mittlerweile starken Inanspruchnahme der Briefwahl gerecht.

13. Auszählverfahren

Wir regen an, eine Anpassung des geltenden Auszählverfahrens vorzunehmen. Wie die beiden letzten beiden Kommunalwahlen eindrücklich belegt haben, führt das geltende Auszählverfahren (Sainte-Laguë/Schepers) zu einer starken Zersplitterung der kommunalen Hauptorgane.

In der kommunalen Praxis hat das geltende Verfahren insofern schon jetzt zum Teil problematische Auswirkungen und kann in vielen Situationen dazu führen, dass für ein einzelnes Mandat ein deutlich geringerer Prozentanteil erreicht werden muss, als alle Gruppen/ Fraktionen pro Mandat benötigen. Nach unserem Dafürhalten wird der (bei der nächsten Kommunalwahl zu erwartende) Anstieg von Listen in den Großstädten darin

resultieren, dass die bereits jetzt vorhandene Zersplitterung der Gemeinderäte noch weiter vorangetrieben wird. Eine Rückkehr zum Auszählverfahren nach d'Hondt oder eine Anpassung des ersten Teilers beim bestehenden Auszählverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers wären aus unserer Sicht mögliche Alternativen.

Mit freundlichen Grüßen

Steffen Jäger
Präsident

Gudrun Heute-Bluhm
Oberbürgermeisterin a. D.
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Prof. Dr. Alexis v. Komorowski
Hauptgeschäftsführer

Michael Makurath
Präsident



Ministerium des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen Baden-Württemberg
Herrn
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

Stuttgart, 24.08.2022

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher
und anderer Vorschriften
Anhörung nach Artikel 71 Absatz 4 der Landesverfassung**

Ihr Schreiben vom 05.07.2022 (Az. IM2-2206-30/12)
Unser Schreiben vom 15.08.2022

Sehr geehrter Herr

aus aktuellem Anlass nehmen wir zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften wie folgt ergänzend Stellung.

Zu § 57 KomWG – maßgebliche Einwohnerzahlen für die Kommunalwahlen 2024

Die neuen Einwohnerzahlen aufgrund des Zensus 2022 (Stichtag 15.05.2022) dürften im Laufe des Jahres 2023 – wohl im Herbst – veröffentlicht werden. Das wäre mit Blick auf § 57 KomWG und die vermutlich im Mai 2024 stattfindenden Kommunalwahlen zu spät. Zudem müssen die Kommunen mit Unechter Teilortswahl möglichst bald nach dem 30.09.2022 die Einwohnerbasis für die Überprüfung der Gemeinderatssitzverteilung auf ihre Wohnbezirke kennen, um ggf. Korrekturen dazu in ihren Hauptsatzungen rechtzeitig einleiten und vornehmen zu können.

Aufgrund einer vergleichbaren Situation bei den Kommunalwahlen 2014 gab es für diese Wahlen folgende Sonderbestimmung zu § 57 KomWG per Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 16. April 2013 (GBl. S. 55): „Für die Wahlen der Gemeinderäte, der Ortschaftsräte, der Bezirksbeiräte, der Kreisräte und der Mitglieder der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart im Jahr 2014 findet § 57 des Kommunalwahlgesetzes mit der Maßgabe Anwendung, dass anstelle des auf den 30. September 2012 fortgeschriebenen Ergebnisses der letzten allgemeinen Zählung der Bevölkerung das auf den 30. September 2012 fortgeschriebene Ergebnis der Volkszählung 1987 maßgebend ist.“

Eine entsprechende Sonderbestimmung für die Kommunalwahlen 2024 könnte sich auf das fortgeschriebene Ergebnis des Zensus 2011 beziehen. Dann lägen die relevanten Zahlen voraussichtlich Anfang 2023 vor.

Wir bitten um Erlass einer solchen Bestimmung im Zuge dieses Gesetzgebungsverfahrens.

Mit freundlichen Grüßen

Gudrun Heute-Bluhm
Oberbürgermeisterin a. D.
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied

Steffen Jäger
Präsident

Prof. Dr. Alexis von Komorowski
Hauptgeschäftsführer



BBW
Beamtenbund
Tarifunion

BBW - Beamtenbund Tarifunion Postfach 10 06 13 70004 Stuttgart

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und
Migration Baden-Württemberg

- per E-Mail -

Am Hohengeren 12
70188 Stuttgart
Telefon: 0711/16876-0
Telefax: 0711/16876-76
Internet:
<http://www.bbw.dbb.de>
E-Mail: bbw@bbw.dbb.de

15. August 2022
Si/ge/5370a/22

Betreff: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher und anderer Vorschriften

Bezug: Ihr Schreiben vom 5. Juli 2022, Az.: IM2-2206-30/12

Sehr geehrte Damen und Herren,

der BBW - Beamtenbund Tarifunion (BBW) bedankt sich für die Übersendung des o. g. Gesetzesentwurfes und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Zu den vorgesehenen Änderungen kommunalrechtlicher und anderer Vorschriften nimmt der BBW wie folgt Stellung:

Im Allgemeinen begrüßt der BBW, dass das Kommunalwahlrecht attraktiver gestaltet werden soll, um wieder mehr Bewerberinnen und Bewerber für verantwortungsvolle Wahlämter zu gewinnen. Aus Sicht des BBW könnten Anreize zudem über die Anpassung der Besoldung geschaffen werden.

1. Wahlrecht von wohnungslosen Personen

Der BBW begrüßt das geplante Wahlrecht für wohnungslose Personen. Organisatorisch muss in der praktischen Umsetzung dabei durch klare Regelungen und ein Kontrollsystem vermieden werden, dass es zur mehrmaligen Ausübung des Wahlrechts durch eine Person bei Wahlen an verschiedenen Orten kommen kann.

- 2 -

2. Passives Wahlrecht ab 16 Jahren bei Gremienwahlen

Der BBW begrüßt grundsätzlich die Absenkung des passiven Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre. Hinsichtlich der praktischen Umsetzung bei der künftigen Besetzung und Funktionalität kommunaler Gremien hat der BBW jedoch rechtliche Bedenken wegen der fehlenden Geschäftsfähigkeit.

So wird es einen rechtlichen Interessenskonflikt zwischen einer umfassenden Ausübung des kommunalen Ehrenamtes sowie den Regelungen des Jugendschutzes und den Rechten der Erziehungsberechtigten bis zur Volljährigkeit geben.

Zu berücksichtigen ist, dass eine Entsendung nicht volljähriger Gemeinde- oder Kreisrätinnen bzw. Gemeinde- oder Kreisräte in GmbHs, Aufsichtsräte oder kommunale Gesellschaften als aus dem Gemeinderat gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde rechtlich gar nicht möglich sein wird, weil dazu zwingend Volljährigkeit erforderlich ist. Damit handelt es sich trotz der guten Absicht um ein Wahlmandat zweiter Güte und mit Einschränkungen.

Außerdem stellt sich die Frage, ob Minderjährige, die bei Kommunalwahlen unter bestimmten Konstellationen theoretisch auch die Mehrheit in einem kommunalen Gremium erlangen können, als Vertretende des Hauptorgans einer Gemeinde als juristische Person überhaupt agieren und weitreichende Entscheidungen, Kaufverträge usw. beschließen dürfen. Daher bedarf diese geplante Regelung der Absenkung des passiven Wahlalters zwingend einer genauen rechtlichen Überprüfung.

Schließlich kritisiert der BBW, dass bisher nicht geplant ist, zeitgleich mit der Absenkung des Wahlalters eine Verstärkung der politischen Bildung in der Mittelstufe aller Schulformen umzusetzen. Im Zuge der verstärkten Wirtschafts- und Berufsorientierung ist das Fach Gemeinschaftskunde in der Mittelstufe (Sekundarstufe I) in den Haupt-/Werkrealschulen, den Realschulen und den Gemeinschaftsschulen von sechs auf fünf Stunden reduziert worden, an den Gymnasien sogar auf nur vier Stunden. Es ist nicht möglich, in dieser verkürzten Zeit den kompletten Umfang des Bildungsplans zu vermitteln, was dazu führt, dass die derzeit in der Sekundarstufe I erreichte politische Bildung unzureichend ist und mit der geplanten Absenkung des Wahlalters kaum vereinbar ist.

3. Höhere Anzahl von Bewerbern in Wahlvorschlägen in kleineren Gemeinden und Ortschaften

Bisher können in Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern, in denen keine unechte Teilortswahl stattfindet, Wahlvorschläge bis zu doppelt so viele Bewerber enthalten, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Diese Grenze soll auf 5.000 Einwohner angehoben werden, um die Aufstellung von Wahlvorschlägen zu erleichtern und den Wählerinnen und Wählern mehr Wahlmöglichkeiten zu geben. Diesbezüglich bestehen seitens des BBW keine Bedenken.

- 3 -

4. Wegfall der Altersgrenzen für Kandidaten bei Bürgermeisterwahlen

Die Aufhebung der bisherigen Altersgrenzen (Mindestalter: 25 Jahre, Höchstalter: noch keine 68 Jahre) bei Bürgermeisterwahlen nach oben sowie die Absenkung der Mindestaltersgrenze auf 18 ist grundsätzlich ein Ansatz, um den jetzt schon festzustellenden Mangel an qualifizierten Bewerbungen für das Wahlamt des Bürgermeisters zu verbessern. Die Regelung erweitert in jedem Fall ohne die Altersgrenze nach oben den Personenkreis, der gewählt werden kann oder für den ein Antritt zur Wahl interessant sein kann.

Bei der vorgesehenen Absenkung des Mindestalters von bisher 25 Jahren am Wahltag auf 18 Jahre stellt sich allerdings die Frage, ob eine Absenkung der bisherigen Mindestaltersgrenze von 25 Jahren auf z.B. 21 Jahre nicht sinnvoller und begründbarer wäre. Bei dieser Altersgrenze besteht zumindest eine deutlich höhere Chance und Wahrscheinlichkeit, dass die Bewerberinnen und Bewerber zumindest eine abgeschlossene fachliche Berufsausbildung und ein Mindestmaß an beruflicher Lebenserfahrung haben. Natürlich entscheiden dies bei Wahlen letztendlich stets die Wählerinnen und Wähler. Doch sind die Anforderungen an das Bürgermeisteramt durch die stetig gewachsene Zahl der zu erfüllenden Aufgaben und eine stetig gestiegene Erwartungshaltung der Bevölkerung so anspruchsvoll, dass es gut zu überlegen ist, ob hier 18-Jährige schon mit einer solchen Herausforderung beauftragt werden sollten.

5. Stichwahl statt Neuwahl bei Bürgermeisterwahlen

Die Ersetzung des bisherigen Verfahrens einer Neuwahl im zweiten Wahlgang von Bürgermeisterwahlen durch eine Stichwahl ist aus Sicht des BBW nicht unbedingt notwendig. Im Gesetzentwurf ist eine wahlspezifische Änderung bei Bürgermeisterwahlen mit einer Eingrenzung auf die beiden Bewerberinnen und Bewerber, die bei der ersten Wahl die meisten Stimmen erhalten haben, vorgesehen. Zwischen diesen soll im zweiten Wahlgang eine Stichwahl erfolgen, um sicherzustellen, dass die Entscheidung zwischen den beiden von den Wählerinnen und Wählern favorisierten Personen fällt. Es stellt sich die Frage, ob das Wahlrecht dadurch gerechter oder transparenter wird und der Wählerwille besser abgebildet wird. Bei einer urdemokratischen Personenwahl durch das Volk – und das sind Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg zweifelsohne – ist die bisherige Regelung, dass z.B. auch neue Kandidatinnen und Kandidaten im zweiten Wahlgang noch antreten können, durchaus eine gute Möglichkeit, der Wählerschaft bei Unklarheit über das Personalangebot neue Möglichkeiten zu bieten und eine für die Kommune größere Wahlauswahl zu erzielen.

6. Rückkehrrecht für Landesbeschäftigte nach der Amtszeit als Bürgermeister

Die Einführung des Rückübernahmeanspruchs ausschließlich für Landesbeamtinnen und Landesbeamte zum Ende der Amtszeit als kommunaler Wahlbeamter sieht insbesondere unser Mitgliedsverband Verband der Verwaltungsbeamten in Baden-Württemberg (VdV) sehr kritisch. Durch das Rückkehrrecht soll die Qualität der Bewerbungen auf Bürgermeisterstellen erhöht

- 4 -

werden, damit die Hürde für qualifizierte Ministerial- und Landesbeamtinnen bzw. Ministerial- und Landesbeamte sowie Tarifbeschäftigte des Landes, sich auf vakante Bürgermeisterstellen zu bewerben, gesenkt wird und das Risiko, sich einer Wahl zu stellen, reduziert ist.

Als problematisch seitens des VdV wird eine dadurch faktisch entstehende "Zwei-Klassen-Gesellschaft" von beruflich abgesicherten „deutlich privilegierten“ Landesbeamtinnen und Landesbeamten im Wahlkampf gegenüber wie bisher „ins volle Risiko“ gehenden Kommunal- und sonstigen Beamtinnen und Beamten bei Bürgermeisterwahlen gesehen. Das widerspricht dem Grundsatz der Chancengleichheit. Jedenfalls vermag der in der Gesetzesbegründung genannte Aspekt, dass damit qualifizierte Beamtinnen und Beamte aus der Ministerialverwaltung für eine Bewerbung gewonnen werden sollen, eine Privilegierung dieser Gruppe von Bewerberinnen und Bewerbern nicht zu rechtfertigen. Zudem sieht die Gemeindeordnung hinsichtlich der Qualifikation der Bürgermeisterin und des Bürgermeisters keine Voraussetzungen vor, sondern überlässt den Wählerinnen und Wählern die Entscheidung, wer in ihren Augen die Gemeinde am besten leiten kann. Dazu müssten die Wählerinnen und Wähler allerdings schon aus Gründen der Transparenz auch wissen, welche Bewerberin und welcher Bewerber mit einer solchen Rückkehrgarantie ausgestattet ist.

Ergänzend ist anzumerken, dass der Gesetzesentwurf eine Rückkehrmöglichkeit in das Beamtenverhältnis auf Widerruf nicht vorsieht. So ist es in der Praxis schon mehrfach vorgekommen, dass junge Inspektoranwärterinnen und Inspektoranwälter, die während ihrer Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst zur Bürgermeisterin bzw. zum Bürgermeister gewählt worden sind, nach der ersten Amtsperiode ihre begonnene Ausbildung fortführen und den Bachelor erwerben möchten. Der Gesetzesentwurf sieht für diesen Fall keine Rückkehrmöglichkeit vor. Wir regen daher an, diese Lücke im Gesetzesentwurf zu schließen.

Wir bitten Sie, unsere Anmerkungen aufzugreifen und im weiteren Verfahren entsprechend zu berücksichtigen. Für ein Gespräch stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Kai Rosenberger
Vorsitzender



BDK BW | Parkstraße 1 | D-74889 Sinsheim

An

poststelle@im.bwl.de und cc

_____@im.bwl.de

Geschäftsführender Landesvorstand

Ansprechpartner/in: Steffen Mayer

Funktion: Landesvorsitzender

E-Mail:

Telefon:

Datum: 16.08.2022

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Einbindung im Rahmen der Anhörung und äußern uns wie folgt zum Punkt „*Rückkehrrecht für Landesbeschäftigte nach der Amtszeit als Bürgermeister*“:

Die Maßnahme greift unserer Ansicht nach zu kurz – obwohl wir sie inhaltlich begrüßen – da sie ausdrücklich auf das jeweilige Ende der Amtszeit beschränkt wird. Wie richtigerweise ausgeführt wird, leidet das Amt der Bürgermeisterin und des Bürgermeisters seit einiger Zeit an einem Attraktivitätsverlust.

Die reguläre Amtszeit im Bürgermeisteramt beträgt acht Jahre, ein mit Blick auf unsere schnelle Zeit ein sehr langer Zeitraum, der kaum vollständig zu umreißen ist. Gerade in der jüngeren Generation erleben wir – auch in der Beamtenschaft – den Trend, sich nicht für solche langen Zeiträume festzulegen oder auch verbindlich zu engagieren. Ein Rückkehrrecht, das es mit entsprechender Begründung ermöglicht, auch innerhalb einer Amtsperiode zurückzukehren, wäre hier aus unserer Sicht ein weiterer Attraktivitätsgewinn, der gerade die jüngere Generation ansprechen könnte.

Mit herzlichen Grüßen

Steffen Mayer
BDK-Landesvorsitzender Baden-Württemberg

Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V. | LV Baden-Württemberg | Parkstraße 1, D-74889 Sinsheim

E-Mail: lv.bw@bdk.de |

www.bdk.de | www.facebook.com/bdk.bw

Landesvorsitzender BW: Steffen Mayer |

Seite 1 von 1



**VEREIN DER VERWALTUNGSRICHTERINNEN UND
VERWALTUNGSRICHTER BADEN-WÜRTTEMBERG**

- Der 1. Vorsitzende -

An das
Ministerium des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen Baden-Württemberg

per Mail: poststelle@im.bwl.de und

Mannheim, den 12. August 2022

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer
Vorschriften; Ihr Schreiben vom 5. Juli 2022 (Az. IM2-2206-30/12)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

namens des Vorstands des Vereins der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg bedanke ich mich für die Übersendung des im Betreff genannten Gesetzentwurfs und die Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Die Prüfung des Entwurfs hat ergeben, dass er die Interessen der von uns vertretenen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter nur insoweit berührt, als er einen Anspruch früherer Richterinnen und Richter auf Übernahme in das frühere Richterverhältnis nach Ablauf der Amtszeit als Bürgermeisterin oder Bürgermeister vorsieht. Diese Regelung begrüßen wir. Zu den übrigen Regelungen des Gesetzentwurfs sehen wir von einer Stellungnahme ab.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Wolfgang Schenk
1. Vorsitzender



Landesjugendring BW / Siemensstraße 11 / 70469 Stuttgart
Innenministerium Baden-Württemberg

- elektronisch -

Landesjugendring
Baden-Württemberg e.V.
Siemensstraße 11
70469 Stuttgart
Fon 0711 16 447-0
Fax 0711 16 447-77

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften

Stuttgart, 15.8.2022
Seite 1/3

Sehr geehrter
sehr geehrte Damen und Herren,

Kontakt:
Jürgen „Buddy“ Dorn

für die Möglichkeit, zum Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns.

Grundsätzlich und ausdrücklich begrüßen wir die Ziffern 2 und 4 unter B des Vorblatts, da sich der Landesjugendring seit vielen Jahren auch für die Absenkung des Wahlalters beim passiven Wahlrecht einsetzt. Wir werden uns im Folgenden auf diesen Aspekt des Gesetzesentwurfes beziehen.

Am 11.4.2013 beschloss der Landtag von Baden-Württemberg, das Mindestwahlalter bei kommunalen Wahlen von 18 auf 16 Jahre abzusenken. Seitdem können Jugendliche im Alter von 16-18 Jahren in Baden-Württemberg die Besetzung von Gemeinderäten, Kreistagen und Bürgermeister*innen-Ämtern sowie des Verbands Region Stuttgart mitbestimmen. Sie können an Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden und Bürgerversammlungen teilnehmen, also an Verfahren der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene.

2020 hatte der Landesjugendring im Vorfeld der Landtagswahl ein breites Bündnis aus Jugendorganisationen zur Wahlaltersenkung auch bei Landtagswahlen ins Leben gerufen. Der Landtag beschloss nun dieses Jahr die Absenkung des aktiven Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre. Wir sind froh, dass die gemeinsame Kampagne mit unseren Partnern unter dem Hashtag #alt.genug dazu beigetragen hat, auf Landesebene die Weiterentwicklung des Wahlrechts nachzuvollziehen.

Unsere Mitgliedsverbände

Adventjugend
Akkordeonjugend
Arbeiter-Samariter-Jugend
Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Baden und Württemberg
Arbeitsgemeinschaften der Stadt- und Kreisjugendringe
Bund der Alevitischen Jugendlichen
Bund der Deutschen Katholischen Jugend
Bund Deutscher PfadfinderInnen
Bund der Landjugend
BUNDjugend
DJO-Deutsche Jugend in Europa
Deutsche Wanderjugend
DGB-Jugend
DIDF-Jugend
DITIB-Jugend
DLRG-Jugend
Jugend des Deutschen Alpenvereins
Jugendfeuerwehr
Jugendnetzwerk Lambda
Jugendpresse
Jugendrotkreuz
Jugendwerk der Arbeiterwohlfahrt
Jugendwerk Evangelischer Freikirchen
Junge Europäer – JEF Baden-Württemberg
Karnevaljugend
Naturfreundejugend
Naturschutzjugend
Ring Deutscher Pfadfinderinnenverbände
Ring deutscher Pfadfinderverbände
Ring junger Bünde
Solidaritätsjugend
Sozialistische Jugend Deutschlands
„Die Falken“
Trachtenjugend

entdecke was geht

Steuer-Nr.:
99059/20103

VR-Nr. 1032
Amtsgericht Stuttgart

Evangelische Bank
IBAN: DE74 5206 0410 0000 4162 58

www.ljrbw.de

Seite 2/3



Die beiden genannten Gesetze betrafen jedoch nur das aktive Wahlrecht. Das Recht sich zur Wahl aufstellen zu lassen, also das passive Wahlrecht, erhält man weiterhin erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (bzw. im Falle des Amtes als Bürgermeister*in des 25. Lebensjahres).

Bildlich gesprochen ist das Wahlrecht die Goldmedaille der repräsentativen Demokratie und stellt das fundamentale Recht der Bürger*innen dar. Mit der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre beim aktiven Wahlrecht wurde eine Seite der Medaille zum Glänzen gebracht. Die andere blieb stumpf.

Wir freuen uns, dass mit dem Gesetzesentwurf nun zumindest auf kommunaler Ebene die Medaille auf beiden Seiten glänzen soll. Wir fordern den Gesetzgeber deshalb auf, dem Entwurf zuzustimmen. Zugleich werden wir weiterhin darauf dringen, bei der Landtagswahl das Wahlalter auch beim passiven Wahlrecht abzusenken.

Die Bedenken gegen die Absenkung des Wahlalters für die Wählbarkeit konzentrieren sich unserer Wahrnehmung nach auf zwei Aspekte:

Erstens wird mangelnde Reife angeführt. Das gleiche Argument also, das vor 50 Jahren vorgebracht wurde, als das passive Wahlrecht 1972 bei Bundestagswahlen zunächst von 25 auf 21 Jahre und dann 1975 auf 18 Jahre gesenkt wurde. Historisch finden sich keine Belege, dass durch mangelnde Reife junger Abgeordneter die repräsentative Demokratie beschädigt wurde.

Daran anschließend wird zweitens argumentiert, dass Minderjährige rechtlich nicht umfassend handlungsfähig seien. Wenn wie oben ausgeführt, das aktive und passive Wahlrecht ein herausgehobenes Rechtsgut ist, dann obliegt es der Legislative, das Recht so auszugestalten, dass minderjährige Mandatsträger*innen ihr Mandat wahrnehmen können. Es darf ihnen nicht im Gegenteil mit dieser Begründung verwehrt werden.

Beide Argumente entmündigen in unseren Augen die Wähler*innen. Sie entscheiden in Wahlen darüber, wer ihren Willen parlamentarisch repräsentieren soll.

Die Shell Jugendstudie 2019 stellt fest, dass das Vertrauen junger Menschen in die Politik gering ist. Fast dreiviertel der Befragten im Alter von 15 bis 25 glauben, dass Politiker*innen sich nicht um ihre Meinung kümmern. Noch verschärft stellt dies die dritte JuCo-Studie der Universtätien Hildesheim und Frankfurt fest. Nur 13,2 % der befragten Jugendlichen stimmten im Dezember 2021 voll oder eher der Aussage zu, dass junge Menschen politische Entscheidungen beeinflussen können. Im Sinne der politischen Sozialisation sind es fatale Ergebnisse, wenn junge Menschen als Erstwähler*innen mit Skepsis und Misstrauen zu mündigen Bürger*innen werden. Die Absenkung des Wahlalters ist auch deshalb dringend nötig.

Seite 3/3

Wenn Baden-Württemberg als erstes Bundesland die Altersgrenze des passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene absenkt, muss es Ziel sein, bei Bürgermeister*innen- und Kommunalwahl mehr junge Menschen in Wahlämter zu bekommen. Dafür braucht es eine gezielte Begleitung und Förderung junger Menschen und zwar idealerweise nicht nur der 16- bis 18-Jährigen, sondern der jungen Generation (14-26 Jahre), in die diese Alterskohorte eingebettet ist.

Damit junge Menschen Wahlämter übernehmen, bedarf es darüber hinaus Veränderungen politischer Strukturen und Prozesse. Kommunalverwaltungen, Kommunalpolitiker*innen, Wählervereinigungen und Parteien werden sich damit auseinandersetzen müssen, wie Gremiensitzungen und Arbeitsabläufe so ausgestaltet werden, dass sie für junge Menschen zugänglich und attraktiv sind. Zentral wird dabei sein, mit und nicht für jungen Menschen diese Veränderung anzugehen.

Kurzum: Es gilt, das dicke Brett der politischen Kultur anzubohren. Die Wahlaltersenkung bei der Wählbarkeit von Bürgermeister*innen und kommunalen Abgeordneten ist dafür eine Chance. Diese sollte tatkräftig ergriffen werden angesichts geringer Wahlbeteiligung und schwieriger Kandidat*innen-Suche auf kommunaler Ebene.

Mit herzlichen Grüßen

Geschäftsführer



Von: Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung (LKJ) Baden-Württemberg e.V.
<info@lkjbw.de>
Gesendet: Mittwoch, 3. August 2022 15:51
An: Innenministerium (Poststelle)
Cc:
Betreff: EXTERN Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer
Vorschriften - Stellungnahme

Sehr geehrter
sehr geehrte Damen und Herren,

wir, die Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung Baden-Württemberg und einer der drei Träger der „Servicestelle Kinder- und Jugendbeteiligung Baden-Württemberg“, begrüßen es sehr, dass das passive Wahlrecht auf 16 Jahre abgesenkt werden soll und nun auch jüngere Menschen als Bürgermeister*innen kandidieren können. Dies erhöht die Chancen, dass die jüngere Generation mit ihren Anliegen in der Politik gehört wird und sich aktiv ins politische Geschehen einbringt.

Bitte berücksichtigen Sie diese Stellungnahme bei den weiteren Beratungen.

Mit herzlichen Grüßen
Susanne Rehm

Geschäftsführung

Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung Baden-Württemberg e.V.
Rosenbergstraße 50
70176 Stuttgart

Fon: 0711
Fax: 0711 95802899

www.lkjbw.de

Jetzt KulturStarter werden und mehr Kultur in die Schulen bringen!
[Qualifizierung für Jugendliche in Stuttgart, Freiburg und Heidelberg](#)

[LKJ Blog](#)
[Facebook](#)
[Twitter](#)
[Instagram](#)

Datenschutz: Die Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung (LKJ) Baden-Württemberg e. V. nimmt den Schutz Ihrer persönlichen Daten sehr ernst.
Weitere Infos zum Datenschutz finden Sie unter: www.lkjbw.de/navigation-service/datenschutz/



Dachverband der Jugendgemeinderäte
Baden-Württemberg

Stellungnahme des Dachverbandes der Jugendgemeinderäte Baden-Württemberg e.V.

Der Dachverband der Jugendgemeinderäte Baden-Württemberg e.V. – nachfolgend Dachverband - nimmt zum vorliegenden Gesetzesentwurf zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften mit dem Az. IM2-2206-30/12 im Wesentlichen zu folgenden Punkten Stellung.

2. Das Mindestalter für die Wählbarkeit in kommunale Gremien wird auf 16 Jahre abgesenkt.

Den Vorstoß zur Absenkung des passiven Wahlalters in kommunalen Gremien begrüßt der Dachverband grundsätzlich.

Baden-Württemberg ist ein Vorreiter in der Bundesrepublik was Jugendbeteiligung angeht, das zeigt beispielsweise der älteste Jugendgemeinderat in Weingarten und der älteste Dachverband in ganz Deutschland. Aber auch bei uns müssen dennoch mehr Beteiligungsmöglichkeiten für junge Menschen geschaffen werden. Die Absenkung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre in kommunalen Gremien wäre bundesweit ein Novum. Das bedeutet allerdings auch, dass nicht alle Herausforderungen einer solchen Änderung auf dem Tisch liegen.

Hierbei stellen sich bei den Jugendgemeinderäten einige Fragen, welche **vor** der Umsetzung der Absenkung diskutiert und geklärt werden müssen, sodass die geeignete Maßnahme auch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens ihre Wirkung entfalten kann.

Dazu gehört die Frage wie die Vorbereitung der Jugendlichen auf eine solche Kandidatur und Ausübung des Amtes ausgestaltet wird. Welche Möglichkeiten und Entlastungen können den Jugendlichen seitens des Landes angeboten, um für ihr Amt zu kandidieren und es gewissenhaft ausüben zu können. Welche weiteren gesetzlichen Änderungen müssen umgesetzt werden, um die jugendlichen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nicht durch beispielsweise ihre beschränkte Geschäftsfähigkeit auch in ihre Tätigkeit als Volksvertreterinnen und Volksvertreter einzuschränken.

Wie sich weiter zeigt, sind die Jugendlichen bereit auf die neue Herausforderung, die geeigneten Rahmenbedingungen müssen jedoch im Vorfeld diskutiert und geschaffen werden.

Der Dachverband kann deshalb keine abschließende Stellungnahme hierzu abgeben und fordert deshalb ausdrücklich eine vorangestellte öffentliche Diskussion unter Hinzuziehung der Jugendvertreterinnen und Jugendvertreter im Land und das bevor der Landtag ein solches Gesetz beschließt.



Dachverband der Jugendgemeinderäte
Baden-Württemberg

3. Das Mindestalter für die Wählbarkeit zum Bürgermeister wird auf 18 Jahre abgesenkt. Die Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit und die Ruhestandsaltersgrenze entfallen.

Der Dachverband begrüßt den Schritt im Gesetzesentwurf zur Herabsetzung der Altersgrenze für die Wählbarkeit von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern von 25 auf 18 Jahre. Eine nachvollziehbare zeitgemäße Begründung für eine Abkoppelung der Volljährigkeit und der unteren Altersgrenze für die Wählbarkeit liegt ohnehin nicht vor.

Nach dem ersten gescheiterten Versuch der Landesregierung im Jahr 2015 den Wegfall der Altersobergrenze für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister durchzusetzen, sieht der Dachverband den erneuten Vorstoß indes kritisch.

Eine Altersobergrenze ist gerechtfertigt. Insbesondere auf Grund der besonderen und hohen beruflichen Anforderungen an das Bürgermeisteramt steigt mit dem Alter nun mal schlicht die Möglichkeit einer Beeinträchtigung oder krankheitsbedingten Ausfällen. Das zeigt die allgemeine Lebenserfahrung. Dies würde dazu führen, dass die Amtsträgerinnen und -träger ihr Amt nur noch eingeschränkt ausüben können, was aber noch keine von der Gesetzesbegründung angesprochene Dienstunfähigkeit darstellt. Der deshalb vom Gesetzgeber eingeführten geeigneten Maßnahme der Altersobergrenze, um einer Beeinträchtigung einer kontinuierlichen und effektiven Amtsführung entgegenzutreten, ist auch zum heutigen Zeitpunkt nichts neues Wesentliches entgegenzusetzen, was auch die lichte Begründung zeigt.

Ferner bleibt darüber hinaus festzuhalten, dass auch das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 26.08.2013, Az. 2 BvR 441/13, die Obergrenze für ein geeignetes Mittel hält, um Vorstehendem entgegenzutreten und keine verfassungsrechtlichen Bedenken in Hinsicht auf die demokratische Ausgestaltung einer Wahl sieht.

Für den Dachverband kann im Übrigen auch die fehlende Altersobergrenze in anderen Wahlämtern kein überzeugendes Argument sein. Es gibt immer einen ersten Anwendungsbereich.

Nicht zuletzt muss man durchaus die Frage stellen, ob die Absenkung der Untergrenze nur in Kombination mit der Abschaffung der Obergrenze nicht ein falsches Signal an die jungen Menschen sendet, die sich im kommunalen Bereich als Bürgermeisterin oder Bürgermeister engagieren möchten.

Liga Baden-Württemberg e.V. Stauffenbergstr. 3 70173 Stuttgart
Ministerium des Innern, für Digitalisierung und Kommunen
Baden-Württemberg
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

Per Email

Stuttgart, den 16.08.2022

Stellungnahme zum „Gesetzesentwurf zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften“

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne folgt die Liga der freien Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg e.V. der Einladung zum Anhörungsverfahren zum Gesetzesentwurf zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften. In unserer Stellungnahme gehen wir insbesondere auf die zentralen Veränderungen im kommunalen Wahlrecht für wohnungslose Menschen und für junge Menschen ein.

Änderung des kommunalen Wahl- und Stimmrechts für junge Menschen

Wir begrüßen ausdrücklich das Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften im Hinblick auf das passive Wahlrecht für Gremienwahlen für Jugendliche ab 16 Jahren. Das aktive wie passive Wahlrecht, als deutlichstes demokratisches Beteiligungsrecht, hat sich im Laufe der Geschichte geändert und ist damit Ausdruck gesellschaftlicher Entwicklungen und Verhältnisse. Der Diskurs um die Frage des Mindestalters ist aus Sicht der Liga der freien Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg primär ein politischer und wir begrüßen sehr, dass mit den vorgebrachten Änderungen den gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung getragen wird, dass junge Menschen äußerst politisch kompetent und engagiert sind und sich stärker einbringen möchten. Doch hat die Corona-Krise deutlich gezeigt, dass trotz erheblicher Einschränkung von Kinderrechten, wie die Schließung von Bildungseinrichtungen, die Interessen und Belange junger Menschen im öffentlichen Diskurs wie in politischen Entscheidungsprozessen zu wenig berücksichtigt wurden. Daher ist es nun an der Zeit, dass junge Menschen ab 16 Jahren in kommunalen Gremien vertreten sind, um Belange und Perspektiven junger Menschen dort einzubringen und zur Generationengerechtigkeit in Baden-Württemberg und damit auch zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beizutragen – dies ist eine notwendige Weiterentwicklung unserer Demokratie. Klar ist, dass allein durch die Festsetzung des Wahlalters ab 16 Jahren nicht alle jungen Menschen in dieser Altersklasse das Recht kennen und für sich in Anspruch nehmen. Es braucht zudem eine zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung, umfassende Demokratiebildung und die aktive



Die Vorstandsvorsitzende

Liga der freien
Wohlfahrtspflege
in Baden-Württemberg e.V.

Stauffenbergstr. 3
70173 Stuttgart

T: 0711 61967-0
E: info@liga-bw.de

www.liga-bw.de

Einbindung in Entscheidungsprozesse, um gerade auch politisch ferne junge Menschen auf ihre Rechte hinzuweisen und sie zu befähigen, ihr passives Wahlrecht auszuüben. Die Liga der freien Wohlfahrtspflege steht hierfür gerne als Partnerin zur Verfügung.

Änderung des kommunalen Wahl- und Stimmrechts für wohnungslose Menschen

Das Wahlrecht ist das zentrale staatsbürgerliche Recht unserer Demokratie. Es ermöglicht die Beteiligung an der demokratischen Gestaltung unseres Gemeinwesens. In Baden-Württemberg sind diese Rechte auf kommunaler Ebene für wohnungslose Menschen bisher eingeschränkt. Anders als bei Landtags-, Bundestags- und Europawahlen sowie in den meisten anderen Bundesländern ist das Wahlrecht nicht an den gewöhnlichen Aufenthalt geknüpft. Es setzt voraus, seit mindestens drei Monate im jeweiligen Wahlgebiet zu wohnen und entsprechend behördlich gemeldet zu sein.

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass das Wahlrecht für wohnungslose Menschen, darunter insbesondere Straßenobdachlose, auf kommunaler Ebene entsprechend des gewöhnlichen Aufenthalts reformiert wird und die Personengruppe aktiv und passiv wahlberechtigt wird. Zudem wird die Möglichkeit zur Teilnahme an kommunales Bürgerbegehren und -entscheiden ermöglicht.

Wir begrüßen ausdrücklich den überfälligen Schritt des Landes, den Wahlrechtsausschluss von wohnungslosen Menschen ohne Meldeadresse zu überwinden und deren demokratischen Mitbestimmungsrechte zu gewährleisten. Damit haben sie zukünftig die Möglichkeit der politischen Mitbestimmung auch in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld.

Wir weisen allerdings darauf hin, dass die Voraussetzungen zur politischen Teilhabe für wohnungslose Menschen besonders schwierig sind. Neben den allgemeinen Bedingungen der Lebenslage sind insbesondere die formalen Anforderungen einer fristgerechten Antragsstellung auf Aufnahme in das Wählerverzeichnis hochschwellig. Der vorliegende Entwurf bestätigt dieses Verfahren der Antragstellung in das Wählerverzeichnis. Wir regen an, das Registrierungsverfahren für wohnungslose Menschen zu prüfen und zu flexibilisieren etwa, indem die erforderlichen Meldefristen herabgesetzt werden. Weiterhin sollte das Land die demokratische Beteiligung wohnungsloser Menschen an den politischen Wahlen gezielt fördern, indem spezifische Informationen und Angebote für wohnungslose Menschen zu den Möglichkeiten zur Wahlbeteiligung im Vorfeld der Wahlen auf allen politischen Ebenen verbreitet werden. Gerne bietet die Liga der freien Wohlfahrt in diesem Zusammenhang ihre Unterstützung an.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Annette Holuscha-Uhlenbrock

**FreieWähler**

Freie Wähler Landesverband Baden-Württemberg e.V.

Der Landesvorsitzende

Wolfgang Faißt
Alte Weinsteige 48
70180 Stuttgart

Fon

Fax

Mobil

Mail

www.freiewaehler.org

29.7.2022

Freie Wähler Landesverband BW · Alte Weinsteige 48 · 70180 Stuttgart

Ministerium des Inneren, für
Digitalisierung und Kommunen Baden-WürttembergWilly Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart**Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung
kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften.**

Sehr geehrter

besten Dank für die Übersendung des Entwurfs für das Gesetz zur Änderung
kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften.

Zu diesem Vorhaben nehmen wir im Rahmen der Anhörung wie folgt Stellung:

Mit der beabsichtigten Änderung des Kommunalwahlrechts Baden-Württemberg wird derzeit diskutiert, ob Jugendliche ab 16 Jahren das passive Wahlrecht für Gremienwahlen erhalten und damit im Rahmen der geltenden „parlamentarischen Gremienvertretung“ ein aktives Entscheidungsrecht bei der Mitwirkung kommunalpolitischer Entscheidungen erhalten. Daneben ist beabsichtigt wohnungslosen Menschen die Teilnahme an kommunalen Wahlen zu ermöglichen und des Weiteren das Bürgermeisterwahlrecht zu reformieren.

Zum wesentlichen Inhalt:

1. Absenkung des passiven Wahlrechts auf ein Mindestalter von 16 Jahren.

Im politisch-gesellschaftsrechtlich relevanten Fokus steht dabei vorliegend in der Regel die „rechtsfähige Person“! Darunter versteht man die Fähigkeit „Träger von Rechten und Pflichten zu sein“.

Diese Fähigkeit kommt nach § 1 BGB jedem Menschen zu.

Um wirksam im Rechtsverkehr handeln zu können, genügt jedoch die Rechtsfähigkeit allein nicht:



Freie Wähler Landesverband Baden-Württemberg e.V.

Es muss die sogenannte Geschäftsfähigkeit (§§ 104-113 BGB) hinzukommen. Jugendliche zwischen 7 und 18 Jahren sind (lediglich) „beschränkt geschäftsfähig“, können also nur bestimmte Rechtsgeschäfte vornehmen, § 107 BGB.

Strafrechtlich gelten Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren als „Heranwachsende“. Damit wird die Unterscheidung zwischen „Erwachsenen“ und „Heranwachsenden Jugendlichen“ sowohl in zivilrechtlichen als auch in strafrechtlichen Bereich Rechnung getragen. Diese, von den Vätern und Müttern des BGB zu den geltenden Rechtsordnungen getragenen Grundsätze, nehmen für sich in Anspruch „Allgemeingültigkeit“ zu besitzen.

Hieraus lässt sich nach unserem Dafürhalten auch ein wesentlicher Aspekt herauslesen, der für oder gegen ein passives Wahlrecht von 16 und 17jährigen Jugendlichen spricht. Niemand käme auf die Idee, eine (n) 16-Jährige (n) oder 17-Jährige (n) nach Erwachsenenstrafrecht zu behandeln oder den Eintritt der Volljährigkeit ab 18 Jahre –sowie in § 2 BGB vorgesehen- in Frage zu stellen.

Welche Gründe soll es daher geben, einem/er minderjährigen das passive Wahlrecht zuzugestehen?

In der Theorie wäre es daher möglich, dass z.B. ein politisches Gremium (Gemeinderat) ausschließlich mit 16- oder 17jährigen besetzt wäre...

Die kommunale Ebene könnte daher in der bei uns geltenden „parlamentarisch geprägten Demokratie“ von Minderjährigen bestimmt werden, obwohl nach den geltenden zivilrechtlichen Vorgaben die Rechtsgeschäfte der „beschränkt geschäftsfähigen“ Jugendlichen und Heranwachsenden „schwebend unwirksam sind“ und ihrerseits der Genehmigung der Erziehungsberechtigten bedürfen.

Es stellt sich daher die Frage, welche rechtliche Qualität politische Gremienbeschlüsse, wie z.B. Bebauungspläne etc. haben, die von Minderjährigen mitbeschlossen werden; ganz zu schweigen von Beschlüssen der Aufsichts- und Verwaltungsräte (Stadtwerke, Sparkassen etc. oder Zweckverbänden).

Die Senkung des passiven Wahlrechts müsste daher zwingend mit der „Senkung“ des Alters für den „Eintritt der Volljährigkeit“ einhergehen. Diese Entscheidung obliegt jedoch nicht dem Landes- sondern dem Bundesgesetzgeber.

Wenn schon der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg bei seiner Entscheidung vom 21.07.2017 für die Einführung des aktiven Wahlrechts ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft und daher ein Mindestalter voraussetzt, wie sehr sollte dies dann für die Einführung des **passiven Wahlrechts** gelten.

Der Argumentation, wonach „die Repräsentation der Bürger in den kommunalen Gremien und die Beteiligung an den Debatten sowie den umfassenden Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen mindestens ebenso hohe Anforderungen stellen bzw. sogar eher höhere Anforderungen an Reife und Urteilskraft voraussetzen, wie eine „verständige“ Ausübung des aktiven Wahlrechts ist richtig und nachvollziehbar.



Freie Wähler Landesverband Baden-Württemberg e.V.

Zu Recht wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Übernahme eines kommunalen Mandats mit der Wahrnehmung von Verantwortung im besonderen Maße einhergeht, die zu tragen, der oder die Gewählte auch in der Lage sein muss.

Zwar besteht eine unmittelbare rechtliche Bindung des Gesetzgebers an das Alter, mit dem die Volljährigkeit erreicht wird nicht, aber diese „Schwelle“ hat der Gesetzgeber bei der Schaffung des BGB nicht ohne Grund an „vorderster Stelle“ gesetzt.

Die Schlussfolgerungen, welche die Initiatoren der Gesetzesvorlage aus den vorliegenden „Studien“ zur Frage des aktiven Wahlrechts ziehen, sind unseres Erachtens wenig geeignet und nicht überzeugend, um das Mindestalter für das passive Wahlrecht auf 16 Jahre festzulegen.

Gerade das „politische Interesse“ und das „politische Wissen“ der 16-17-jährigen ist gegenüber den älteren Wahlberechtigten nicht gleichzusetzen. Auch sind Erfahrungswerte im Hinblick auf die Problemlösungen von kommunalen Aufgaben (Schulen, Kindergärten, Kläranlagen etc.) bei Jugendlichen -wenn überhaupt- nur sehr fragmentarisch vorhanden.

Entgegen der Behauptung der Gesetzesinitiatoren fehlt es der Altersgruppe der 16-17jährigen gerade an den Erfahrungen, welche letztendlich zur Entscheidungsfindung notwendig sind, um die kommunalpolitischen Weichenstellungen entscheidungserheblich mitzugestalten.

Wie wir bereits in unserer Stellungnahme vom 21.01.2022 hinsichtlich der Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahl zum Ausdruck gebracht haben, ist es hier nicht zwingend aus kommunalpolitischem Interesse geboten der Altersgruppe der 16 und 17jährigen die Möglichkeit des passiven Wahlrechts einzuräumen. Vielmehr würde durch die Schaffung und Einrichtung eines „landesweiten Jugendparlaments“ doch sicher wesentlich mehr politisches Interesse und öffentliche Aufmerksamkeit für die Politik wecken, als allein die Möglichkeit des passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen. Dies würde umso mehr Früchte tragen, wenn dieses „landesweite Jugendparlament“ auch ein Anhörungs- bzw. Mitspracherecht bei Entscheidungen bekäme, so wie es § 41 a GO-Baden-Württemberg vorsieht.

Vor diesem Hintergrund regen wir nochmals ausdrücklich an, dass anstelle der Möglichkeit des passiven Wahlrechts die Einrichtung eines „landesweiten Jugendparlaments“ mit Anhörungsrecht geprüft wird.

Mit der Schaffung des § 41 a wurde bereits den Interessen der Jugendlichen insbesondere auch im Alter von 16 und 17 Jahren ausreichend Rechnung getragen.



2. Kommunales Wahl- und Stimmrecht für wohnungslose Menschen.

Das Wahlrecht für wohnungslose Personen ist sinnvoll und überfällig.

3. Höhere Anzahl von Bewerbern in Wahlvorschlägen in kleineren Gemeinden und Ortschaften.

Es ist sinnvoll, wie von den Gesetzesinitiatoren geplant, die Einwohnergrenze für Gemeinden, in denen Wahlvorschläge doppelt so viele Bewerber enthalten dürfen, wie Gemeinderäte zu wählen sind, von 3.000 auf 5.000 Einwohner anzuheben.

4. Absenkung der Wählbarkeit zum Bürgermeister auf 18 Jahre, Wegfall der Höchstaltersgrenze und Ruhegehaltsfähigkeit der Zulage ab der dritten Amtszeit

Der zunehmende Rückgang von Bewerberinnen und Bewerbern für das Amt einer Bürgermeisterin bzw. eines Bürgermeisters stellt für die über 1.000 Gemeinden in Baden-Württemberg ein durchaus ernstzunehmendes Problem dar. Ob sich dieser Mangel an qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten für das Bürgermeisteramt allerdings durch eine Absenkung des Mindestalters für die Wählbarkeit zum Bürgermeister auf 18 Jahre vermeiden lässt, ist mehr als fraglich. Zumindest ist hier zweifelhaft, ob dadurch nicht andere Probleme verursacht werden:

Das Amt einer Bürgermeisterin bzw. eines Bürgermeisters setzt über die Volljährigkeit hinaus eine fundierte Ausbildung bzw. ein einschlägiges Studium oder mindestens eine einschlägige Berufserfahrung voraus. Setzt man das Wählbarkeitsalter hier bei 18 Jahren an, wird ausdrücklich in Kauf genommen, dass auch Schülerinnen und Schüler zum Bürgermeister und damit auch zum Chef von meist über 100 Beschäftigten und Beamten gewählt werden können. Dies trägt in keiner Weise zur Stärkung der Städte und Gemeinden – und letztendlich auch des Landes Baden-Württemberg – bei.

Oberbürgermeister und Bürgermeister haben in Baden-Württemberg nach der Gemeindeordnung eine äußerst herausgehobene Stellung und werden für 8 Jahre gewählt. Vor diesem Hintergrund wären bei einer Herabsenkung des Wahlalters für Bürgermeister auf 18 Jahre weitere „Kontrollmechanismen“ wohl erforderlich um möglicherweise zu unerfahrenen (bei 18-Jährigen wird die Quote wohl recht hoch sein) Bürgermeistern zu kontrollieren. Hier müsste zumindest sichergestellt werden, dass über die Amtszeit von 8 Jahren eine Gemeinde nicht zu sehr unter einem unerfahrenen und möglicherweise überforderten Bürgermeister/Bürgermeisterin leidet.

Der Wegfall der Höchstaltersgrenze für Bürgermeister/innen wird zugestimmt. Ebenso wird zur Verbesserung der Attraktivität des Bürgermeisteramtes eine Ruhegehaltsfähigkeit der Zulage ab der dritten Amtszeit geradezu gefordert. Damit werden der Kommune dauerhaft in nicht unerheblichem Maße Finanzmittel eingespart.



5. Rücknahmeanspruch bei Landesbeschäftigte

Der Rücknahmeanspruch nach Ende einer Amtszeit als Bürgermeister für Landesbeschäftigte ist zu begrüßen, da der privilegierte Rückübernahmeanspruch für Landesbeamte gängige Praxis ist und folglich die bisherige Regelung die Landesbeschäftigten „schlechter“ stellt.

Mit freundlichen Grüßen

Wolfgang Faißt
Landesvorsitzender

Landesfrauenrat Baden-Württemberg · Gymnasiumstraße 43 · 70174 Stuttgart

Gymnasiumstraße 43
70174 Stuttgart
Telefon:
Telefax:
e-mail: info@landesfrauenrat-bw.de
www.landesfrauenrat-bw.de**PER E-MAIL****Stuttgart, 16. August 2022****Stellungnahme des Landesfrauenrates Baden-Württemberg zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften danken wir Ihnen. Zum Gesetzesentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Der Landesfrauenrat Baden-Württemberg mit seinen 50 Mitgliedsverbänden und zwei Millionen engagierten Frauen fordert seit seiner Gründung im Jahre 1969 eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen in den Parlamenten. Damit die Frauen im Land ihre Lebenswelt und -wirklichkeit mitgestalten können, müssen sie in den Parlamenten angemessen vertreten sein.

Eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes mit 50 Prozent Frauen und Männern nach dem Reißverschlussprinzip verbindlich auf den Kandidierendenlisten (Beschluss der Delegiertenversammlung des Landesfrauenrates vom November 2006) ist ein zentrales Anliegen des Landesfrauenrat Baden-Württemberg.

Nach jahrzehntelanger Diskussion und zahlreichen Veranstaltungen für „Mehr Frauen in die Kommunalparlamente“ wurde noch kein wirklicher Erfolg im Sinne der gleichteiligen Besetzung von Kommunalparlamenten bewirkt. Freiwillige Appelle sind verpufft.

Deshalb sieht der Landesfrauenrat Baden-Württemberg in der Einführung eines Paritätsgesetzes die Chance für ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Frauen und Männern in den baden-württembergischen Kommunalparlamenten.

Der Landesfrauenrat Baden- Württemberg begrüßt den Gesetzesentwurf zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften in folgenden Punkten ausdrücklich.

- Wohnungslose Menschen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet der jeweiligen Körperschaft haben, erhalten das kommunale Wahl- und Stimmrecht.
- Das Mindestalter für die Wählbarkeit in kommunale Gremien wird auf 16 Jahre abgesenkt.

Empfehlung:

Aus Sicht des Landesfrauenrates Baden-Württemberg fehlt die Möglichkeit, das Mandat für eine gewisse Zeit ruhen lassen zu können und sich bei zum Beispiel schwerer Krankheit, der vorübergehenden Pflege naher Angehöriger oder der Geburt eines Kindes von Nachrücker*innen vertreten lassen zu können. Da die Fürsorge- und Care Arbeit nach wie vor zum größten Teil von Frauen geleistet wird, wäre diese Möglichkeit sicherlich ein Faktor, der Frauen bei ihren Kandidaturen unterstützt.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesfrauenrat Baden-Württemberg ausdrücklich in dem Gesetzesentwurf auf stringente gendergerechte Sprache zu achten.

Wir freuen uns, wenn unsere Empfehlungen Berücksichtigung finden würden. Für etwaige Rückfragen oder auch Gespräche stehen wir gerne zur Verfügung. Sollte im Laufe des weiteren Verfahrens eine weitere Anhörung durchgeführt werden, so bitten wir um Unterrichtung und erneute Gelegenheit zur Äußerung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Ute Mackenstedt
Erste Vorsitzende Landesfrauenrat Baden-Württemberg

Verena Hahn
Zweite Vorsitzende Landesfrauenrat Baden-Württemberg



Anwaltsverband Baden-Württemberg
im Deutschen **Anwalt**Verein e. V.

Anwaltsverband Baden-Württemberg – Postfach 1221 – 70808 Korntal-Münchingen

Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen
Baden-Württemberg
Abteilung 2 - Verfassung, Kommunales, Recht

Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

Geschäftsstelle beim Präsidenten:
RA Prof. Dr. jur. Peter Kothe
Johannes-Daur-Straße 10
70825 Korntal-Münchingen

Telefon
Telefax

E-Mail: sekretariat@av-bw.de
Internet: www.av-bw.de

Anschrift der Geschäftsführung:
Kathrin Eisenmann – Syndikusrechtsanwältin
Daimlerstraße 25
70372 Stuttgart

Telefon
Telefax
E-Mail: geschaeftsfuehrung@av-bw.de

18. August 2022

Per E-Mail: poststelle@im.bwl.de;

Az.IM2-2206-30/12

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften
- Stellungnahme des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg im Deutschen AnwaltVerein e. V.**

Sehr geehrter Herr
sehr geehrter Herr
sehr geehrter Herr
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übermittlung des Gesetzentwurfs zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften mit Schreiben vom 5. Juli 2022 danken wir Ihnen. Der Anwaltsverband nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme gern wahr.

Der Anwaltsverband Baden-Württemberg e. V. ist der freiwillige Zusammenschluss der 25 örtlichen Anwaltvereine in Baden-Württemberg, die Mitglied im Deutschen Anwaltverein (DAV) sind. Er repräsentiert damit mehr als die Hälfte aller Kolleginnen und Kollegen in Baden-Württemberg und vertritt so als größte freiwillige Anwaltsorganisation dieses Bundeslandes die Interessen der Anwaltschaft in unserem Bundesland und – in Zusammenarbeit mit dem DAV – auch auf nationaler und internationaler Ebene.

Der Anwaltsverband Baden-Württemberg ist im Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Landtag von Baden-Württemberg eingetragen.

Registergericht: Amtsgericht Stuttgart VR 3334

Präsident: RA Prof. Dr. Peter Kothe, Vizepräsident: RA Detlev Heyder, Schatzmeisterin: RAin Bettina Bauer

I. Allgemeine Bewertung

1. Der Anwaltsverband Baden- Württemberg begrüßt, dass zukünftig **Wohnungslose** leichter an kommunalen Gremienwahlen (vgl. § 14 GemO – neu) - und damit auch an Einwohneranträgen, Bürgerbegehren oder Bürgerentscheiden - teilnehmen können sollen, solange es genügend Schutz vor Missbrauch, etwa durch manipulativ umherziehende Menschengruppen, gibt. Das Wahlrecht gehört zu den fundamentalen Rechten in einer Demokratie und auch diese Gruppe soll sich angemessen Gehör verschaffen können.
2. Kritisch sieht der Anwaltsverband hingegen das Ziel des Gesetzentwurfs ist u. a. die **Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht** bei kommunalen Gremienwahlen, vgl. § 28 GemO-neu. Er hat schon in seiner Stellungnahme vom 24.01.2022 zur beabsichtigten Absenkung des aktiven Wahlalters bei den Landtagswahlen im Hinblick auf die Einheit der Rechtsordnung Bedenken geäußert. Das gesetzgeberische Anliegen mag politisch opportun sein, der sich hieraus ergebende Wertungswiderspruch zur Rechtsordnung im Übrigen ist aber geeignet, die Politikverdrossenheit zu fördern und das Vertrauen in das Demokratie- und Rechtsstaatsverständnis zu beeinträchtigen.

Der Anwaltsverband verweist darauf, dass in der Bundesrepublik Deutschland erst seit dem 1. Januar 1975 die Volljährigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres erlangt werden kann (§ 2 BGB). Damit wird die natürliche Person voll geschäftsfähig und erhält zugleich das passive Wahlrecht auf kommunaler und Bundesebene (Art. 38 Abs. 2 Satz 1 GG). Das aktive Wahlrecht zum Bundestag erlangt eine Person, unabhängig von der Festlegung der Volljährigkeit, mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (Art. 38 Abs. 2 GG).

Strafrechtlich wird eine Person zwischen dem 18. und dem 21. Geburtstag noch als „Heranwachsender“ angesehen, auf die - je nach Einzelfall - das Jugendstrafrecht oder das allgemeine Strafrecht angewendet werden kann. Volljährige Personen dürfen zudem:

- ohne Erlaubnis der Sorgeberechtigten oder des Familiengerichts heiraten,
- **Verträge jeder Art** ohne Sorgeberechtigten rechtmäßig abschließen, etwa eine eigene Wohnung mieten,
- hochprozentigen Alkohol und Tabakwaren kaufen, besitzen sowie konsumieren,
- an Glücksspielen, wie Lotto teilnehmen,
- sich an jugendgefährdenden Orten (Nachbars, Nachtclubs) aufhalten oder jugendgefährdende Schriften konsumieren.

Im politischen Bereich kann ein Jugendlicher beispielsweise noch nicht allein entscheiden, ob er – zivilrechtlich - einer Partei beitrifft, die oft in der Form eines Vereins organisiert ist, weil ein solcher Beitritt (mit z. B. Beitragspflichten) nicht lediglich rechtlich vorteilhaft für ihn ist.

Das Vorgenannte zeigt, dass der Gesetzgeber meint, Personen bis zum 18. (oder gar 21. Lebensjahr) noch besonders schützen zu müssen, weil sie gewisse Gefahren bzw. langfristige Folgen noch nicht richtig erkennen können sollen. Dabei sollen diese Personen vor allen vor gesundheitlichen (auch psychischen) oder finanziellen Gefahren geschützt werden und nicht dauerhaft in ungute Abhängigkeitsverhältnisse geraten, die ihr zukünftiges Leben länger erschweren können.

Wenn es für erforderlich erachtet, Minderjährige dadurch zu schützen, dass sie keine ihnen ungünstigen Verträge, z. B. über Telekommunikation, die sie langfristig in die Schuldenfalle treiben können, wirksam abschließen können, muss dies erst recht für Gemeinderatsentscheidungen gelten, in denen es etwa in den Bereichen Bauen, Bildung oder Kultur oftmals um hohe Millionenbeträge und die Schicksale der vielen davon Betroffenen geht.

Gerade auch durch die zunehmend zu beobachtende gravierende äußere Anfeindung sind solche Gremienmitglieder besonderem Stress und Versuchen unseriöser Einflussnahme ausgesetzt.

Das Lesen umfangreicher Entscheidungsvorlagen, etwa erforderliche Reisetätigkeit oder stundenlange Sitzungen nach Schul- oder Ausbildungsende können Jugendliche bis 18 Jahre durchaus auf Dauer überfordern. Die in der Gesetzesbegründung auf S. 21 angeführte LT-Drucks. 16/9309 spricht selbst davon, dass es beim Gemeinde- oder Kreisrat um ein „zeitaufwändiges Engagement“ geht, das mit beruflichen und familiären Anliegen kollidieren kann. (Hieraus spricht bereits die langjährige Erfahrung der „Berufspolitiker“.)

Der Zeitaufwand ist zum einen abhängig von der Gemeindegröße, da es in den größeren Städten mehr Ausschüsse und weitere, aus der Mitte des Gemeinderats zu besetzende Gremien (z. B. Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen) gibt als in den kleineren Gemeinden. Weitere Faktoren sind Sitzungshäufigkeit, Sitzungsdauer, Fraktionsarbeit und besondere Funktionen der Ratsmitglieder (z. B. Stellvertretung des Bürgermeisters, Fraktionsvorsitzende, Sprecherfunktionen zu bestimmten Themenbereichen).

Laut der LT-Drucks. 16/9309 sollten - neben der Teilnahme an (evtl. nur monatlichen) Gremiensitzungen - auch alle weiteren Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Mandat gesehen werden, wie

- die persönliche Sitzungsvorbereitung,
- die Fraktionsarbeit,

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 4

- die Parteiarbeit, (Pressearbeit)
- die Kontakte zu Bürgern, Vereinen und zur Verwaltung.

Danach würden die Gemeinderäte in den kleineren und mittleren Städten und Gemeinden **durchschnittlich ca. 35 Stunden im Monat** von ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit in Anspruch genommen. Für die Stadträte in den Stadtkreisen betrug der durchschnittliche Zeitaufwand ca. **80 Stunden im Monat**.

Nicht umsonst begrenzt das **Jugendarbeitsschutzgesetz** zulässige Tätigkeiten und Zeitdauern für Jugendliche bis 18 Jahre aus Belastungsgründen. Eine verantwortliche Tätigkeit als vollwertiges Gemeinderatsmitglied kann durchaus als „Arbeit“ in diesem Sinne angesehen werden. Der Wertungswiderspruch ist nicht zu übersehen.

Anders als die Gesetzesbegründung lediglich lapidar behauptet, sieht der Anwaltsverband durchaus Konflikte mit der Schul- oder Ausbildungspflicht. Schon in einer Berufsausbildung absolviert ein Jugendlicher mit Anwesenheitszeiten im Betrieb und der Berufsschule, aber auch Prüfungsvorbereitung und Reisezeiten mehr als eine 40-Stunden-Woche. Sportliche oder musikalische Freizeitaktivitäten sind der verantwortungsvollen Tätigkeit im kommunalen Gremium mit ebenfalls Vor- und Nachbereitungszeiten oder gesonderten Ausschusssitzungen nicht vergleichbar. Um überhaupt gewählt zu werden, bedarf es auch massiver Repräsentationsmaßnahmen, sei es auf Bürgerversammlungen, Vernetzungstreffen oder im Internetprofil.

Ein weiterer Aspekt ist, dass Jugendliche, die sich für ein solches politisches Mandat interessieren, ein Thema auch „zu ernst nehmen“ können und sich so überobligatorisch engagieren und belasten.

Genau dies sind die Gefahren, denen auch die anderen jugendschützenden Gesetze entgegenwirken wollen. Deswegen erscheint es auch Gründen des Jugendschutzes gerade sinnvoll, sie **noch** nicht in verantwortliche Entscheidungspositionen zu lassen.

Möchte man den Stimmen der Jugend mehr Gewicht verschaffen, könnten man auch zwingende Anhörungen zu bestimmten Themenbereichen von „Jugendvertretungen“ vorsehen, damit deren Anliegen in die Meinungsbildung der volljährigen Gremienmitglieder einfließen. Jugendliche, die sich für eine politische Laufbahn interessieren, können so schon gut für mögliche Ämter ab 18 Jahre trainieren. Derartige Modelle gibt es schon:

Hier ist die Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV) als Vertretung der Jugendlichen unter 18 Jahren und der zur Berufsausbildung Beschäftigten (Auszubildende, Praktikanten, Werkstudenten) in einem Betrieb oder einer Behörde in Deutschland zu nennen. Diese Personengruppe ist daher

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 5

auch wahlberechtigt. Eine Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV) kann nur gewählt werden, wenn bereits ein Betriebsrat besteht. Eine Doppelmitgliedschaft in Betriebsrat und Jugend- und Auszubildendenvertretung ist im Betriebsverfassungsgesetz nicht vorgesehen. Die Jugend- und Auszubildendenvertretung arbeitet eng mit dem Betriebsrat bzw. der Personalvertretung zusammen.

- Wahrnehmung der Belange der Auszubildenden
- Beantragung von Maßnahmen beim Betriebsrat oder der Personalvertretung
- Teilnahme an Betriebsrats- bzw. Personalratssitzungen
- Teilnahme an Ausschusssitzungen des Betriebsrates, soweit Ausschüssen des Betriebsrats Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen wurden oder Angelegenheiten behandelt werden, die die jugendlichen Arbeitnehmer oder Auszubildenden betreffen
- Teilnahme an Besprechungen zwischen Betriebs-/Personalrat und Arbeitgeber, soweit Angelegenheiten behandelt werden, die die jugendlichen Arbeitnehmer oder Auszubildenden betreffen
- Durchführung von Jugend- und Auszubildendenversammlungen
- Durchführung von Jugend- und Auszubildendenvertretungssitzungen
- Abhalten von Sprechstunden
- Teilnahme an erforderlichen Schulungen auf Kosten des Arbeitgebers
- Freistellungen von der arbeitsvertraglichen Pflicht zur Erledigung der Aufgaben als JAV-Mitglied ohne Minderung des Arbeitsentgeltes oder einem Verlust der eingebrachten Arbeitszeit
- Die JAV hat Anspruch auf die Nutzung eines eigenen Büroraums.

Es stellt sich damit die Frage, warum die verpflichtende Beteiligung Jugendlicher und die Soll-Regelung zur Beteiligung von Kindern auf Gemeindeebene (**seit 1998 existierender § 41 a GemO - Jugendgemeinderäte**) noch nicht ausreichend sein sollen. Jugendliche können sicherlich auch ehrenamtlich in Büros von bereits gewählten Gremienmitgliedern mitarbeiten und so deren Tätigkeit näher kennenlernen bzw. ihre Sichtweisen kommunizieren.

Dazu schweigt der Gesetzentwurf. Jugendgemeinderäte sind die Interessenvertretung der Jugendlichen gegenüber der kommunalen Politik. Das Gremium „Jugendgemeinderat“ setzt sich aus ortsansässigen Bürgerinnen und Bürgern, meist zwischen 14 und 21 Jahren zusammen.

Nach dem Selbstverständnis der Jugendgemeinderäte sind ihnen große Anliegen: ihre Stadt für Jugendliche attraktiver zu gestalten. Hierzu gehören beispielsweise

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 6

- die Gestaltung und Einrichtung von Spiel- und Sportplätzen,
- Rad- und Verkehrswegeplanung,
- die Umgestaltung von Schulhöfen,
- Skateanlagen,
- der Öffentliche Personennahverkehr, insbesondere Nachtbusse und Tarife,
- die Gestaltung und Erhaltung von Jugendhäusern,
- politische und unpolitische Veranstaltungen,
- Umweltaktionen,
- Bandcontests und vieles mehr.

Das gesamte Spektrum der kommunalen Gremientätigkeit geht aber noch viel weiter, wie z. B. die Energie- und Wasserversorgung oder Fragen der Öffentlichen Ordnung. Das Alles kann Jugendliche schnell überfordern, die naturgemäß mangels abgeschlossener Berufsausbildung auch noch nicht über das erforderliche Fachwissen verfügen können.

Laut der in der Gesetzesbegründung auf S. 21 angeführten LT-Drucks. 16/9309 soll auf die Frage, ob seit Inkrafttreten (1. Dezember 2015) der aktuellen Fassung des § 41 a GemO die Jugendbeteiligung einen höheren Stellenwert erhalten habe, sollen sich - ausweislich der Studie der Landeszentrale für politische Bildung (Seite 14) - 45,3 % der Kommunen negativ geäußert haben. Dabei sei laut der Studie jedoch in Rechnung zu stellen, dass bereits vor dem 1.12.2015 viele Kommunen, die Jugendarbeit anbieten, dieser einen hohen Stellenwert eingeräumt haben und daher für sich keinen nochmals höheren Stellenwert erkennen konnten.

Der Anwaltsverband hält es – anders als die Gesetzesbegründung - für lebensfremd, dass bei der Terminierung von Gemeinderatssitzungen auf die besonderen zeitlichen Bedürfnisse von Jugendlichen angemessen Rücksicht genommen würde. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die übrigen Mandatsträger womöglich einer beruflichen Vollzeittätigkeit nachgehen und die Sitzungen deswegen lieber in den Abendstunden abhalten würden. Zum anderen zeigt schon der Umgang mit Kinder- oder Pflegebedürftige Betreuenden in der Arbeitswelt, dass „Teamsitzungen“ trotzdem zu Zeiten angesetzt werden, wo die Teilzeitkräfte wegen Schließzeiten von Kindertagesstätten o. ä. Schwierigkeiten mit der Terminwahrnehmung haben. Auch Sitzungen von anderen ehrenamtlichen Gremien, z. B. bei Vereinen, finden oft in den Abendstunden statt. Jugendliche sollten in der Schule oder Ausbildung nicht deshalb fehlen, weil sie einem kommunalen Gremium angehören. So ein Amt hat man wegen der Amtsdauern nur auf Zeit während Schule und Ausbildung auf das gesamte spätere Berufsleben vorbereiten sollen.

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 7

Bei Jugendlichen kommt oft hinzu, dass sie noch Nachmittagsunterricht, Hausaufgaben, Prüfungsvorbereitung oder Mithilfe im elterlichen Haushalt erledigen sollten.

Eine „politische“ Tätigkeit erinnert auch an „unternehmerische“ Tätigkeit, etwa in „Schülerfirmen“ an Schulen, die ebenfalls noch jugendschützend begleitet werden.

Die Zusammenarbeit erfolgt in einem geschützten Rahmen, da die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer noch minderjährig sind. Schulische Belange stehen immer vor den Belangen der Schülerprogramme.

Die Entscheidung über die Zusammenarbeit mit Wirtschaftsvertretenden treffen hier Vertreterinnen und Vertreter der Schule. Der Umgang zwischen allen Beteiligten ist wertschätzend, vertraulich und respektvoll. Dies beinhaltet auch den respektvollen Umgang mit der Zeit des Anderen. Die Wirtschaftsvertretenden fungieren als Vorbild in Auftreten und Sprache. Eigene Meinungen werden klar gekennzeichnet. Es erfolgt regelmäßig ein Austausch über Inhalte und Wirksamkeit der Zusammenarbeit. Die Treffen werden von beiden Seiten sorgfältig geplant und vorbereitet. Terminabsagen erfolgen schnellstmöglich nach Bekanntwerden der Terminschwierigkeiten. Die Wirtschaftsvertretenden engagieren sich ausschließlich ehrenamtlich für die Schülerprogramme. Die Wirtschaftsvertretenden können über Abläufe und Prozesse, über Aus- und Weiterbildung etc. ihrer Unternehmen informieren. Produktwerbung und/oder der Verkauf von Produkten oder Dienstleistungen durch die Wirtschaftsvertretenden an Schülerinnen und Schüler sind strikt untersagt.

Selbst dann, wenn man der Ansicht wäre, dass die zivilrechtliche Geschäftsfähigkeit vom öffentlichen Mandat getrennt zu betrachten wäre - was sich wegen der Einheit der Rechtsordnung und der anderenfalls auftretenden Wertungswidersprüche grundsätzlich verbietet -, ist doch zu konstatieren, dass die angeführten jugendschützenden Vorschriften, wie

- hochprozentigen Alkohol und Tabakwaren kaufen, besitzen sowie konsumieren,
- an Glücksspielen, wie Lotto teilnehmen,
- sich an jugendgefährdenden Orten (Nachtbars, Nachtclubs) aufhalten,
- Sonnenstudios aufzusuchen oder
- jugendgefährdende Schriften konsumieren.

nicht Teil des Privatrechts, sondern ebenfalls Öffentliches Recht sind. **Warum der Jugendschutz im Bereich der kommunalen Gremien plötzlich nicht mehr gelten soll, erschließt sich nicht.** Es

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 8

macht einen Unterschied, ob ein Jugendlicher mit einer Wahlentscheidung freiwillig einmal seine politischen Interessen bekundet oder ob er tagtäglich selbst obligatorisch verantwortungsvolle Entscheidungen für das Gemeinwesen treffen soll.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die gleichen Gründe für eine Ausweitung des passiven Wahlrechts durch eine Altersabsenkung auf 16 Jahre sprechen, die auch schon gegen die Ausweitung bei den Landtagswahlen gesprochen haben, vgl. **LT-Drucks. 17/1281, S. 16**:

- *„... Dies ist aufgrund der bedeutenden, sich landesweit auswirkenden und gerade in Gesetzgebungsverfahren sehr abstrakten Entscheidungen, die Landtagsabgeordnete zu treffen haben, sachgerecht.*
- *Darüber hinaus stehen Abgeordnete des Landtags in besonderer Weise im Licht der Öffentlichkeit, weshalb eine Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht auch wegen des Minderjährigenschutzes nicht angemessen erscheint.*
- *Die umfangreichen und vielfach die Anwesenheit vor Ort in Stuttgart erfordernden Aufgaben der Abgeordneten wären ferner kaum mit der Schulpflicht in Einklang zu bringen.*
- *Darüber hinaus würde die Verwendung der Abgeordnetenentschädigung, vor allem aber der monatlichen Kostenpauschale, etwa für die Anmietung eines Wahlkreisbüros oder die Anstellung von Mitarbeitern, unter Berücksichtigung des freien Mandats mit den Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) über die beschränkte Geschäftsfähigkeit (§§ 106 ff. BGB) in Widerspruch stehen. ...“*

Ähnliche Belastungen kämen auf Jugendliche zu, die vollwertig im Gemeinderat einer großen Stadt mitwirken sollen. Ein überragendes Interesse des Gemeinwesens, Jugendlichen nicht wenigstens 2 Jahre „Eingewöhnungszeit“ in Jugendgemeinderäten bis zum 18. Lebensjahr (ähnlich einem Trainee-Programm) zuzubilligen, ist nicht erkennbar. Umgekehrt müssen die Jugendlichen die Beschränkungen noch 2 Jahre aushalten können, denen sie auch in anderen Lebensbereichen zu ihrem wohlverstandenen Schutz unterliegen.

Neben diese Wertungswidersprüche, die zu lösen der Gesetzgeber noch nicht einmal versucht, tritt ein **erhebliches rechtliches Problem**: Ungelöst ist die Frage, wie Stellvertreter eines Bürgermeisters (gesetzlicher Vertreter der Gemeinde) gewählt werden sollen, wenn im Gemeinderat nicht in ausreichender Zahl Volljährige vertreten sind. Dass der Bürgermeister und damit die Gemeinde nach außen durch einen Minderjährigen nicht wirksam vertreten werden kann, wird mit der Neufassung

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 9

des § 48 GemO sehr wohl gesehen. Das (Aus-)Wahlrecht der Gremienmitglieder würde ungebührlich auf die Volljährigen beschränkt.

II. Im Einzelnen**1. Zu Art. 1 – Änderung der Gemeindeordnung****a) Zu § 14 – kommunales Wahl- und Stimmrecht für Wohnungslose**

Für das kommunale Wahlrecht ist es bisher u. a. erforderlich, dass man seit mindestens drei Monaten im jeweiligen Wahlgebiet wohnt bzw. bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung dort hat. Maßgeblich ist der melderechtliche Wohnungsbegriff.

Bei Parlamentswahlen (Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen) ist auch wahlberechtigt, wer, ohne eine Wohnung innezuhaben, sich sonst gewöhnlich im Wahlgebiet aufhält. In vielen Ländern (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) ist dieser Personenkreis auch bei kommunalen Wahlen wahlberechtigt.

Damit Menschen, die keine Wohnung haben, auch bei kommunalen Wahlen abstimmen können, sollen sie – analog zu den Bestimmungen des Landtagswahlrechts – bei den Gemeindewahlen (Gemeinderats-, Ortschaftsrats- und Bürgermeisterwahlen) und der Kreistagswahl aktiv und passiv wahlberechtigt werden, wenn sie seit mindestens drei Monaten ihren gewöhnlichen Aufenthalt im jeweiligen Wahlgebiet (Gemeinde bzw. Landkreis) haben und die übrigen Wahlrechtsvoraussetzungen erfüllen. Ein entsprechendes Wahlrecht soll auch bei der Wahl der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart eingeführt werden.

Wie im Parlamentswahlrecht sollen diese Personen auf Antrag in das Wählerverzeichnis eingetragen werden, vgl. § 11 Absatz 2 Sätze 2 bis 5 der Landeswahlordnung. Nach einer Erhebung der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg zum Stichtag 24. September 2021 wurden insgesamt 11.619 Hilfesuchende in den Diensten und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII) in Baden-Württemberg betreut.

Der Anwaltsverband unterstützt das Anliegen, dieser Gruppe einen verbesserten Zugang zu Wahlentscheidungen zu verschaffen.

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August.2022, Seite 10

b) Zu § 16 – Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit - Anhebung der Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit

Die Anhebung der Altersgrenze, ab der eine ehrenamtliche Tätigkeit, etwa als Wahlhelfer, grundlos abgelehnt werden kann, von 62 auf 67 Jahre (vgl. § 16 GemO – neu) hält der Anwaltsverband vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ebenfalls für sinnvoll.

c) Zu § 26 – Wahlgrundsätze - Anhebung der Einwohnerzahl von 3.000 auf 5.000

Um die Aufstellung von Wahlvorschlägen zu erleichtern und den Wählern mehr Wahlmöglichkeiten zu geben, soll die Gemeindegrenze dieser Regelung von 3 000 auf 5 000 Einwohner angehoben werden.

Dies hält der Anwaltsverband für sinnvoll.

d) Zu § 28 – Wählbarkeit in den Gemeinderat

aa) Der Anwaltsverband Baden-Württemberg folgt der Rechtsprechung, der zufolge der Gesetzgeber ist bei der Festlegung einer abgesenkten Wahlaltersgrenze nicht frei.

„Er hat den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz zu beachten, dass das aktive Wahlrecht ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft und daher ein entsprechendes Mindestalter voraussetzt. Voraussetzung für die Gewährung der Wahlberechtigung ist ein gewisser Grad an politischer Einsichtsfähigkeit.“

VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21.07.2017 – 1 S 1240/16 –, VBIBW 2018, 63 = juris (Rdnr. 36) m. w. N.; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 13.06.2018 – 10 C 8.17 –, BVerwGE 162, 244; die gegen diese Entscheidung erhobene Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 2. April 2019 - 2 BvR 2451/18 - nicht zur Entscheidung angenommen.

Die Länder können daher im Rahmen der grundgesetzlichen Vorgaben das Wahlalter abweichend von Art. 38 Abs. 2 GG regeln. Wenn aber bereits für die Ausübung des aktiven Wahlrechts ein gewisses Maß an Reife und Urteilskraft zu fordern ist, das die Teilnahme am argumentativen Diskurs ermöglicht, ist dies für das passive Wahlrecht erst recht zu fordern. Die mit erfolgter Wahl verbundene Repräsentation der Bürger in den kommunalen Gremien und die Beteiligung an den Debatten sowie den umfassenden Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen stellen mindestens ebenso hohe, wenn nicht sogar höhere Anforderungen an Reife und Urteilskraft wie eine verständige Ausübung des aktiven Wahl-

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 11

rechts. Hinzu kommt, dass die Übernahme eines kommunalen Mandats mit der Übernahme von Verantwortung in besonderem Maße einhergeht, die zu tragen der Gewählte auch in der Lage sein muss.

Anders als die Gesetzesbegründung sieht der Anwaltsverband in der Festlegung des Alters, mit dessen Vollendung die Volljährigkeit erreicht wird (§ 2 BGB), eine bewusste Wertentscheidung des Gesetzgebers, die auf dessen Beurteilung der intellektuelle Qualitäten sowie des Verantwortungsbewusstseins und der Reife basiert. Bezogen auf den Aufgabenkreis des zu wählenden Repräsentativorgans wird nicht nachvollziehbar erläutert, weshalb hiervon abgewichen werden sollte.

Bedenken hat der Anwaltsverband deswegen hinsichtlich der Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht bei der Kommunal- und Kreistagswahl und für die Bestellung als Bezirksbeirat (§ 65 GemO) oder Ortsvorsteher (§ 71 GemO) sowie zur Wahl als Mitglied zur Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart von 18 auf 16 Jahre, und zwar aus rechtssystematischen und pragmatischen Erwägungen (Vertretungsfälle).

Der Anwaltsverband teilt die Sichtweise, dass junge Menschen möglichst frühzeitig an demokratische Entscheidungsprozesse herangeführt werden und Möglichkeiten zur effektiven Teilhabe erhalten sollten. Er begrüßt ausdrücklich, dass Jugendliche sich in Foren wie „Fridays for Future“ und durch Demonstrationen gesellschaftspolitisch engagieren und wichtige Änderungen vernehmlich einfordern.

Angesichts der demografischen Struktur der Gesellschaft in Baden-Württemberg sollten Jugendliche eine stärkere Stimme in der Politik und Gesetzgebung erhalten, damit nicht nur die ältere Generation über deren Situation und Zukunft entscheidet.

Dennoch sieht der Anwaltsverband einen **deutlichen Wertungswiderspruch**, wenn den Jugendlichen mit der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre die Teilhabe an der politischen Willensbildung eröffnet wird. Ihnen wird damit die Verantwortung für die Allgemeinheit, mithin für andere Menschen, überantwortet, während ihnen weiterhin die Verantwortung für sich selbst, insbesondere für ihren Körper, abgesprochen wird.

- Gemäß § 5 des Gesetzes über die religiöse Kindererziehung (KERzG) in der nach wie vor geltenden Fassung vom 01.01.1964 steht einem Kind nach der Vollendung des 14. Lebensjahrs die Entscheidung darüber zu, zu welchem religiösen Bekenntnis es sich halten will. Die Religionsmündigkeit setzt somit (nur) die Vollendung des 14. Lebensjahrs voraus.

- Ebenfalls mit Vollendung des 14. Lebensjahrs beginnt die Strafmündigkeit (§ 19 Strafgesetzbuch [StGB]). Hierunter versteht der Gesetzgeber die Einsichtsfähigkeit eines Menschen in die Folgen seiner Handlungen so weit zu überblicken, dass er anderen bewusst schaden kann und deshalb für diese Handlungen die Verantwortung übernehmen muss. Gemäß § 1 Abs. 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) ist Jugendlicher, wer zur Zeit der Tat vierzehn, aber noch nicht achtzehn, Heranwachsender, wer zur Zeit der Tat achtzehn, aber noch nicht einundzwanzig Jahre alt ist. Für diese Personen sieht das Gesetz neben Erziehungsmaßnahmen auch Zuchtmittel, wie Arbeits- oder Geldauflagen, oder Arrest und Jugendstrafe vor, also differenzierte Sanktionsmöglichkeiten, über die ein Gericht im konkreten Einzelfall entscheiden kann.
- Gemäß § 1 Abs. 1 Jugendschutzgesetz (JuSchG) sind Kinder Personen, die noch nicht 14 Jahre alt sind; Jugendliche sind Personen, die 14, aber noch nicht 18 Jahre alt sind. Diese Altersgruppen hält der (Bundes-)Gesetzgeber für besonders schutzbedürftig. Dieses Gesetz zielt – insbesondere in der im vergangenen Jahr in Kraft getretenen Neufassung – auf den Schutz der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen bei der Mediennutzung ab. Es beruht auf den Annahmen, dass – erstens - nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Konsum von jugendschutzrelevanten Inhalten bei Kindern und Jugendlichen negative Wirkungen auf deren Entwicklung hat, und dass – zweitens - Kinder und Jugendliche entsprechend ihrem jeweiligen Entwicklungsstand Medieninhalte besser oder schlechter verarbeiten können. Der Gesetzgeber geht somit – verkürzt formuliert – von einer mangelnden Reife dieses Personenkreises aus.
- Gemäß § 10 Abs. 1 JuSchG dürfen Tabakwaren und andere nikotinhaltige Erzeugnisse und deren Behältnisse an Kinder oder Jugendliche in Gaststätten, Verkaufsstellen oder sonst in der Öffentlichkeit weder abgegeben noch darf ihnen das Rauchen oder der Konsum nikotinhaltiger Produkte gestattet werden. § 10 Abs. 3 JuSchG untersagt, das Anbieten und Abgeben von Tabakwaren und andere nikotinhaltige Erzeugnisse und deren Behältnisse an Kindern und Jugendlichen im Versandhandel. Diese Verbote gelten auch für nikotinfreie Erzeugnisse, wie elektronische Zigaretten oder elektronische Shishas, in denen Flüssigkeit durch ein elektronisches Heizelement verdampft und die entstehenden Aerosole mit dem Mund eingeatmet werden, sowie für deren Behältnisse.

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 13

- Nach § 9 Abs. 1 JuSchG dürfen in Gaststätten, Verkaufsstellen oder sonst in der Öffentlichkeit dürfen zum einen Bier, Wein, weinähnliche Getränke oder Schaumwein oder Mischungen von Bier, Wein, weinähnlichen Getränken oder Schaumwein mit nichtalkoholischen Getränken an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren und zum anderen andere alkoholische Getränke oder Lebensmittel, die andere alkoholische Getränke in nicht nur geringfügiger Menge enthalten, an Kinder und Jugendliche weder abgegeben noch darf ihnen der Verzehr gestattet werden.
- Das Bürgerliche Gesetzbuch unterscheidet verschiedene Formen der Geschäftsfähigkeit (§§ 105 ff. BGB) und der Testierfähigkeit (§ 2229 BGB).
- § 4 des Gesetzes zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen (NISG) verbietet Minderjährigen die Benutzung von Anlagen nach § 3 zur Bestrahlung der Haut mit künstlicher ultravioletter Strahlung in Sonnenstudios, ähnlichen Einrichtungen oder sonst öffentlich zugänglichen Räumen.
- Piercen und Tätowieren sind strafrechtlich Körperverletzungen (§§ 223 ff. StGB). Sie bleiben nur bei Vorliegen einer wirksamen Einwilligung der betreffenden Person straffrei. Aufgrund der fehlenden medizinischen Indikation bei Minderjährigen fehlt normalerweise die strafrechtliche Einsichtsfähigkeit, weshalb sie nicht wirksam einwilligen können.

Die vorstehenden Beispiele umfassen bewusst nur Regelungen, die die Jugendlichen selbst betreffen. Normen, die Verhaltensweise mit Wirkung auf bzw. möglicher Gefährdung von Dritten betreffen, wie etwa Führerscheinregelungen u. Ä. wurden bewusst nicht herangezogen.

Festzuhalten bleibt, dass ein unüberbrückbarer Wertungswiderspruch besteht, wenn Jugendlichen einerseits mit der Absenkung des Wahlalters die geistige Reife bescheinigt wird, mit der Wahlentscheidung Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen, ihnen andererseits aber diese Reife abgesprochen wird, wenn es um höchstpersönliche Entscheidungen geht, die nur die Jugendlichen selbst, insbesondere deren Körper betreffen.

Die Zusammenschau aller in verschiedenen Gesetzen aufgestellten Altersgrenzen spräche eher dafür, es besser beim passiven Wahlrecht ab 18 Jahren zu belassen, um die

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August.2022, Seite 14

Systembrüche im gesamten gesetzlichen Gefüge in Grenzen zu halten. Dies sind zugegebenermaßen rechtssystematische Erwägungen, während die zu treffende Entscheidung eine politische ist. Diese hat der Landtag zu treffen. Gleichwohl ist zu befürchten, dass der Landesgesetzgeber mit dem ihm nach

BVerwG, Urteil vom 13.06.2018 – 10 C 8.17 –, BVerwGE 162, 244,

eingräumten Einschätzungsspielraum beim passiven Wahlrecht bereits ab 16 Jahren über die Grenzen des Zulässigen hinausgeht. Die Abgeordneten sollten sich jedoch des Wertungswiderspruchs bewusst sein, bevor sie abstimmen. Man sollte nicht erst abwarten bis Probleme durch die Absenkung des Wahlalters, etwa die Überforderung einzelner Jugendlicher oder deren Naivität, bekannt werden.

Noch in der **LT-Drucks. 15/3119** vom 26.02.2013 (zum aktiven Wahlrecht ab 16 Jahre) ist auf S. 11 ausgeführt,

*dass das passive Wahlrecht ausgenommen bleibe. Die Wählbarkeit in die kommunalen Gremien bleibe im Hinblick auf die damit verbundene **Entscheidungsverantwortung** in den Gremien weiterhin erst ab Volljährigkeit bestehen. Damit sei auch die Bestellung in den Bezirksbeirat (§ 65 Absatz 1 Satz 1 GemO) und die Wahl zum Ortsvorsteher (§ 71 Absatz 1 Satz 1 und 2 GemO) erst ab Vollen- dung des 18. Lebensjahres möglich.*

- bb) Der Anwaltsverband Baden-Württemberg sieht es kritisch, wenn auch **Personen ohne Wohnung**, die sich gewöhnlich in der Gemeinde aufhalten und künftig bei den Gemein- dewahlen aktiv wahlberechtigt sind (vgl. Begründung zu Artikel 1 Nummer 1) damit - aufgrund der Verweisung in § 14 Absatz 3 - **in den Gemeinderat wählbar** sind.

Von einem Gemeinderatsmitglied kann erwartet werden, dass es von den Wählern je- derzeit ansprechbar/erreichbar ist, damit diese ihre Anliegen vorbringen können. Hier ist zu fordern, dass jemand nicht nur 3 Monate, sondern die ganze Amtsdauer über – und eigentlich auch nachwirkend - erreichbar ist.

Zu bedenken ist zum einen, dass sich aus Art. 34 GG i. V. mit § 823 Abs. 2 BGB ein Amtshaftungsanspruch ergeben kann, weil der Gemeinderat – etwa bei der Aufstellung von Bebauungsplänen – als „Beamter im haftungsrechtlichen Sinn“ tätig wird, weshalb die Gemeinde in Regress genommen werden kann.

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 15

Zum anderen ist denkbar, dass einzelne Gemeinderatsmitglieder für ein Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen werden. Hierfür ist zunächst zustellungsfähige Anschrift erforderlich. Zwar haftet das Ratsmitglied der Gemeinde grundsätzlich nicht für ein schuldhaftes Verhalten, das unmittelbar zu einem Schaden für die Gemeinde führt. Im Einzelfall aber gleichwohl eine Haftung entstehen, wenn das betreffende Ratsmitglied gegen ein Schutzgesetz zugunsten der Gemeinde verstößt und hierdurch der Schaden verursacht wird. Schutzgesetz in diesem Sinne ist u. a. die gemeinderechtliche Vorschrift über die Verschwiegenheitspflicht (§17 GemO).

Der Bürger kann auch von Ratsmitgliedern erwarten, dass sie bei ihrer Amtstätigkeit die verkehrserforderliche Sorgfalt einhalten. Fehlt die erforderliche Sachkunde, sind zunächst Informationen bei der eigenen Verwaltung, bei Fachbehörden oder beim kommunalen Spitzenverband einzuholen oder es sind - soweit erforderlich - externe Sachverständige hinzuzuziehen.

e) **Zu § 32 GemO -neu - Rechtsstellung der Gemeinderäte – 18. Lebensjahr für Gemeinderäte – Handlungsfähigkeit**

Anders als die Gesetzesbegründung auf S. 35 sieht der Anwaltsverband durchaus Konfliktlagen zum elterlichen Sorgerecht, Art. 6 GG. **Bisher sind Jugendliche nur für Teilbereiche voll geschäftsfähig, z. B. wenn es um Angelegenheiten ihrer Berufsausbildung geht, vgl. § 113 BGB.** Das Recht des Jugendlichen auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 1 und 2 GG ist im Einzelfall gegen die elterliche Erziehungspflicht aus Art. 6 GG abzuwägen. Diese Einzelfallabwägung kann durch die abstrakt generelle Regelung im Kommunalwahlrecht **nicht** ersetzt werden. Der Staat hat gem. Art. 8 EMRK das Familienleben zu achten. Ein staatlicher Eingriff muss aus Verhältnismäßigkeitsgründen notwendig und zugleich „so gering, zurückhaltend und behutsam wie im Einzelfall nur möglich“ sein. Wenn zwischen den Eltern und Jugendlichen Meinungsverschiedenheiten bestehen, ob die/der Jugendliche einem solchen Gremienamt gewachsen ist, kann dies enorme Auswirkungen auf das Familienleben haben. Die Einräumung einer zusätzlichen „beschränkten Handlungsfähigkeit“ für kommunale Gremientätigkeit sieht der Anwaltsverband daher kritisch.

Mit zunehmender Fähigkeit des Kindes zur Selbstbestimmung reduziert sich seine Pflege- und Erziehungs- und somit seine Schutzbedürftigkeit. Daher werden die im Elternrecht verankerten Befugnisse mit zunehmendem Alter des Kindes zurückgedrängt, bis sie mit Eintritt der Volljährigkeit gänzlich erlöschen. Entsprechend sieht auch der Wortlaut des § 1626 Abs. 2 S. 1 BGB vor, dass

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August 2022, Seite 16

die Eltern bei der Pflege und Erziehung des Kindes dessen wachsenden Fähigkeiten und Bedürfnissen zu eigenständigem verantwortungsbewusstem Handeln Rechnung zu tragen haben.

Der Landesgesetzgeber kann sich vom bundesgesetzlichen Leitbild der beschränkten Geschäftsfähigkeit von Jugendlichen und dem Familienrecht nicht einfach absetzen. Es sollte weiterhin der Beurteilung und dem Erziehungsrecht der Eltern obliegen, ob sie ihrem Kind ein solches Amt zuvertrauen oder nicht und ihm gegebenenfalls die Grenzen aufzeigen. Immerhin tragen die Eltern die Verantwortung für das persönliche Wohl der Kinder bis zum 18. Lebensjahr. Bei Verletzung der Aufsichtspflicht sind sie haftbar.

Es ist der Funktionsfähigkeit eines Gemeinderats sicherlich nicht zuträglich, wenn einzelne Gremienmitglieder nur deswegen nicht an einer Sitzung oder Abstimmung teilnehmen können, weil deren Eltern es ihnen aus (berechtigten) Personensorgegründen untersagt haben.

f) Zu § 42 GemO – neu – Bürgermeisterwahl – Zweiter Wahlgang - Stichwahl

Gegen diese Änderung bestehen seitens des Verbandes keine Bedenken.

g) Zu § 45 GemO – neu – Wahlgrundsätze Bürgermeisterwahl – Zweiter Wahlgang - Stichwahl

Entfällt bei der Bürgermeisterwahl nach § 45 Absatz 1 GemO auf keine Person mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, soll künftig anstelle einer Neuwahl eine Stichwahl zwischen den beiden Personen stattfinden, die bei der ersten Wahl die höchste Anzahl an gültigen Stimmen erhalten haben (Satz 1). Der Anwaltsverband hält die beabsichtigten Regelungen für sinnvoll, weil sie wertvolle Ressourcen spart.

Kritisch sieht der Anwaltsverband die Regelung, nach der die Möglichkeit, die Bewerbung nach der ersten Wahl zurückzunehmen (vgl. S. 25 der Gesetzesbegründung unten), entfallen soll. Zum einen kann ein Kandidat das gute Wahlergebnis des Konkurrenten – und damit den Wählerwillen – würdigen und akzeptieren. Zum anderen kann er z. B. im Wahlkampf solchen Anfeindungen (Bedrohungen, Beschimpfungen) ausgesetzt sein, dass er aus persönlichen Gründen das Amt lieber doch nicht antreten möchte. Auch persönliche Schicksalsschläge im familiären Umfeld sind denkbar, die ihm den Amtsantritt unzumutbar machen können. Von keinem Kandidaten kann verlangt werden, dass er sich für das Gemeinwohl aufopfert. Es ist ein allgemeiner Rechtsgedanke, dass man aus wichtigem Grund jederzeit fristlos kündigen kann, vgl. § 626 BGB. Deswegen hält der Anwaltsverband eine solche Einschränkung für unzulässig.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Erwägungen ist nicht ersichtlich, an welcher Stelle der in der Gesetzesbegründung genannte Ausschluss der Bewerbungsrücknahme im Gesetz geregelt ist.

h) Zu § 46 GemO – neu – Absenkung des Mindestalters für Bürgermeister – 18 Jahre

Gegen die Absenkung des Wahlalters für die Wahl zum Bürgermeister von 25 auf 18 Jahre hat der Anwaltsverband infolge der mit Erreichen dieses Alters eintretenden vollen Geschäftsfähigkeit keine Bedenken.

Auch die die bisherige Höchstaltersgrenze für die Wahl zum Bürgermeister von höchstens 68 Jahren kann entfallen.

Da das Wahlamt auf 8 Jahre zeitlich begrenzt ist und durch eine demokratische Wahl begründet wird, kann auf diese Altersgrenzen verzichtet werden. Es sollte der Entscheidung der Wählerinnen und Wähler überlassen bleiben, ob sie jüngere oder ältere Bewerberinnen und Bewerber für das Amt des Bürgermeisters für fachlich oder persönlich geeignet halten.

i) Zu § 47 GemO – neu – Naturkatastrophe – Verschiebung Bürgermeisterwahlen

Für Fälle, in denen auf Grund einer Naturkatastrophe, aus Gründen des Infektionsschutzes oder wegen einer sonstigen außergewöhnlichen Notsituation Bürgermeisterwahlen nicht durchgeführt werden können, soll eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, die Wahl aufzuschieben.

Diese Regelung hält der Anwaltsverband für sinnvoll. Er regt an, in den Gesetzeswortlaut einzufügen: „vergleichbare“ Notsituation, damit klargestellt wird, dass es nicht nur um „außergewöhnliche“ Notsituationen geht, sondern solche von „erheblichem“ Gewicht.

j) Zu § 48 GemO – neu – Stellvertreter des Bürgermeisters – Mindestalter 18 Jahre

Hier zeigt sich das Dilemma zur beabsichtigten Wählbarkeit ab 16 Jahre. Denkbar ist, dass derart viele Minderjährige im Gemeinderat sind, dass für die Wahl zum Stellvertreter des Bürgermeisters gar nicht genügend Kandidaten zur Verfügung stehen. Dem kann leicht damit vorgebeugt werden, wenn es beim – für die Rechtsordnung konsistenten – Mindestalter von 18 Jahre für das passive Wahlrecht verbleibt.

k) Zu § 52a GemO – neu – Übernahmeanspruch für Beamte und Tarifbeschäftigte

Der neue § 52a GemO soll einen Rückübernahmeanspruch und das erforderliche Verfahren für hauptamtliche Bürgermeister, die unmittelbar vor ihrem Amtsantritt in einem Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit oder auf Probe zum Land Baden-Württemberg standen, regeln. Die allgemeinen für eine Übernahme in das Beamtenverhältnis geltenden Voraussetzungen müssen (schon nach allgemeinen beamtenrechtlichen Grundsätzen) im Zeitpunkt der Wiederernennung erfüllt sein; dies gilt jedoch nicht für die haushaltsrechtlichen Altersgrenzen für eine Einstellung in den Landesdienst (§ 48 LHO).

Angesichts des Bedarfs nach qualifizierten Bewerbern für das Bürgermeisteramt hält der Anwaltsverband die vorgeschlagenen Regelungen für sinnvoll. Dem Sicherheitsbedürfnis von bereits verbeamteten Kandidaten wird dadurch Rechnung getragen.

l) Zu § 65 GemO – neu – Absenkung des Mindestalters für Bezirksbeiräte – 16 Jahre – beschränkte Handlungsfähigkeit

Wie bereits ausgeführt, hat der Anwaltsverband Bedenken, beschränkt geschäftsfähigen Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren in Kollision zum Elternrecht aus Art. 6 GG und der übrigen Rechtsordnung zum Jugendschutz eine zusätzliche „Teil-Geschäftsfähigkeit“ zu übertragen.

m) Zu § 69 GemO – neu – Absenkung des Mindestalters für Ortschaftsrat – 16 Jahre – beschränkte Handlungsfähigkeit

aa) Wie zuvor nochmals betont, hat der Anwaltsverband Bedenken, beschränkt geschäftsfähigen Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren in Kollision zum Elternrecht aus Art. 6 GG und der übrigen Rechtsordnung zum Jugendschutz eine zusätzliche „Teil-Geschäftsfähigkeit“ zu übertragen.

bb) Wie bereits gesagt, sieht der Anwaltsverband Baden-Württemberg es kritisch, wenn auch Personen ohne Wohnung, die sich gewöhnlich in der Gemeinde aufhalten und künftig bei den Gemeindewahlen aktiv wahlberechtigt sind (vgl. Begründung zu Artikel 1 Nummer 1) damit - aufgrund der Verweisung in § 14 Absatz 3 - in den Ortschaftsrat wählbar sind.

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August.2022, Seite 19

Von einem Mitglied des Ortschaftsrats kann erwartet werden, dass es von den Wählern jederzeit ansprech-bar/erreichbar ist, damit diese ihre Anliegen vorbringen können. Hier ist zu fordern, dass jemand nicht nur 3 Monate, sondern die ganze Amtsdauer über – und eigentlich auch nachwirkend - erreichbar ist.

Auch ist vorstellbar, dass einzelne Mitglieder des Ortschaftsrats für Fehlverhalten mal zur Verantwortung gezogen werden müssen. Auch dafür ist eine dauerhafte (zustellungsfähige) Anschrift erforderlich. Im Einzelfall kann sich aus § 823 Abs. 2 BGB ein Schadensersatzanspruch ergeben.

n) Zu § 71 GemO – neu – Mindestalter für Ortsvorsteher und Stellvertreter– 18 Jahre – Geschäftsfähigkeit

Der Ortsvorsteher bzw. sein Stellvertreter vertritt den Bürgermeister und die Beigeordneten ständig beim Vollzug der Beschlüsse des Ortschaftsrats und bei der Leitung der örtlichen Verwaltung (§ 71 Absatz 3 Satz 1 GemO). Hierbei kann es Fallkonstellationen geben, in denen der Ortsvorsteher rechtsgeschäftlich für die Gemeinde handelt.

Hier zeigt sich, dass es sinnvoll ist, dass nur Volljährige überhaupt erst in den Ortschaftsrat gewählt werden können, um nicht in ein „Vertretungsdilemma“ zu geraten.

2. Zu Art. 2 – Änderung der Landkreisordnung (LKrO)

Soweit die beabsichtigten Änderungen in der Landkreisordnung sich thematisch mit den Änderungen in der Gemeindeordnung decken, etwa

- zum Wahlrecht von Wohnungslosen bei Kreistagswahlen, vgl. § 10 LKrO,
- zur Anhebung der Altersgrenze für die Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit, vgl. § 12 LKrO,
- zum Mindestalter für die Wählbarkeit in den Kreistag, vgl. § 23 LKrO,
- zur Wählbarkeit von Wohnungslosen, vgl. § 23 LKrO,
- zur Teilhandlungsfähigkeit von minderjährigen Kreisräten, vgl. § 26 LKrO,

verweist der Anwaltsverband zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen auf die hier bereits geäußerten Bedenken.

ANWALTSVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG E. V.

Schr. vom 18. August.2022, Seite 20

3. Zu Art. 3 – Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS)

Soweit die beabsichtigten Änderungen des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart sich thematisch mit den Änderungen in der Gemeindeordnung decken, etwa

- zum Wahlrecht von Wohnungslosen bei der Wahl der Mitglieder der Regionalversammlung, vgl. § 9 GVRS,
- zum Mindestalter für die Wählbarkeit in die Regionalversammlung, vgl. § 10 GVRS,
- zur Wählbarkeit von Wohnungslosen, vgl. § 10 GVRS,
- zur Teilhandlungsfähigkeit von minderjährigen Mitgliedern der Regionalversammlung, vgl. § 13 GVRS,

verweist der Anwaltsverband zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen auf die hier bereits geäußerten Bedenken.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Hinweise Eingang in das weitere Gesetzgebungsverfahren finden würden und stehen für weitere Gespräche gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Peter Kothe
Präsident



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Gemeindeprüfungsanstalt BW · Hoffstr. 1a · 76133 Karlsruhe

An das
Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen
Baden-Württemberg
Postfach 103465
70029 Stuttgart

PRÄSIDENTIN

Karlsruhe, 9. August 2022

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher und anderer Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher und anderer Vorschriften.

Die in den **Artikeln 1 bis 5 sowie 7** enthaltenen Änderungen betreffen den Aufgabenbereich der Gemeindeprüfungsanstalt nicht unmittelbar, so dass wir von einer Stellungnahme absehen.

Zu Artikel 6, Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit

Wir begrüßen die beiden weiteren Maßgaberegungen in § 20 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) für die Zweckverbände, welche auf ihre Verfassung und Verwaltung bzw. ihre Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften anwenden. Aus unserer Sicht wird hiermit den derzeit notwendigsten Anpassungsbedürfnissen Rechnung getragen.

Allerdings zeichnet sich durchaus weiterer Änderungsbedarf ab. Gerne bringen wir uns zum gegebenen Zeitpunkt in die diesbezüglichen Erörterungen ein.

Mit freundlichen Grüßen

Monika Berndt-Eberle

www.gpabw.de



VKU • Geschäftsstelle Baden-Württemberg • Königstraße 4 • 70173 Stuttgart

Ministerium des Innern, für Digitalisierung und
Kommunen

Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

Per Mail: poststelle@im.bwl.de,

**Verbändeanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften**

Az: IM2-2206-30/12

Sehr geehrter

wir bedanken uns herzlich zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften Stellung nehmen zu
dürfen.

Wir begrüßen die geplanten Änderungen und erlauben uns dennoch, Ihnen bzw.
dem Ministerium nachstehend detailliertere Ausführungen zu zwei
Sachverhalten zukommen zu lassen. Über die Berücksichtigung unserer
Anmerkungen würden wir uns freuen. Selbstverständlich stehen wir als
Ansprechpartner sehr gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße und bleiben Sie gesund

Dr. Tobias Bringmann

Geschäftsführer

VKU-Landesgruppe Baden-Württemberg



Dr. Tobias Bringmann
Geschäftsführer
Landesgruppe
Baden-Württemberg

Königstraße 4
70173 Stuttgart
Fon +49
Fax +49

Hauptgeschäftsstelle

Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0
Fax +49 30 58580-100

www.vku.de
info@vku.de

20.07.2022

Hauptgeschäftsführer:
Ingbert Liebing

Registergericht:
Amtsgericht Charlottenburg
Registernummer:
VR 27941 B

Bankverbindung:
Berliner Sparkasse
IBAN: DE95100500006600009100
SWIFT: BELADEVB33XXX
Ust.-IdNr.: DE 123065069

Datenschutzerklärung des VKU e.V.
In Bezug auf die Verarbeitung Ihrer
personenbezogenen Daten
verweisen wir auf unsere
Allgemeine Datenschutzerklärung,
abrufbar unter www.vku.de/privacy.
Dort erhalten Sie auch Hinweise zu
Ihren Betroffenenrechten.



STELLUNGNAHME

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften

Stuttgart, 20.07.2022

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 275.000 Beschäftigten wurden 2018 Umsatzerlöse von rund 119 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 12 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 90 Prozent, Wärme 74 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. 190 Unternehmen investieren pro Jahr über 450 Mio. EUR. Sie steigern jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent. Beim Breitbandausbau setzen 93 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude.

In Baden-Württemberg sind 211 kommunale Unternehmen im VKU organisiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in Baden-Württemberg leisten jährlich Investitionen in Höhe von über 1,5 Milliarden Euro, erwirtschaften einen Umsatz von knapp 14 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 33.000 Beschäftigte.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. Landesgruppe Baden-Württemberg · Königstraße 4 · 70173 Stuttgart
Fon +49 711 229317-70 · Fax +49 711 229317-99 · lg-bw@vku.de · www.vku.de/bw

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme einverstanden.

Sofern Kontaktdaten von Ansprechpartnern enthalten sein sollten, bitten wir, diese vor einer Veröffentlichung zu schwärzen.



Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

- › Die kommunalen Zweckverbände sind direkt von der geplanten Umwandlung der Pensionsrückstellungen in Eigenkapital betroffen (Art. 6 des Entwurfs).
- › Alle kommunalen Unternehmen, die obligatorische bzw. fakultative Aufsichtsräte oder Verwaltungsräte haben bzw. haben können, sind von der geplanten Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht auf 16 Jahre betroffen (§ 28 Abs. 1 des Entwurfs).

Positionen des VKU in Kürze

- › Wir begrüßen die im Entwurf enthaltene Option der direkten Umwandlung von Pensionsrückstellungen in Eigenkapital ausdrücklich.
- › Wir regen nachdrücklich die Klarstellung an, dass kommunale Mandatsträger*innen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht in die Aufsichts- und Verwaltungsräte kommunaler Unternehmen entsendet werden können. Dies sollte für sämtliche Rechtsformen gelten, d. h. sowohl für kommunale Gesellschaften als auch für Anstalten öffentlichen Rechts und für Zweckverbände. Auch im Hinblick auf die Betriebsausschüsse von Eigenbetrieben raten wir davon ab minderjährige Mandatsträger*innen zu entsenden.

Stellungnahme

Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Möglichkeit für Zweckverbände, die Pensionsrückstellungen in Eigenkapital umzuwandeln, begrüßen wir und unsere Mitgliedsunternehmen und Zweckverbände explizit. Eine solche Regelung wird den wirtschaftlichen Erfordernissen gerecht. Weitere Ausführungen hierzu sind folglich nicht erforderlich.

Hinsichtlich der geplanten Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht auf 16 Jahre möchten wir wie folgt ausführen. Der VKU begrüßt die Bestrebungen der Landesregierung sehr, jungen Menschen in Baden-Württemberg mehr Möglichkeiten der demokratischen und politischen Teilhabe zu schaffen. Gleichwohl erfordert die Verantwortung, die kommunale Mandatsträger*innen in kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform sowie öffentlich-rechtlicher Rechtsform und Zweckverbänden, abverlangt wird, eine differenzierte Betrachtungsweise auf die Erfüllung dieser Aufgaben.

Der Entwurf sieht vor, einen § 32 Abs. 2a einzufügen :

«(2a) Gemeinderäte, die noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, sind hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats handlungsfähig, soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt.»

Dazu regen wir die Klarstellung an, dass insbesondere minderjährige Mandatsträger*innen nicht in die Aufsichts- und Verwaltungsgremien kommunaler Unternehmen in Privatrechtsform und öffentlich-rechtlicher Rechtsform sowie von Zweckverbänden entsandt werden können. § 100 Aktiengesetz (AktG) sieht die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit eines Aufsichtsratsmitglied vor, d. h. Volljährigkeit. Ob diese Regel für Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) mit weniger als 500 Beschäftigten und einem sog. fakultativen Aufsichtsrat abbedungen werden kann, ist nach unserem Kenntnisstand umstritten. Es sollte jedenfalls vermieden werden, dass es je nach Größe des Unternehmens minderjährige Aufsichtsrät*innen gibt oder auch nicht.

Problematisch für minderjährige Aufsichtsrät*innen wäre insbesondere der objektive Sorgfaltsmaßstab, der unmittelbar oder entsprechend dem § 116 AktG gilt. Für minderjährige Aufsichtsrät*innen würden demnach dieselben Sorgfalts- und Haftungsrisiken gelten wie für volljährige Aufsichtsrät*innen, die bereits über mehrere Jahre Branchenerfahrung verfügen und zudem nicht beschränkt geschäftsfähig sind. Minderjährige würden Haftungsrisiken auf sich nehmen, die sie sehr wahrscheinlich nicht überblicken. Eine Sonderbehandlung für minderjährige Aufsichtsrät*innen wäre aber systemwidrig.

Ferner kommt zudem der Wissenschaftliche Dienst der Bundestages zu dem Ergebnis, dass aus gesellschaftsrechtlicher bzw. allgemein zivilrechtlicher Sicht Minderjährige nicht Mitglied eines Aufsichtsrates eines kommunalen Unternehmens sein können (WD 7-3000-121/17).

Diese Bedenken lassen sich auch auf die mögliche Mitgliedschaft Minderjähriger in den vergleichbaren Kontroll- und Mitbestimmungsorganen von Anstalten öffentlichen Rechts, Zweckverbänden und Eigenbetrieben (Verwaltungsräte bzw. Betriebsausschuss) übertragen.



Wir bitten Sie daher, unserer Argumentation zu folgen und eine entsprechende Klarstellung im Gesetz vorzusehen.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Dr. Tobias Bringmann
Geschäftsführer der VKU-Landesgruppe Baden-Württemberg
Telefon: +49 711
E-Mail:



Sparkassenverband Baden-Württemberg, Postfach 10 54 63, 70047 Stuttgart

poststelle@im.bwl.de

Ressort Grundsatz, Recht, Personal
und Verwaltung

Steffen Ebinger
Tel. 0711

16. August 2022/Jan

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

in obiger Angelegenheit bedanken wir uns für die Möglichkeit einer Stellungnahme zu dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften.

Die nachfolgende Stellungnahme befasst sich ausschließlich mit den Auswirkungen auf das Organ Verwaltungsrat bei den baden-württembergischen Sparkassen aufgrund der durch den Gesetzentwurf vorgesehenen Herabsetzung des passiven Wahlrechts für kommunale Gremien auf 16 Jahre.

Mit dem Gesetzesvorhaben plant der Landesgesetzgeber das Mindestalter für die Wählbarkeit in kommunale Gremien auf 16 Jahre abzusenken. Damit wäre es zukünftig möglich, dass das Hauptorgan des Trägers einer Sparkasse nicht geschäftsfähige Minderjährige ab Vollendung des 16. Lebensjahres als „weitere Mitglieder“ des Verwaltungsrats gem. § 15 SpG bestellt. Neben möglichen haftungsrechtlichen Fragestellungen (Mitwirkung von Minderjährigen bei Beschlussfassungen im Verwaltungsrat) können sich hierdurch insbesondere auch Problemstellungen im Hinblick auf die sich durch Gesetz und aufsichtliche Vorgaben bestehenden persönlichen Anforderungen (wirtschaftlicher Erfahrung und Sachkunde) an die Mitglieder des Aufsichtsorgans eines Kreditinstituts ergeben.

Weder das Sparkassengesetz (SpG) noch das Kreditwesengesetz (KWG) enthalten Regelungen zu einem Mindestalter hinsichtlich der Mitgliedschaft im Aufsichtsorgan einer Sparkasse bzw. eines Kreditinstituts. Auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Sparkassen-Finanzgruppe

Sparkassen Landesbank Baden-Württemberg
LBS Südwest SV Sparkassenversicherung
DekaBank Deutsche Leasing Sparkassen-Stiftungen

Weiterer Standort:
Sparkassenakademie
Pariser Platz 3 A
70173 Stuttgart
www.spk-akademie.de

Sparkassenverband
Baden-Württemberg
Am Hauptbahnhof 2
70173 Stuttgart
www.sv-bw.de

- 2 -

hat sich bislang zu einem Mindestalter nach unserer Kenntnis nicht geäußert. Allerdings bestehen für eine solche Mitgliedschaft unter anderem folgende gesetzliche und aufsichtliche Anforderungen:

1.1 § 13 Abs. 3 SpG

„Die Mitglieder des Verwaltungsrats und ihre Stellvertreter sollen **wirtschaftliche Erfahrungen und Sachkunde** besitzen und **geeignet sein, die Sparkasse zu fördern und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.**“

1.2 § 25 d Abs. 1 KWG

„Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan eines Instituts ... müssen zuverlässig sein, die **erforderliche Sachkunde zur Wahrnehmung zur Kontrollfunktion sowie zur Beurteilung und Überwachung der Geschäfte, die das jeweilige Unternehmen betreibt, besitzen** und der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausreichend Zeit widmen.“

1.3 BaFin-Merkblatt zu den Mitgliedern von Verwaltungs- oder Aufsichtsorganen gem. KWG und KAGB

„Sachkunde im Sinne des KWG bedeutet, dass ein Mitglied eines Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans fachlich in der Lage ist, die Geschäftsleiter seines Instituts ... **angemessen zu kontrollieren, zu überwachen und die Entwicklung des Instituts ... aktiv zu begleiten.** Dazu muss die Person die vom Unternehmen getätigten Geschäfte verstehen und deren Risiken beurteilen können. Das Mitglied muss mit den für das Unternehmen wesentlichen gesetzlichen Regelungen vertraut sein. Ein Mitglied muss grundsätzlich nicht über Spezialkenntnisse verfügen, jedoch muss es in der Lage sein, ggf. seinen Beratungsbedarf zu erkennen.“

(BaFin-Merkblatt, Rz. 100).

Die vorstehenden gesetzlichen und aufsichtlichen Anforderungen an die Mitglieder eines Aufsichtsorgans eines Kreditinstituts machen somit deutlich: Das Vorhandensein einer ausreichenden Sachkunde und letztlich auch das Vorhandensein einer gewissen Lebenserfahrung in wirtschaftlichen Fragestellungen ist zwingend erforderlich. Nur dann ist eine Person auch in der Lage, als Mitglied des Aufsichtsorgans die Geschäftsleiter angemessen zu kontrollieren, zu überwachen und auch die Entwicklung des Instituts aktiv zu begleiten. Berücksichtigt man die zunehmende Komplexität des Bankgeschäfts und die stetig steigenden regulatorischen Anforderungen an die Kreditwirtschaft, erscheint es daher auch zumindest fraglich, ob die BaFin noch nicht geschäftsfähige Personen im Aufsichtsorgan eines Instituts und im Hinblick auf dessen Aufgaben akzeptieren würde.

- 3 -

Damit wäre dann aber eine praktische Umsetzung der angedachten gesetzlichen Regelung im Bereich der Sparkassen nicht möglich.

Haftungsrechtliche Problematik

Hinzuweisen ist darüber hinaus auf die haftungsrechtliche Problematik, die sich unseres Erachtens durch die Mitgliedschaft von minderjährigen, nicht geschäftsfähigen Personen im Aufsichtsorgan einer Sparkasse ergeben kann. Die Mitglieder des Verwaltungsrats einer Sparkasse unterliegen im Rahmen der Ausübung des Mandats einer persönlichen Haftung; sie haften bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit (§ 19 Abs. 6 SpG in Verbindung mit § 48 BeamStG). Schuldhaftige Pflichtverletzungen können somit Schadenersatzansprüche auslösen. Nicht ohne Grund wird deshalb in Teilen der Literatur die Auffassung vertreten, dass für eine Willenserklärung im Rahmen der Ausübung des Aufsichtsmandats durch eine minderjährige Person eine Einwilligung der gesetzlichen Vertreter erforderlich sei. Ohne diese wäre die Willenserklärung zumindest schwebend unwirksam. Zu Ende gedacht könnte dies bedeuten, dass nicht voll geschäftsfähige Mitglieder des Aufsichtsorgans über ihre gesetzlichen Vertreter (die eine ausreichende Sachkunde besitzen?) die Kontrollfunktion ausüben, sie aber dennoch persönlich haften.

Auch der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages führt in einer Ausarbeitung („Herabsetzung des Wahlbarkeitsalters bei Kommunalwahlen, unter besonderer Berücksichtigung der Frage der Entsendung von Minderjährigen in Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen“, 2017) als Zusammenfassung aus:

„Insgesamt ergibt sich daher, dass aus bürgerlich-rechtlicher Sicht Minderjährige nicht Mitglied eines Aufsichtsrates eines kommunalen Unternehmens sein können.“

Diese Aussage halten wir - zumindest wenn es um die Frage der Mitgliedschaft im Verwaltungsrat einer Sparkasse geht - für zutreffend.

Regelungen in anderen Gesetzen

Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Regelungen im Aktiengesetz und im Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG).

§ 100 Abs. 1 Satz 1 AktG lautet wie folgt:

„Mitglied des Aufsichtsrats kann nur eine natürliche, unbeschränkt geschäftsfähige Person sein.“

- 4 -

In einen Aufsichtsrat einer Deutschen Bank AG oder Commerzbank AG können somit (auch weiterhin) nur volljährige Personen im Sinne des § 2 BGB berufen werden, die die volle Geschäftsfähigkeit besitzen. Hintergrund für diese Regelung ist das Anliegen, die persönliche Verantwortlichkeit und Amtswahrnehmung aller Aufsichtsratsmitglieder zu sichern. Es stellt sich die Frage, ob diese Überlegungen nicht auch im Sparkassenbereich bei dem vorliegenden Gesetzesentwurf Berücksichtigung finden müssten, insbesondere, wenn man daran denkt, dass es auch in Baden-Württemberg Sparkassen gibt, die an der Schwelle zur Klassifizierung als bedeutendes Institut stehen (und damit „größer“ sind als manch privates Institut).

Nach § 52 Abs. 1 GmbHG sind, sofern nach dem Gesellschaftsvertrag ein Aufsichtsrat zu bestellen ist, verschiedene Vorschriften aus dem Aktiengesetz entsprechend anzuwenden, insbesondere auch die vorstehend erwähnte Regelung des § 100 Abs. 1 AktG, nach welcher nur natürliche geschäftsfähige Personen in den Aufsichtsrat berufen werden können. Damit ist ein Zugang zum Aufsichtsorgan auch bei einer GmbH für Minderjährige gesperrt; der Zugang in das Aufsichtsorgan einer Sparkasse wäre jedoch bei Umsetzung der Gesetzesänderung zukünftig möglich.

Mit Blick auf § 6 Abs. 2 Satz 1 GmbHG („Geschäftsführer kann nur eine natürliche, unbeschränkt geschäftsfähige Person sein „) gelangt die oben erwähnte Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages in diesem Zusammenhang zu folgender Aussage:

„Schließlich ist nicht erklärbar, warum jemand, der, weil er nicht voll geschäftsfähig ist, selbst nicht zum Geschäftsführer einer Gesellschaft berufen werden kann, ..., den Geschäftsführer aber kontrollieren können soll. Denn wer selbst nicht Geschäfte führen kann, kann sie auch nicht überprüfen. Diese Verknüpfung zwischen Führen und Kontrolle der Geschäfte ist gerade für die Aufsichtsräte typisch.“

Dies trifft erst recht für Kreditinstitute und Sparkassen zu, verwiesen sei in diesem Zusammenhang insbesondere auch auf § 19 Abs. 1 Satz 2 SpG. Hiernach haben die Mitglieder des Verwaltungsrats „... die Interessen der Sparkasse mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns wahrzunehmen“.

Kein Gleichlauf mit den Regelungen zu Beschäftigtenvertretern (§ 16 SpG)

Ferner bitten wir zu berücksichtigen, dass gem. § 16 SpG als Beschäftigtenvertreter in den Verwaltungsrat einer Sparkasse nur solche Beschäftigte wählbar sind, die am Wahltag das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag besitzen. Dies bedeutet, dass die Beschäftigtenvertreter im Verwaltungsrat einer Sparkasse auch weiterhin mindestens das 18. Lebensjahr bei einer Bestellung vollendet haben müssen, während zukünftig hingegen weitere Mitglieder bereits ab Vollendung des 16. Lebensjahres in den Verwaltungsrat bestellt werden könnten.

- 5 -

Fazit

Ausgehend von den vorstehenden Ausführungen bewerten wir die angedachte gesetzliche Regelung im Hinblick auf die Auswirkungen auf das Sparkassenwesen kritisch. Wir regen deshalb an, in das Gesetzesvorhaben eine Ergänzung des Sparkassengesetzes aufzunehmen, nach welcher an geeigneter Stelle die Klarstellung erfolgt, dass in den Verwaltungsrat einer Sparkasse als weitere Mitglieder auch zukünftig nur solche Personen bestellt werden können, die geschäftsfähig sind. Die Formulierung könnte sich an der Formulierung des § 100 Abs. 1 AktG orientieren und wie folgt lauten:

„Zu weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrats können nur natürliche geschäftsfähige Personen berufen werden.“

Wir denken, dass eine solche Klarstellung im Sparkassengesetz auch nicht der grundsätzlichen gesetzgeberischen Intention widersprechen würde. So wird in der Begründung zum vorliegenden Gesetzesvorhaben bereits ausgeführt:

„Abgesehen von den gesetzlichen Einschränkungen für Minderjährige, die sich aus dem vorliegenden Gesetzentwurf ergeben, können Minderjährige nicht Mitglied des Aufsichtsrats einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder einer Aktiengesellschaft (AG) sein (§ 52 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, § 100 Abs. 1 Satz 1 des AktG).

Mitgliedschaften in Kontrollgremien juristischer Personen des öffentlichen Rechts sind minderjährigen Gemeinderatsmitgliedern dagegen möglich, sofern nicht durch Gesetz Abweichendes bestimmt ist.“

Der Gesetzentwurf selbst verweist somit auf die Einschränkungen im Aktiengesetz und im GmbH-Gesetz. Wir regen daher an, eine entsprechende Klarstellung auch in das Sparkassengesetz aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Steffen Ebinger

Abteilung Beamtenversorgung



25.07.2022

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften

Zu § 52a Gemeindeordnung – Wahrung der Rechte von Beamten und Tarifbeschäftigten des Landes (Artikel 1 Nr. 11 des Gesetzentwurfs) nehmen wir wie folgt Stellung.

Der Rückübernahmeanspruch wird auch von uns als probates Mittel betrachtet, die Attraktivität des Bürgermeisteramts für Beamte und Tarifangestellte des Landes zu erhöhen. Die Ausgestaltung des Rückübernahmeanspruchs sollte jedoch nochmals anhand der nachfolgenden Ausführungen reflektiert werden.

1. Begrenzung des Rückkehrrechts auf die Fälle, bei denen nach Ablauf der Amtszeit **nicht** bereits ein Versorgungsanspruch aus dem Rechtsverhältnis als Bürgermeister besteht.

Ein solcher Versorgungsanspruch kann - bei Vorliegen der in den §§ 37, 38 LBG genannten Voraussetzungen - bereits nach Ablauf einer ersten Amtszeit als Bürgermeister bestehen. Der Versorgungsanspruch beträgt dann mindestens 35% der jeweiligen ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (sog. amtsabhängige Mindestversorgung); vgl. Anlage. Diesem Vorschlag sollte gefolgt werden, wenn die nach Ablauf der ersten Amtszeit erreichte Versorgung als ausreichend betrachtet wird.

2. Begrenzung des Rückkehrrechts auf den Ablauf der ersten Amtszeit.

Als weitere Alternative wäre denkbar - wenn Ziffer 1 nicht gefolgt wird, weil die amtsabhängige Mindestversorgung ggf. als nicht ausreichend erachtet wird - das Rückkehrrecht auf den Ablauf der ersten Amtszeit zu beschränken und zwar unabhängig davon, ob zu diesem Zeitpunkt bereits ein Versorgungsanspruch aus dem Rechtsverhältnis als Bürgermeister besteht oder nicht. Damit wäre ein Rückkehrrecht nach Ablauf einer zweiten oder weiteren Amtszeit ausgeschlossen. Nach Ablauf einer zweiten bzw. dritten Amtszeit besteht nach der Amtszeitskala des § 73 Abs. 2 LBeamtVGBW bereits ein Ruhegehaltssatz von 48,79 % bzw. 64,10 % und damit eine deutlich höhere Absicherung; vgl. Anlage.

3. Ausschluss der Anwendung von § 21 Abs. 4 LBeamtVGBW.

Kehrt ein ehemaliger Wahlbeamter auf Zeit nach Ablauf der Amtszeit in den Landesdienst zurück, wird das Einkommen als Landesbeamter auf den Versorgungsanspruch aus dem Rechtsverhältnis als Bürgermeister nach § 68 LBeamtVGBW angerechnet.

Tritt der Beamte aus dem Landesdienst *nicht* in den Ruhestand, sondern scheidet er aus diesem Rechtsverhältnis vorzeitig durch Entlassung (auf Antrag) aus, erhöht sich der Versorgungsanspruch aus dem Rechtsverhältnis als Bürgermeister nach § 21 Abs. 4 Nr. 1 LBeamtVGBW um die nachfolgende Dienstzeit im Landesdienst. Eine Aufstockung der bisherigen Versorgung als Wahlbeamter bis zum Höchstruhegehaltssatz von 71,75 % ist damit möglich.

Da die Dienstbezüge, die zuletzt als Wahlbeamter zugestanden haben (A13 und höher), maßgebend sind für die Berechnung des Versorgungsanspruchs, kann auf diese Weise mit

Abteilung Beamtenversorgung



25.07.2022

einer beispielsweise niedriger besoldeten nachfolgenden Tätigkeit im Landesdienst der höherwertigere Versorgungsanspruch bei der Kommune erhöht werden.

Träger der gesamten Versorgungslast, einschließlich der Beihilfe, wäre die jeweilige Gemeinde, obwohl der Betreffende ggf. nur 8 Jahre Bürgermeister war und die restliche Dienstzeit im Landesdienst verbracht hat.

Da durch das beabsichtigte Rückkehrrecht im Gesetzesentwurf vermehrt ein solcher Gestaltungsspielraum eröffnet wird, sollte aus unserer Sicht die Anwendung des § 21 Abs. 4 LBeamtVGBW bei Inanspruchnahme des Rückkehrrechts ausgeschlossen werden.

Fazit:

Nach unserer Einschätzung deckt die nach einer *ersten* Amtszeit erreichte Versorgung das Sicherheitsbedürfnis möglicher Bewerber - und damit das Ziel des Gesetzgebers - nicht in dem Maße ab, dass die Attraktivität des Bürgermeisteramts durch die Änderung in diesem Punkt entscheidend verbessert wird.

Eine ausreichende Absicherung wird jedoch nach Ablauf einer zweiten oder weiteren Amtszeit gesehen. Wir schlagen deshalb vor, das Rückkehrrecht entsprechend obiger Ziffer 2 auf den Ablauf der ersten Amtszeit zu begrenzen.

Weiterhin muss bei Inanspruchnahme des Rückkehrrechts bei einem aus dem Rechtsverhältnis als Bürgermeister bestehenden Versorgungsanspruchs, zwingend die Anwendung von § 21 Abs. 4 LBeamtVGBW ausgeschlossen werden. Dem Beamten würde ansonsten die Möglichkeit eingeräumt, jederzeit aus dem (späteren) Landesdienst durch Entlassung auszuscheiden und dadurch seine (höhere) Versorgung aus dem Rechtsverhältnis als Bürgermeister allein zu Lasten der Kommune zu erhöhen, ohne dass hierzu ein entsprechender Ausgleich erfolgt.

Zu § 20 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (Artikel 6 des Gesetzentwurfs) erlauben wir uns den Hinweis, dass Zweckverbände Pflichtmitglieder des KVBW sind, für die nach den §§ 4 und 27 Abs. 4 GKV die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gebildet werden.

Anlage zur Stellungnahme vom 25.07.2022

Einwohnerzahl (EW) bis zu	1000 EW		2000 EW		5000 EW		10.000 EW		15.000 EW		20.000 EW	
	A13	A16	A15	A16	B2	B3	B2	B3	B2	B3	B2	B4
BesGr*												
Grundgehalt	5.665,33 €	7.082,60 €	7.082,60 €	7.889,79 €	8.227,19 €	8.711,77 €	8.227,19 €	8.711,77 €	8.711,77 €	8.711,77 €	9.219,28 €	9.219,28 €
Faktor Versorgung 0,984	5.574,68 €	6.969,28 €	6.969,28 €	7.763,55 €	8.095,55 €	8.572,38 €	8.095,55 €	8.572,38 €	8.572,38 €	8.572,38 €	9.071,77 €	9.071,77 €
Familienzuschlag (angenommen)	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €
ruhegehaltfähige Dienstbezüge	5.729,15 €	7.123,75 €	7.123,75 €	7.918,02 €	8.250,02 €	8.726,85 €	8.250,02 €	8.726,85 €	8.726,85 €	8.726,85 €	9.226,24 €	9.226,24 €
amtsabhängige Mindestversorgung												
Ruhegehaltssatz	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%
Ruhegehalt brutto	2.005,20 €	2.493,31 €	2.493,31 €	2.771,31 €	2.887,51 €	3.054,40 €	2.887,51 €	3.054,40 €	3.054,40 €	3.054,40 €	3.229,18 €	3.229,18 €

* Es wurde jeweils die höhere der beiden in Frage kommenden BesGr berücksichtigt.

Zum Vergleich

BesGr/Endstufe	A10	A11
Höchstruhegehaltssatz (nach 40 Jahren)	71,75%	71,75%
Ruhegehalt brutto	3.108,38 €	3.444,21 €

Einwohnerzahl (EW) bis zu	1000 EW		2000 EW		5000 EW		10.000 EW		15.000 EW		20.000 EW	
	A13	A16	A15	A16	B2	B3	B2	B3	B2	B3	B2	B4
BesGr*												
Grundgehalt	5.665,33 €	7.082,60 €	7.082,60 €	7.889,79 €	8.227,19 €	8.711,77 €	8.227,19 €	8.711,77 €	8.711,77 €	8.711,77 €	9.219,28 €	9.219,28 €
Faktor Versorgung 0,984	5.574,68 €	6.969,28 €	6.969,28 €	7.763,55 €	8.095,55 €	8.572,38 €	8.095,55 €	8.572,38 €	8.572,38 €	8.572,38 €	9.071,77 €	9.071,77 €
Familienzuschlag (angenommen)	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €	154,47 €
ruhegehaltfähige Dienstbezüge	5.729,15 €	7.123,75 €	7.123,75 €	7.918,02 €	8.250,02 €	8.726,85 €	8.250,02 €	8.726,85 €	8.726,85 €	8.726,85 €	9.226,24 €	9.226,24 €
Amtszeitregelung												
a) nach zwei Amtszeiten	48,79%	48,79%	48,79%	48,79%	48,79%	48,79%	48,79%	48,79%	48,79%	48,79%	48,79%	48,79%
Ruhegehaltssatz	2.795,25 €	3.475,68 €	3.475,68 €	3.863,20 €	4.025,18 €	4.257,83 €	4.025,18 €	4.257,83 €	4.257,83 €	4.257,83 €	4.501,48 €	4.501,48 €
b) nach drei Amtszeiten	64,10%	64,10%	64,10%	64,10%	64,10%	64,10%	64,10%	64,10%	64,10%	64,10%	64,10%	64,10%
Ruhegehaltssatz	3.672,39 €	4.566,32 €	4.566,32 €	5.075,45 €	5.288,26 €	5.593,91 €	5.288,26 €	5.593,91 €	5.593,91 €	5.593,91 €	5.914,02 €	5.914,02 €
Ruhegehalt brutto												

* Die höhere BesGr ist ab der 2. Amtszeit gesetzlich vorgeschrieben (§ 1 Abs. 2 Satz 3 LKombBesGr).

MEHR DEMOKRATIE !

Mehr Demokratie e.V. · Rotebühlstraße 86/1 · 70178 Stuttgart

An:
Innenministerium Baden-Württemberg
poststelle@im.bwl.de

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Baden-Württemberg
Rotebühlstraße 86/1
70178 Stuttgart

Dr. Edgar Wunder
Landesvorsitzender

Telefon
Fax

Stuttgart, den 15. August 2022

**Anhörung zum
„Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften“**

Sehr geehrte Mitglieder des Landtages von Baden-Württemberg,
sehr geehrte Mitarbeitende des Innenministeriums und der Landesregierung,

wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum oben genannten Gesetzentwurf. Die Stoßrichtung der geplanten gesetzlichen Maßnahmen begrüßen wir, sehen jedoch bei einigen wenigen Punkten noch konkrete Probleme, die im Begründungsteil des Gesetzentwurfs übersehen wurden, und daraus folgenden punktuellen Verbesserungsbedarf. Nur auf diese Aspekte gehen wir in unserer Stellungnahme in konstruktiver Weise ein.

Wir bitten die im zuständigen Ausschuss vertretenen Abgeordneten, die nachfolgenden Punkte im Ausschuss zu erörtern und dem Landtag entweder unsere oder andere Lösungsmöglichkeiten für diese Probleme zum Beschluss vorzuschlagen.

1. Gemeinderatswahlen mit nur einem Wahlvorschlag (Mehrheitswahl)

Wird zu einer Gemeinderatswahl nur eine einzige Wahlliste eingereicht, so ist es sinnvoll, dass diese Liste mehr Bewerber:innen als zu vergebende Gemeinderatsmandate enthalten darf. Andernfalls hätten die Wählenden keine echte Auswahl und bei einem vorzeitigen Ausscheiden von Gemeinderatsmitgliedern stünden keine Ersatzpersonen zur Verfügung. Deshalb sieht § 26 Absatz 4 Satz 1 GemO vor, dass in kleinen Gemeinden bis 3000 Einwohnern Wahlvorschläge bis zu doppelt so viele Bewerber:innen enthalten dürfen, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Der vorliegende Gesetzentwurf möchte diese Regelung nun auch auf Gemeinden zwischen 3000 und 5000 Einwohnern anwenden.

Zwei wichtige Fragen werden dabei in der Begründung des Gesetzentwurfs nicht diskutiert und nicht bedacht: (a) In wie vielen der 234 betroffenen Gemeinden im Größenbereich 3001-5000 Einwohner kommt es überhaupt vor, dass nur ein einziger Wahlvorschlag eingereicht wird? (b) Wie wirkt sich eine solche Regelung auf Gemeinden mit *mehreren* eingereichten Wahlvorschlägen aus?

MEHR DEMOKRATIE !

Zu (a) haben wir dies für alle 234 Gemeinden in Bezug auf die Kommunalwahlen 2019 überprüft. Ergebnis: In lediglich 8 Gemeinden von 234 (=3,4 %) wurde nur ein einziger Wahlvorschlag eingereicht, in allen anderen 226 Gemeinden mindestens zwei Wahlvorschläge.

Zu (b) ist zu konstatieren: Der Gesetzgeber hat in großen und mittleren Gemeinden ganz bewusst die Zahl der Bewerber:innen in Wahlvorschlägen auf die Zahl der zu vergebenden Gemeinderatsmandate begrenzt. Denn in einer Konkurrenzsituation zwischen mehreren Wahlvorschlägen haben diejenigen Wahlvorschläge einen strukturellen Vorteil, die so viele Bewerber:innen wie möglich präsentieren, weil den Wählenden somit beim Panaschieren ein äußerst umfangreiches Angebot präsentiert werden kann. Somit bestünde in der Konstellation konkurrierender Wahlschläge die Gefahr eines dysfunktionalen Wettrennens, die Wahlvorschläge so weit wie möglich aufzublähen, weil dies Vorteile bringen kann; gleichzeitig verzerrt ein unterschiedlicher Umfang von Wahlvorschlägen aber deren relative Erfolgschancen. Deshalb hat der Gesetzgeber sich bewusst dafür entschieden, in mittleren und größeren Gemeinden den Umfang von Wahlvorschlägen auf die Zahl der zu vergebenden Gemeinderatsmandate zu begrenzen.

Der Gesetzentwurf hält an dieser grundlegenden Einsicht zurecht fest. Andernfalls bedürfte es gar keiner Begrenzung auf Gemeinden bis zu 5000 Einwohnern. Der empirische Befund (a) führt nun aber zu einer problematischen Schlussfolgerung: In nur acht Gemeinden würde sich die Neuregelung in dem Sinne positiv auswirken, wie es in der Gesetzesbegründung intendiert ist. In 226 Gemeinden hingegen – also bei fast allen Gemeinden dieser Größenklasse – wäre die Auswirkung dysfunktional im Sinne des bei (b) diskutierten unerwünschten Effekts. Deshalb ist es nicht sinnvoll, dieses lediglich in acht Gemeinden auftretende Problem in der Weise lösen zu wollen, dass schematisch der Schwellenwert von 3000 auf 5000 Einwohner erhöht wird, weil die nicht intendierten Folgen in der großen Mehrheit der anderen Gemeinden den eigentlich beabsichtigten Effekt bei weitem übertreffen.

Sinnvoll erscheint vielmehr ein anderer Ansatz: Die Möglichkeit von Wahlvorschlägen mit doppelter Bewerber:innenzahl sollte nicht an die Einwohnerzahl einer Gemeinde gebunden werden, sondern daran, dass nur ein einziger zulässiger Wahlvorschlag vorliegt und somit eine Mehrheitswahl durchzuführen ist. Das kann im Gesetz dergestalt geregelt werden, dass in allen Gemeinden (also unabhängig von der Einwohnerzahl) zunächst einmal Wahlvorschläge ohne Begrenzung der Bewerber:innenzahl eingereicht werden können. Stellt der Gemeindevwahlausschuss fest, dass mehr als ein zulässiger Wahlschlag fristgerecht eingereicht wurde, wird die Zahl der zuzulassenden Bewerber:innen pro Wahlvorschlag auf die Zahl der Gemeinderatsmandate durch Kappung ab dem entsprechenden Listenplatz begrenzt. Stellt der Gemeindevwahlausschuss hingegen fest, dass nur ein einziger zulässiger Wahlvorschlag eingereicht wurde, wird die Zahl der zuzulassenden Bewerber:innen für diesen Wahlvorschlag auf das Doppelte der Gemeinderatsmandate durch Kappung ab dem entsprechenden Listenplatz begrenzt. Im Übrigen ist in fast allen Gemeinden für Ortskundige schon in der Vorbereitungsphase einer Wahl unschwer vorauszusehen, ob nur einer oder mehrere Wahlvorschläge eingereicht werden.

Wir empfehlen deshalb als Alternative, § 26 Absatz 4 Satz 1 GemO wie folgt neu zu fassen:

„Werden mehrere zulässige Wahlvorschläge eingereicht, so darf jeder Wahlvorschlag höchstens so viele Bewerber enthalten, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Wird nur ein zulässiger Wahlvorschlag eingereicht, so darf dieser höchstens doppelt so viele Bewerber enthalten, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Eingereichte Wahlvorschläge mit zu vielen Bewerbern werden entsprechend gekürzt.“

MEHR DEMOKRATIE !

Wir bitten den zuständigen Ausschuss, diesen Vorschlag zu diskutieren und ihn dem Landtag zur Beschlussfassung zu empfehlen.

2) Mandatsniederlegung als Gemeinderat erst ab dem 67. Lebensjahr möglich?

Der Gesetzentwurf beabsichtigt eine Änderung von § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 GemO: Ein zulässiger Grund für eine Mandatsniederlegung im Gemeinderat soll nicht mehr das Erreichen des 62. Lebensjahres sein, sondern erst des 67. Lebensjahres. Begründet wird dies mit dem Argument, dies sei aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung „zumutbar“.

Dadurch würde eine deutliche und schwer nachvollziehbare Ungleichbehandlung im Vergleich zu Beamten und Ehrenbeamten eingeführt, die auf Antrag mit Vollendung des 63. Lebensjahres in den Ruhestand versetzt werden können. Ein empirisch nachvollziehbarer Grund für eine Notwendigkeit zur Änderung der bestehenden Regelung ist der Begründung des Gesetzentwurfs nicht zu entnehmen. Es ist nicht bekannt und wohl auch nicht gegeben, dass Gemeinderäte unmittelbar mit Erreichen des 62. Lebensjahres in einem größeren Ausmaß ihr Ausscheiden aus dem Gemeinderat beantragen würden. Insofern besteht kein Handlungsbedarf.

Umgekehrt ist allerdings zu befürchten, dass es durch eine Erhöhung auf das 67. Lebensjahr schwieriger werden könnte, bei Gemeinderatswahlen Bewerber:innen in dieser Altersstufe für Kandidaturen zu gewinnen. Die Freiheit, in diesem Lebensalter selbst über einen eventuellen vorzeitigen Rückzug bestimmen zu können, erscheint vielen wichtig. Gleichzeitig sollte eine Übergabe des Staffelstabes an jüngere Nachrücker nicht unnötig erschwert werden.

In der Abwägung aller angeführten Argumente erscheint es uns sinnvoller, die bestehende Regelung der Gemeindeordnung beizubehalten. Wir bitten den zuständigen Ausschuss, diese in der Gesetzesbegründung nicht bedachten neuen Argumente abzuwägen und dem Landtag zu empfehlen, auf diese Änderung zu verzichten.

3) Aufhebung der Altersgrenze von Bürgermeister:innen

Zur Begründung der Aufhebung der Altersgrenze für Bürgermeister:innen heißt es im Gesetzentwurf lediglich: *„Da das Wahlamt zeitlich begrenzt ist und durch eine demokratische Wahl begründet wird, kann auf diese Altersgrenze verzichtet werden. ... Im Übrigen kann es der Entscheidung der Wählerinnen und Wähler überlassen bleiben.“*

Nicht erörtert wird dabei der offensichtliche Widerspruch, warum dies dann nicht in gleicher Weise auch z.B. für Beigeordnete und Landräte gelten soll, die ja auch demokratisch auf Zeit gewählt sind. Wesentlicher ist jedoch der Mangel, dass sich die Begründung des Gesetzentwurfs leider nicht mit den Sachgründen auseinandersetzt, warum der Landtag in den 1970er Jahren die Altersgrenze ganz bewusst eingeführt hat. Damals trat immer wieder ein Problem mit Bürgermeistern auf, die trotz zunehmender Vergreisung nicht freiwillig aufhören konnten, deren achtjährige Amtszeit noch lange währte und die eine Amtsenthebung entweder noch vermeiden konnten oder sich gerichtlich dagegen wehrten – all dies zum schweren Schaden der Gemeinden. Selbstverständlich werden solche Probleme bei einer Aufhebung der Altersgrenze erneut auftreten, was die Begründung des Gesetzentwurfs auch gar nicht bestreitet. Die aktuellen Vorgänge in Niederstetten (Main-Tauber-Kreis) oder in den zurückliegenden Jahren in Burladingen (Zollernalbkreis) geben einen Vorgeschmack darauf, welche gravierenden negativen Konsequenzen es für Gemeinden haben kann, wenn sie einer solchen

MEHR DEMOKRATIE !

Lage ausgesetzt werden.¹ Wir halten es für fragwürdig, dass im Gesetzwurf diese Problematik bei den Überlegungen im Begründungsteil einfach übergangen bzw. verdrängt wird.

Die Auskunft, die Amtszeit sei ja zeitlich begrenzt, ist angesichts der sehr langen Amtsdauer von acht Jahren zu relativieren. Gemeinden wird auf diese Weise ggf. über viele Jahre hinweg ein untragbarer Zustand zugemutet. Im fortgeschrittenen Alter ist es ja geradezu wahrscheinlich, dass binnen von achten Jahren erhebliche Veränderungen eintreten können. Ebenso ist die Aussage, ein Bürgermeister könne nach beamtenrechtlichen Vorschriften von der Rechtsaufsichtsbehörde auch gegen seinen Willen in den Ruhestand versetzt werden, wenig realitätsnah. Denn die Voraussetzungen dafür sind nicht immer eindeutig gegeben und können gerichtlich angefochten werden, so dass eine Gemeinde auch im Fall einer Amtsenthebung ggf. über Jahre hinweg paralysiert ist, bis die letzte Instanz durchlaufen ist (vgl. die in der Fußnote dargestellten Fälle Burladingen und Niederstetten). Der Gesetzentwurf hat keine befriedigende Antwort auf diese durch die Aufhebung der Altersgrenze sicher wieder massiv auftretende Problematik.

Potenziell mögliche Antworten, wenn die Altersgrenze denn aufgehoben werden soll, wären entweder eine Verkürzung der regulären Amtszeit von Bürgermeistern nach dem Vorbild anderer Bundesländer (die baden-württembergische Amtsperiode von acht Jahren ist im Vergleich zu den benachbarten Bundesländern – dort fünf bis sechs Jahre – ungewöhnlich lang) oder – ebenfalls nach dem Vorbild anderer Bundesländer – die Schaffung der Möglichkeit einer vorzeitigen Abwahl mit ausreichend hohen Hürden, z.B. wie in § 57d der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein:

-
- (1) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann vor Ablauf der Amtszeit von den Bürgerinnen und Bürgern abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es
1. eines Beschlusses der Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder oder
 2. eines Antrags der Wahlberechtigten, der von mindestens 20% der Wahlberechtigten unterzeichnet sein muss.
- (2) Die Abwahl bedarf einer Mehrheit der gültigen Stimmen, die mindestens 20% der Zahl der Wahlberechtigten betragen muss. Für die Durchführung des Abwahlverfahrens sind die Vorschriften über den Bürgerentscheid sinngemäß anzuwenden. Nach Einleitung eines Abwahlverfahrens kann die Gemeindevertretung beschließen, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ihre oder seine Dienstgeschäfte bis zur Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses durch die Abstimmungsleiterin oder den Abstimmungsleiter nicht führen darf. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter.
- (3) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Abstimmungsausschuss die Abwahl feststellt, aus dem Amt und tritt in den einstweiligen Ruhestand.
-

Wir gehen nicht davon aus, dass der Landtag von Baden-Württemberg solche in anderen Bundesländern übliche Regelungen zur Eindämmung des durch die Aufhebung der Altersgrenze entstehenden Problems ergreifen möchte. Deshalb schlagen wir vor, die Frage, ob die

¹ In Burladingen sorgte ein zur AfD übergetreter Bürgermeister regelmäßig für Skandale, hatte jeden Rückhalt im Gemeinderat und in der Bevölkerung verloren, war aber trotz des für die Gemeinde entstehenden schweren Schadens über Jahre hinweg nicht loszubekommen, weil die Kommunalaufsicht nicht aktiv wurde bzw. eine Amtsenthebung als noch nicht hinreichend rechtssicher ansah. In Niederstetten wurde eine Bürgermeisterin gegen ihren Willen durch die Kommunalaufsicht im Landratsamt ihres Amtes enthoben, wogegen sie Klage erhob. Nach mittlerweile 1 ½ Jahren Rechtsstreit und den vorausgehenden jahrelangen Problemen im Amt ist der Fall aktuell immer noch beim Verwaltungsgerichtshof anhängig und noch nicht entschieden. Über Jahre hinweg mussten die Amtsgeschäfte durch ehrenamtliche Bürgermeister-Stellvertreter bzw. jetzt durch einen Amtsverweser wahrgenommen werden. Eine neue Bürgermeisterwahl anzusetzen, war bzw. ist wegen des andauernden Rechtsstreits nicht möglich.

MEHR DEMOKRATIE !

bestehende Altersgrenze bei Bürgermeister:innen aufgehoben werden soll oder nicht, einem **landesweiten Bürgerforum** aus zufällig ausgewählten Bürger:innen vorzulegen, das dazu eine Empfehlung erarbeiten soll – weshalb dieser spezielle Punkt aus dem vorliegenden Gesetzentwurf noch ausgeklammert werden sollte. Der Ministerpräsident hat in seiner Regierungserklärung am 19.5.2021 angekündigt: *„In Zukunft gilt: Kein wichtiges Gesetz ohne begleitendes Bürgerforum aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern!“* Falls diese Ankündigung ernst gemeint sein sollte, ist jetzt die Zeit, sie einzulösen. Ob die Altersgrenze für Bürgermeister:innen aufgehoben werden soll oder nicht, ist eine leicht verständliche, wenig komplexe und für Bürger:innen wichtige Grundsatzentscheidung, die sich sehr gut für ein Bürgerforum eignet. Sie kann und sollte aus diesem Gesetzentwurf ausgeklammert werden und nach Durchführung eines Bürgerrats ggf. gesondert verabschiedet werden.

Wir bitten den zuständigen Ausschuss, diesen Vorschlag zu diskutieren und dem Landtag die Durchführung eines Bürgerforums zu dieser speziellen Frage vorzuschlagen, so dass der vorliegende Gesetzentwurf zunächst einmal ohne diese Neuregelung verabschiedet werden könnte und zu einem späteren Zeitpunkt nach dem Bürgerforum ggf. durch ein weiteres Gesetz noch ergänzt werden könnte. Irgendwie dringlich ist die Aufhebung der Altersgrenze jedenfalls nicht, weil der Gesetzentwurf ohnehin vorsieht, dass die Altersgrenze für die heute im Amt befindlichen Bürgermeister weiterhin gelten soll. Die Aufhebung würde nur für zukünftige Bürgermeisterwahlen gelten.

4) Stichwahl bei Bürgermeisterwahlen: Nachrücken von Drittplatzierten

Für den seltenen Sonderfall, dass bei einer Bürgermeisterwahl eine nicht auf dem Stimmzettel stehende Person durch freie Eintragung die Erst- oder Zweitplatzierte wird, eine Stichwahl notwendig ist und diese Person nicht ihr Einverständnis erklärt, zur Stichwahl anzutreten, sieht der Gesetzentwurf vor, dass dann die „Stichwahl“ mit nur einem Bewerber stattfindet. Dies erscheint uns wenig sinnvoll. Wir schlagen stattdessen als Alternative vor, dass in einem solchen Fall der frei Eingetragene, der kein Einverständnis zur Stichwahl erklärt hat, übersprungen wird und stattdessen der Drittplatzierte an der Stichwahl teilnehmen kann. So wird erreicht, dass die Stichwahl auch in einem solchen Fall zwischen zwei Bewerbern stattfindet, denn das ist der eigentliche Sinn einer Stichwahl.

Wir bitten den zuständigen Ausschuss, diesen Vorschlag zu diskutieren und dem Landtag eine entsprechende Modifikation des Gesetzentwurfs zu empfehlen.

5) Rangfolgewahl bei Bürgermeisterwahlen als Option mit in Erwägung ziehen

In englischsprachigen Ländern ist ein Wahlsystem weit verbreitet, bei dem statt eines aufwändigen zweiten Wahltermins (Stichwahl) die Wähler:innen bereits im ersten und einzigen Wahlgang Zweit- und Drittpräferenzen für Kandidierende mit abgeben können (sog. „Rangfolgewahl“ oder „integrierte Stichwahl“). Diese Zweit- und Drittpräferenzen können bei der Auszählung, falls sich bei den Erstpräferenzen keine absolute Mehrheit ergibt, so verrechnet werden, dass die Stichwahl quasi bereits in den ersten und einzigen Wahlgang mit integriert wird. Im Zuge einer begleitenden repräsentativen Befragung zur Oberbürgermeisterwahl in Schwäbisch Hall 2021, bei der die Befragten ihre Stimmen auch in dieser Form abgaben, konnten wir nachweisen, dass dieses elegante und ressourcensparende Wahlsystem auch in Baden-Württemberg funktionieren würde. Wir haben dazu auch einen konkreten Gesetzentwurf zur Ausgestaltung erarbeitet. Das Wahlprogramm von Bündnis 90 / Die Grünen zur Landtagswahl 2021 sah dieses Wahlsystem zur Prüfung vor. Es könnte unseres Erachtens

MEHR DEMOKRATIE !

zunächst *optional* für Gemeinden eingeführt werden, die damit Erfahrungen sammeln möchten, also in dem Sinne, dass das im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Bürgermeisterwahlrecht den Regelfall darstellt, sich Gemeinden durch einen Gemeinderatsbeschluss aber auch für die Durchführung einer Bürgermeisterwahl als „Rangfolgewahl“ in einem einzigen Wahlgang („integrierte Stichwahl“) entscheiden können.

Im vorliegenden Gesetzentwurf kann dies sicher nicht mehr berücksichtigt werden. Er sollte zügig mit dem dort vorgesehenen neuen Bürgermeisterwahlrecht verabschiedet werden, das eine Verbesserung im Vergleich zum Status quo darstellt.

Jedoch schlagen wir vor, das oben angeregte Bürgerforum zur Frage der Altersbegrenzung auch damit zu befassen, ob ein solches Rangfolge-Wahlsystem als optionale Möglichkeit für Gemeinden zu einem späteren Zeitpunkt noch mit eingeführt werden sollte. Somit hätte das Bürgerforum zwei konkrete Prüfaufträge zum Bürgermeisterwahlrecht.

Wir bitten die Abgeordneten im zuständigen Ausschuss, diesen Verfahrensvorschlag Bürgerforum aufzugreifen, ohne dass im vorliegenden Gesetzentwurf an dieser Stelle etwas ergänzt oder geändert zu werden braucht.

6) Bürgermeisterwahlen: Hinweis zu leeren Stimmzetteln

Bei Bürgermeisterwahlen ist es so (was auch durch diesen Gesetzentwurf nicht geändert wird), dass leer abgegebene Stimmzettel als ungültig gewertet werden und somit nicht bei der Prozentuierung berücksichtigt werden, ob ein Bewerber eine absolute Mehrheit erreicht hat und somit gewählt ist. Dies halten wir für richtig und angemessen, weil somit leere Stimmzettel nicht die Wirkung von „Nein-Stimmen“ annehmen können. Eine absolute Mehrheit eines Bewerbers gefährden kann hingegen eine freie Eintragung einer Person (auch wenn diese Eintragung z.B. „Micky Maus“ lautet), da das Prinzip gilt, dass zur Gültigkeit einer Stimme ein konstruktiver Personalvorschlag unterbreitet werden muss.

Im Kontext von Bürgermeisterwahlen mit nur einem einzigen Bewerber sind uns mehrere Fälle bekannt, in denen Wählenden dieser Sachverhalt nicht klar war. Sie waren erstaunt, dass ein leer abgegebener Stimmzettel nicht als „Gegenstimme“ zum einzigen Bewerber bei einer Bürgermeisterwahl gezählt wurde.

Zur Klarstellung sollten unseres Erachtens alle Stimmzettel bei einer Bürgermeisterwahl mit nur einem einzigen Bewerber sinngemäß folgenden Hinweis enthalten: *„Leer abgegebene Stimmzettel sind ungültig und zählen nicht wie Nein-Stimmen. Wer den auf dem Stimmzettel eingetragenen einzigen Bewerber gültig nicht wählen möchte, muss eine beliebige andere Person handschriftlich eintragen und dieser die Stimme geben.“*

Dies bedarf keiner Regelung im vorliegenden Gesetzentwurf, lediglich die Muster-Stimmzettel im Anhang zur Kommunalwahlordnung wären entsprechend zu ergänzen. Es handelt sich auch nicht um eine Änderung des Wahlrechts, sondern lediglich um eine Klarstellung.

Die im Koalitionsvertrag noch enthaltene Idee einer „Nein-Stimme“, die jetzt zurecht verworfen wurde und im vorliegenden Gesetzentwurf nicht mehr enthalten ist, kann durch eine solche Klarstellung einer konstruktiven Lösung zugeführt werden.

Wir bitten das Innenministerium, eine derartige Klarstellung in den Muster-Stimmzettel aufzunehmen. Der zuständige Ausschuss kann dies ggf. auch diskutieren und eine entsprechende Empfehlung abgeben.

MEHR DEMOKRATIE !**Ergänzende Hinweise**

- Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das statistische Landesamt angewiesen wird, alle Daten zu Bürgermeisterwahlen statistisch zu erfassen. Wir erlauben uns den Hinweis, dass all diese Daten zu Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg bereits seit vielen Jahren von Mehr Demokratie e.V. in einer Datenbank erfasst werden, die für Forschungszwecke genutzt werden kann. Im Unterschied zu anderen diesbezüglichen Datensammlungen, die auf den Veröffentlichungen des Staatsanzeigers zu den Ergebnissen von Bürgermeisterwahlen basieren, ist unsere Datenbank lückenlos, weil sie auch alle nicht im Staatsanzeiger veröffentlichten Bürgermeisterwahlen berücksichtigt (kleinere Gemeinden schreiben die Wahl oft nicht im Staatsanzeiger aus, so dass etwa 100 Gemeinden pro Amtsperiode vom Staatsanzeiger übersehen wurden). Insofern wird durch die Beauftragung des statistischen Landesamts keine Datensammlung entstehen, die nicht schon vorhanden wäre. Dennoch begrüßen wir die Beauftragung aufgrund der dann sicher verbesserten öffentlichen Reichweite und Verfügbarkeit der Daten. Unsere Datenbank kann dann gerne ergänzend für historische Recherchen herangezogen werden.
- Der Gesetzentwurf sieht bei Bürgermeisterwahlen keine neue Hürde für „Spaßkandidaten“ in kleineren Gemeinden in Form eines Unterschriftenquorums vor. Dazu erlauben wir uns den Hinweis, dass im letzten halben Jahr die Zahl der Spaß- und Dauerkandidaten bei baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen sehr deutlich zurückgegangen ist, weil die einschlägig bekannten bisherigen Dauerkandidaten ihre Aktivitäten weitgehend eingestellt haben. Insofern besteht in dieser Hinsicht gegenwärtig tatsächlich kein Bedarf für die Ergänzung einer solchen Hürde.
- Der Gesetzentwurf behält zurecht das bisherige Sitzzuteilungsverfahren bei Gemeinderatswahlen bei. Unsere Auswertungen und Berechnungen haben ergeben, dass die ab und zu geäußerte Behauptung, das bisherige Sitzzuteilungsverfahren bevorzuge kleinere Wählervereinigungen gegenüber größeren, empirisch unzutreffend ist. Stimmen für kleinere Parteien haben bei baden-württembergischen Gemeinderatswahlen exakt den gleichen Erfolgswert wie für größere Parteien – in dem Sinne, dass die für einen Gemeinderatssitz benötigte durchschnittliche Stimmenzahl für kleinere und größere Parteien exakt gleich ist, sowohl theoretisch-mathematisch als auch empirisch anhand der Auswertung tatsächlicher Ergebnisse von Gemeinderatswahlen in Baden-Württemberg. Dies können wir belegen und tun dies auf Nachfrage gerne. Die in Großstädten (kaum in anderen Gemeinden) zu beobachtende Pluralisierung der Zusammensetzung von Gemeinderäten geht auf allgemeine Pluralisierungstendenzen der Gesellschaft zurück, die sich in vielfältiger Weise zeigen, und hat kaum etwas mit dem Wahlrecht zu tun. Gewählte Einzelgemeinderäte schließen sich in der Regel mit anderen Gemeinderäten zu Fraktionen zusammen, so dass durch die Wahl eines Einzelgemeinderats nicht häufiger „Fragmentierung“ entsteht als durch Austritte von Gemeinderäten aus größeren Fraktionen. Soweit unsere empirischen Befunde. Insofern besteht hinsichtlich des Sitzzuteilungsverfahrens tatsächlich kein Reformbedarf.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Edgar Wunder
Landesvorsitzender Mehr Demokratie e.V. Baden-Württemberg