

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/4079

Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/4079 – zuzustimmen.

15.3.2023

Der Berichterstatter:

Nico Weinmann

Der Vorsitzende:

Ulli Hockenberger

Bericht

Der Ausschuss des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen behandelt den Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften – Drucksache 17/4079 – in seiner 18. Sitzung am 15. März 2023, die als gemischte Sitzung mit Videokonferenz stattfand.

Der Ausschussvorsitzende weist eingangs auf einen hierzu ergangenen Änderungsantrag sowie einen Entschließungsantrag der Fraktion der SPD hin (*Anlage*).

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD schickt in Bezug auf die Inhalte des Änderungsantrags voraus, seine Fraktion sei in puncto Umgang mit sogenannten Spaßkandidaturen – Artikel 4 Nummer 4 des Gesetzentwurfs – offen und gesprächsbereit, wenn vonseiten der Regierungsfractionen auch andere Vorschläge unterbreitet würden.

Weiter legt er dar, was den Vorschlag in Sachen Stichwahl angehe, so meine er, die Zahl der Fälle, in denen sich dies als hilfreich erwiesen habe, überwiege – wobei die spezifischen Vorgänge bei der jüngsten Stuttgarter OB-Wahl sicherlich nicht herangezogen werden könnten, um den Wunsch nach Wahlrechtsänderungen zu begründen; vielmehr rate er, weitere aktuelle Fälle genauer zu betrachten, in denen ebenfalls im ersten Wahlgang Kandidaturen nicht zum Tragen gekommen seien und am Ende nur noch ein Kandidat zur Wahl gestanden sei – mit dem die

Bevölkerung nicht unbedingt habe zufrieden sein können. Vor diesem Hintergrund verstehe er die Absicht, die Möglichkeiten einzuschränken, nicht.

Auch bezüglich des Inhalts des Entschließungsantrags signalisiere seine Fraktion Gesprächsbereitschaft.

Zum Thema Abwahl sei in der vorangegangenen Anhörung bereits alles Wesentliche gesagt worden. Nach seinem Dafürhalten tue der Gemeindegang gut daran, in besonderen Ausnahmefällen auf diese Weise die Handlungsfähigkeit einer Gemeinde zu gewährleisten. Solche Fälle kämen indes immer öfter vor, ohne dass dieses Problem bislang adäquat angegangen worden wäre.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE kündigt für beide Initiativen Ablehnung an. Zwar gehe es mit dem Entschließungsantrag um ein wichtiges Thema, und auch dessen Begründung enthalte wesentliche Argumente, die Angelegenheit stehe aber auch aufseiten der Koalition bereits auf der Agenda. Bereits im Koalitionsvertrag sei ein entsprechender Prüfauftrag formuliert worden, und zwischenzeitlich gebe es hierzu einen konkreten Arbeitsauftrag an den Kabinettsausschuss „Entschlossen gegen Hass und Hetze“.

Zu den kommunalwahlrechtlichen Vorschriften stünden absehbar bereits eine Reihe von Änderungen an; daran anschließend solle dann in logischer Abfolge der Schritte die Wahlordnung geändert werden, vorgesehen sei dabei auch eine Anpassung der Regularien zur Adressangabe auf Wahlzetteln. Erhofft werde, dass dieser kleine, aber wirkungsvolle Schritt dazu beitrage, Menschen, die sich intensiv in die Kommunalpolitik einbringen wollten, besser vor Anfeindungen und vor Hass und Hetze zu schützen.

Was die Inhalte des Änderungsantrags betreffe, so halte er das Ersetzen der Neuwahl durch eine Stichwahl für einen ganz zentralen Bestandteil des Gesetzesvorhabens. Eine Oberbürgermeisterin, ein Oberbürgermeister brauche einen starken Rückhalt in der Gemeinde oder Stadt; Stichwahl statt Neuwahl, das bedeute ganz konkret, dass die Entscheidung im zweiten Wahlgang künftig zwischen den beiden Kandidierenden getroffen werde, die die Wählerinnen und Wähler im ersten Wahlgang favorisiert hätten. Konkret heiße das mehr Raum für den Wählerwillen und weniger Raum für undurchsichtige Absprachen und intransparente Taktikerei. Es finde damit ein baden-württembergischer Sonderweg ein Ende, der in der Vergangenheit zu durchaus fragwürdigen Konstellationen geführt habe.

Dem bereits vereinbarten Gespräch über einige auch mit dem Änderungsantrag aufgegriffenen Sachverhalten zwischen den kommunalpolitischen Sprecherinnen und Sprechern der Fraktionen sehe er gern entgegen, meine aber, die SPD-Fraktion hätte gut daran getan, dieses Gespräch und dessen Ergebnisse abzuwarten, bevor sie Änderungsanträge vorlege.

Der Abgeordnete der Fraktion der SPD meint, es sei gute Praxis im Sinne eines normalen parlamentarischen Verfahrens, Änderungsanträge nicht erst in zweiter Lesung im Plenum einzubringen, sondern über diese bereits in der Ausschussberatung befinden zu lassen.

Im Übrigen sei er gespannt, über welche Themen die Koalition in der Runde der kommunalpolitischen Sprecher überhaupt noch geschäftsbereit sein werde.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU weist ebenfalls auf den bevorstehenden Termin für die Sprecherrunde hin und macht deutlich, bereits im Koalitionsvertrag sei die Absicht verankert, eine Stichwahl einzuführen; praktische Probleme in Einzelfällen seien hier sicherlich nicht zu negieren, und hier gelte es gegebenenfalls nachzusteuern. Im Übrigen verweise er hierzu auch auf seinen Redebeitrag in der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs.

Offenheit signalisiere er bezüglich der Frage des Quorums der Unterstützungsschriftsteller, hier erinnere er an ein Schreiben der kommunalen Landesverbände, die dieses Thema im Nachgang zur ersten Lesung des Gesetzentwurfs nochmals aufgegriffen hätten, sowie auf die Stellungnahmen im Rahmen der soeben durchgeführten Anhörung.

Er stellt klar, der Prüfauftrag bezüglich der Adressangaben auf Stimmzetteln oder bei der öffentlichen Bekanntmachung beziehe sich, wie im Koalitionsvertrag formuliert, nicht ausschließlich auf Kommunalwahlen, sondern auch auf die entsprechenden Regularien der Landeswahlordnung. Das Kommunalwahlgesetz werde diesbezüglich gegebenenfalls geändert mit der Folge einer Änderung auch der Kommunalwahlordnung durch die Landesregierung – die hierfür bereits Offenheit signalisiert habe. Dabei halte er persönlich eine Regelung für unverzichtbar, die den Bewerber zumindest noch identifizierbar mache.

Eine Abwägung sei noch in puncto Rückkehrrecht für Kommunalbeamte zu treffen; auch dies werde sicherlich Gegenstand der Sprecherrunde sein.

Eine Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP erklärt, auch ihre Fraktion hätte es begrüßt, wenn die Änderungsvorschläge der SPD-Fraktion schon etwas früher in Umlauf gekommen wären, um auch innerhalb der gesamten Fraktion hierüber beraten zu können.

Den Entschließungsantrag könne sie als Entsprechung eines aus der Praxis häufig geäußerten Wunsches mittragen, allerdings ohne große Hoffnung auf Erfolg. Denn wer eine Adresse in Erfahrung bringen wolle, werde dies schaffen.

Für die Änderungsvorschläge bezüglich der Stichwahl gebe es sicherlich gute Argumente; der Hinweis auf mehr Raum für den Wählerwillen jedoch verfange ihres Erachtens nicht; in manchen Konstellationen wäre dies sogar äußerst zweifelhaft – hier erinnere sie etwa an das äußerst knappe Abstimmungsergebnis der ersten Runde bei der Oberbürgermeisterwahl in Schorndorf. Auch könne angesichts der erfahrungsgemäß eher niedrigen Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen ohnehin wohl kaum von absoluten Mehrheiten gesprochen werden.

Den Vorschlag von Unterstützerunterschriften mit Blick auf „Spaßkandidaten“ finde sie sinnvoll. Kritisch sehe ihre Fraktion allerdings die angestrebten Änderungen in Bezug auf eine Abwahlmöglichkeit; hier bestehe nach Dafürhalten ihrer Fraktion noch erheblicher Gesprächsbedarf.

GRÜNE knüpft an, genau dies habe den Ausschlag gegeben für das Angebot einer Gesprächsrunde der kommunalpolitischen Sprecherinnen und Sprecher. Zu diesem online stattfindenden Termin am 21. März dieses Jahres um 15 Uhr gebe es bereits einen Zugangslink. Sollten abweichende Terminwünsche bestehen, könnte hierüber in jedem Fall noch einmal geredet werden.

Statt von „Spaßkandidaten“ würde sie übrigens eher von „Störungskandidaten“ sprechen.

Was das Thema Stichwahl betreffe, so gebe es sicherlich ein ganzes Spektrum von Fallkonstellationen, die die Argumentation in die eine wie auch in die andere Richtung unterstützten; sie verweise hier beispielsweise auf Erfahrungen im Rahmen der Bürgermeisterwahl in Vaihingen/Enz.

Der Ausschussvorsitzende bestätigt den Termin 21. März für die Sprecherrunde und merkt an, dabei bestehe dann sicherlich auch Gelegenheit, über weitere Anliegen, etwa in Verbindung mit dem Thema „Stadtkreis Reutlingen“, zu sprechen.

Er ruft den Änderungsantrag der Fraktion der SPD (*Anlage*) zur Abstimmung auf.

Der Änderungsantrag verfällt mehrheitlich der Ablehnung.

Der Ausschussvorsitzende stellt sodann den Gesetzentwurf Drucksache 17/4079 zur Abstimmung.

Der Ausschuss stimmt dem Gesetzentwurf bei zwei Gegenstimmen und zwei Enthaltungen mehrheitlich zu.

Der Ausschussvorsitzende lässt abschließend über den Entschließungsantrag der Fraktion der SPD (*Anlage*) abstimmen.

Der Entschließungsantrag wird mehrheitlich abgelehnt.

20.03.202

Weinmann

Anlage 1

Landtag von Baden-Württemberg
17. Wahlperiode

Zu Teil II TOP 1
18. InnenA/15.3.2023

Änderungsantrag

der Fraktion der SPD

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 17/4079

Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften

Der Landtag wolle beschließen:

I. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Nummer 6 wird wie folgt gefasst:

„6. § 42 Absatz 5 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.““

2. Nummer 7 wird aufgehoben.

3. Die Nummern 8 und 9 werden die Nummern 7 und 8.

4. Nach der neuen Nummer 8 wird folgende Nummer 9 eingefügt:

„9. Nach § 47 wird folgender § 47a eingefügt:

„§ 47a

Abwahl des Bürgermeisters

(1) Der Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde vor Ablauf seiner Amtszeit abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens 30 vom Hundert der Wahlberechtigten beträgt. Im Übrigen gelten für die Abwahl des Bürgermeisters die Bestimmungen über den Bürgerentscheid entsprechend.

(2) Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines Beschlusses von drei Viertel der Mitglieder des Gemeinderats. Zwischen der Antragstellung und Beratung sowie der Beschlussfassung müssen mindestens 14 Tage liegen.

(3) Der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem die Rechtsaufsichtsbehörde die Abwahl feststellt, aus seinem Amt. § 128 Absatz 3 dieses Gesetzes zur versorgungsrechtlichen Stellung des abgewählten Bürgermeisters gilt entsprechend.““

II. Artikel 4 wird wie folgt geändert:

1. Nummer 1 wird wie folgt gefasst

„1. In § 3 Absatz 1 wird die Angabe ‚69. Tag‘ durch die Angabe ‚83. Tag‘ ersetzt.“

2. Nummer 2 wird aufgehoben.

3. Die Nummern 3 und 4 werden die Nummern 2 und 3.

4. Die neue Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 10
Bewerbungen“.

b) In Absatz 3 Satz 1 werden nach dem Wort ‚müssen‘ folgende Wörter eingefügt:

„in Gemeinden bis zu 3 000 Einwohnern von 10,
in Gemeinden bis zu 10 000 Einwohnern von 20,
in Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern von 30,“

c) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) 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.“

d) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) 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.“

e) Die bisherigen Absätze 5 und 6 werden die Absätze 6 und 7.“

5. Nummer 5 wird aufgehoben.

6. Die Nummern 6 bis 12 werden die Nummern 4 bis 10.

7. Die neue Nummer 10 wird wie folgt gefasst:

„10. § 55 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

a) 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,“.

b) Die bisherigen Nummern 15 und 16 werden die Nummern 17 und 18.“

8. Die Nummern 13 und 14 werden die Nummern 11 und 12.

14.3.2023

Binder, Ranger, Hoffmann
und Fraktion

B e g r ü n d u n g

Zu Artikel 1 Nummer 2 – Einführung einer Stichwahl

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung des § 45 der GemO dahingehend vor, dass für den Fall, dass keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen kann, nicht wie bisher eine Neuwahl durchgeführt wird, sondern eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten, die die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnten.

Insbesondere die kommunalen Landesverbände haben sich kritisch bezüglich dieser Änderung ausgesprochen.

Aus den Kommunen sei „keinerlei Notwendigkeit einer solchen Änderung übermittelt“ worden. Darüber hinaus würde die Einführung einer Stichwahl „vor allem auch zu Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung führen“. Auch der Beamtenbund Baden-Württemberg fragt sich, „ob das Wahlrecht dadurch gerechter oder transparenter wird und der Wählerwille besser abgebildet wird“. Insbesondere, dass die Möglichkeit des Erst- oder Zweitplatzierten, nach dem ersten Wahlgang die Kandidatur zurückzuziehen, entfallen soll, wird übereinstimmend kritisch gesehen.

Wegen der Tragweite des durch den Gesetzentwurf angestrebten Paradigmenwechsels und des besonderen Vertrauensbedürfnisses, das in der Bevölkerung dem Kommunalwahlrecht entgegengebracht werden muss, halten wir die Einführung der Stichwahl auf dieser Basis für verfehlt.

Die Mehrzahl der weiteren Änderungen – insbesondere auch bezüglich des Kommunalwahlgesetzes – bezieht sich auf redaktionelle Anpassungen.

Zu Artikel 1 Nummer 4 – Abwahl des Bürgermeisters

Die SPD-Fraktion begrüßt, dass die Altersobergrenzen für Bürgermeister zukünftig entfallen. Allerdings halten wir gleichzeitig die Einführung einer Abwahlmöglichkeit für Bürgermeister für notwendig.

Die besondere Rechtsstellung der Bürgermeister in Baden-Württemberg, die mit einer im bundesweiten Vergleich sehr langen Amtszeit und einer großen Machtfülle einhergeht, macht es aber auch notwendig, Möglichkeiten der Machtbegrenzung

einzuführen. Teil dessen ist aus unserer Sicht die Einführung einer Abwahlmöglichkeit vor Ende der Amtszeit unter besonders qualifizierten Voraussetzungen. Vergleichbare oder identische Regelungen gibt es in den meisten anderen Bundesländern. Baden-Württemberg würde damit kein Neuland betreten. Sachverhalte in mehreren Kommunen – zuletzt besonders prominent in Frankfurt am Main – bestätigen das Bedürfnis für eine außerordentliche Abwahlmöglichkeit.

Der Vorschlag der Einführung eines neuen § 47a sieht vor, dass bei Erfüllung eines Quorums von 30 Prozent der Wahlberechtigten die Mehrheit für die Abwahl des Amtsinhabers stimmen muss. Absatz 2 regelt die Einleitung des Abwahlverfahrens. Dieses kann nur durch den Gemeinderat eingeleitet werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass nicht lediglich aufgrund ephemerer Stimmungen in der Öffentlichkeit vorschnell ein Abwahlverfahren eingeleitet werden kann. Durch die besonders qualifizierte Mehrheitsbestimmung von $\frac{3}{4}$ der Gemeinderatsmitglieder soll sichergestellt werden, dass das Abwahlverfahren ultima ratio und kein Instrument der politischen Auseinandersetzung ist. Dadurch, dass die Einleitung des Verfahrens dem Gemeinderat, die Abwahl hingegen der Stadtbevölkerung anvertraut wird, soll sichergestellt werden, dass ein Abwahlverfahren nur dann Erfolg hat, wenn der Bürgermeister sowohl im Gremium als auch der Bevölkerung Rückhalt und Vertrauen verloren hat.

Zu Artikel 4 Nummer 4 – Bewerbungen

Der Änderungsantrag bezieht sich einerseits – wie auch die übrigen Nummern zu Artikel 4 – auf redaktionelle Änderungen anlässlich des Begehrens der SPD-Fraktion, auf die Einführung einer Stichwahl zu verzichten.

Andererseits bezieht sich der Antrag auf § 10 Absatz 3, der dahingehend modifiziert werden soll, dass zur Eindämmung von Bewerbungen sogenannter Spaßkandidierender Kandidierende zukünftig auch in Kommunen mit unter 20 000 Einwohnern eine bestimmte Anzahl von Unterstützerunterschriften vorzulegen haben. Bislang sieht das KomWG lediglich vor, dass in Kommunen mit über 20 000 Einwohnern die Bewerbung zur Bürgermeisterwahl von einer bestimmten Anzahl von wahlberechtigten Personen unterzeichnet werden muss. Dies soll künftig auch für Gemeinden ab 3 000 Einwohnern gelten.

Anlage 2

Zu Teil II TOP 1
18. InnenA/15.3.2023**Landtag von Baden-Württemberg
17. Wahlperiode****Antrag****der Fraktion der SPD****Entschließung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 17/4079****Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften**

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

§ 24 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 Kommunalwahlordnung dahingehend zu ändern,
dass anstatt der Angabe der Anschrift des Bewerbers auch die Angabe der Postleitzahl oder des Stadtteils auf dem Stimmzettel ausreicht.

14.3.2023

Binder, Ranger, Hoffmann
und Fraktion

B e g r ü n d u n g

Immer wieder kommt es zu Über- und Angriffen auf kommunale Mandatsträger – auch an der Wohnanschrift der Mandatsträger. Besonders im Kontext der Coronapandemie kam es hier zu einem extremen Anstieg: Während noch im Jahr 2019 18 Gewaltdelikte in Baden-Württemberg gegen Amtsträger verzeichnet wurden, waren es im Jahr 2020 bereits 120. Es gilt deshalb, effektivere Schutzmaßnahmen für kommunale Mandatsträger zu entwickeln.

Bisher werden die Adressen der Bewerberinnen und Bewerber zu Wahlen und von Mandatsträgern und Mandatsträgerinnen zu Gemeinderats- und Kreisratswahlen gemäß § 24 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 Kommunalwahlordnung (KomWO) auf dem Stimmzettel öffentlich bekannt gemacht. Abweichungen hiervon sind bisher nur dann möglich, wenn eine Meldesperre eingetragen wurde. Die Voraussetzungen hierfür nach § 51 Absatz 1 Bundesmeldegesetz wurden zwar abgesenkt. Die angestrebte Änderung in der KomWO soll jedoch weitere Erleichterungen der Schutzmöglichkeiten schaffen.

Es sollen deshalb künftig die gleichwertigen Alternativen der vollständigen Anschriftsangabe und der Beschränkung auf die Angabe von Postleitzahl oder Stadtteil in der KomWO vorgesehen werden. Dem Öffentlichkeitsgrundsatz und der erforderlichen Transparenz des Wahlverfahrens für die Allgemeinheit wird durch beide Alternativen ausreichend Rechnung getragen.

Anlage 3

**Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung –
Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften,
Drucksache 17/4079**

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf Sie alle, präsent Teilnehmende wie online zugeschaltete, recht herzlich begrüßen.

In der Anhörung hat nun als Erster Herr Präsident Steffen Jäger das Wort.

Herr Jäger: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, Herr Staatssekretär Klenk, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, meine sehr geehrten Damen und Herren! Zunächst vielen Dank für die Gelegenheit, heute im Namen der drei kommunalen Landesverbände und auch im Namen des Verbands der Baden-Württembergischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in dieser öffentlichen Anhörung sprechen darf.

Ich darf auch darauf hinweisen, dass wir im Rahmen der formellen Anhörung zum Referentenentwurf aus dem Innenministerium bereits eine ausführliche schriftliche Stellungnahme abgegeben haben, auf die ich ebenfalls im Wesentlichen verweisen möchte.

In meinem Vortrag möchte ich mich daher nun auf fünf Punkte konzentrieren; im Rahmen der Aussprache kann ich natürlich gern noch auf die weiteren Inhalte unserer Stellungnahme eingehen und Fragen dazu beantworten.

Punkt eins: Absenkung des Mindestalters für die Wählbarkeit in kommunale Gremien auf 16 Jahre: Ohne Zweifel ist dies einer der zentralen Punkte des vorliegenden Gesetzentwurfs, und dies, weil es sowohl inhaltliche als auch rechtliche Gründe gibt, diese Änderungen intensiv zu diskutieren. Ohne jeden Zweifel gibt es auch innerhalb der Kommunen wesentliche inhaltliche Bedenken gegen die Absenkung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre. Ich möchte hier aber ausschließlich die rechtliche Perspektive betonen.

Unstreitig wird das Land Baden-Württemberg mit einer solchen Änderung verfassungsrechtliches Neuland betreten. Wir als Kommunalverbände haben daher frühzeitig die entsprechenden Fragen und Hinweise zur Verfassungsmäßigkeit dieser Änderungen an die Landespolitik übermittelt: die Vereinbarkeiten mit der Schulpflicht, die altersbezogene Konsistenz von Pflichten und Rechten in unterschiedlichen Rechtsgebieten, die Frage von kommunalen Mandaten unterschiedlicher Ausprägung. All das sind Fragen, die nicht Ausdruck einer inhaltlichen Skepsis sind, sondern die aus unserer Sicht belastbar geklärt sein müssen, um die Gültigkeit einer Kommunalwahl zu gewährleisten.

Denn das Vertrauen der Menschen in unsere Demokratie und in die Funktionsfähigkeit und Problemlösungskompetenz demokratischer Institutionen muss immer wieder aufs Neue gewonnen und gestärkt werden. Gerade eine Kommunalwahl hat hierfür eine große Bedeutung.

Wir nehmen wahr, dass der Gesetzentwurf davon ausgeht, dass diese Fragen hinreichend geklärt sind. Deshalb ist für uns die nachfolgende Feststellung wichtig: Die Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetzesänderung liegt in den Händen von Parlament und Landesregierung.

Ich komme zum zweiten inhaltlichen Punkt, zum Rückkehrrecht. Die Gesetzesnovelle sieht für Landesbeschäftigte nach dem Ende einer Amtszeit als Bürgermeister einen Anspruch auf Rückkehr in den Landesdienst vor. Ein Rückkehrrecht für Kommunalbeamte zu ihrem kommunalen Dienstherrn bzw. Arbeitgeber lässt sich aufgrund der Struktur der Kommunalverwaltungen jedoch nicht sinnvoll gestalten. Zugleich befürchten wir aber durch die jetzt vorgesehene Regelung eine unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nicht verhältnismäßige Benachteiligung der Beschäftigten im kommunalen Dienst.

Daher regen wir an, auch für die kommunalen Beschäftigten einen Aufnahmeanpruch in den Landesdienst festzuschreiben. Angesichts der erwartbar eher geringen Zahl an entsprechenden Aufnahmeanträgen wäre dies aus unserer Sicht auch eine sachgerechte und mögliche Lösung. Denn das gemeinsame Ziel aller staatlichen Ebenen muss es sein, in Zeiten des Fachkräftemangels gut qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten für das Bürgermeisteramt zu finden.

Punkt drei: Unterstützungsunterschriften. Die Anzahl an sogenannten Spaßbewerbern bei Bürgermeisterwahlen hat zwischenzeitlich ein Maß erreicht, das der verfassungsmäßigen Bedeutung des Amtes und solcher Wahlen nicht gerecht wird. Beispielhaft nenne ich die Bürgermeisterwahlen in Bad Herrenalb und Achstetten, bei denen 35 bzw. 19 Bewerbungen abgegeben wurden. Dies hat dazu geführt, dass auch in der öffentlichen Diskussion die Ernsthaftigkeit einer großen Zahl dieser Bewerbungen durchaus infrage gestellt wurde.

Dies stellt die Städte und Gemeinden eben nicht nur vor zusätzliche praktische Herausforderungen bei der Organisation und Durchführung der Wahl, die Zunahme dieser Spaßbewerbungen bringt vielmehr die Gefahr mit sich, dass es zu einer Erosion der Wertschätzung demokratisch legitimierter Institutionen kommen könnte. Nach unserem Dafürhalten wäre es durchaus überlegenswert, aus diesem Grund auch Unterstützungsunterschriften für die Gemeinden in der Größenklasse unter 20 000 Einwohner vorzusehen.

Ich komme zum vierten Punkt, die Anpassung des Auszählungsverfahrens. Wir sprechen uns nochmals ausdrücklich dafür aus, eine Anpassung des geltenden Auszählverfahrens vorzunehmen. Wie die beiden letzten Kommunalwahlen eindrücklich belegt haben, führt das geltende Auszählverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zu einer starken Zersplitterung der kommunalen Hauptorgane. 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.

Ich komme zum fünften Punkt, die Ablieferungspflicht bei Nebentätigkeiten. Wir unterstützen das Ziel des Gesetzentwurfs, den Anreizzuschlag für langjährig amtierende Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu einer Erfahrungszulage weiterzuentwickeln und diese ruhegehaltstfähig zu machen, ausdrücklich. Dies entspricht einer langjährigen Forderung der Kommunalverbände und trägt der großen Verantwortung der kommunalen Verantwortungsträger sachgerecht Rechnung. Genau um diese Verantwortung aber auch zielgerichtet noch besser würdigen zu können, möchte ich eine weitere Anregung geben:

In Baden-Württemberg besteht die im Vergleich zu anderen Bundesländern wohl weitreichendste Ablieferungspflicht für Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst. Wenn aber die Vergütung für Nebentätigkeiten, die quasi dem Amt folgen, in hohem Maße der Ablieferung unterliegt, dann wird die Übernahme von Zusatzverantwortung für kommunale Amtsträger zusehends unattraktiver, und es würde sogar ein negativer Leistungsanreiz gesetzt werden. Deshalb sprechen wir uns für eine sachgerechte Erhöhung der Ablieferungsfreibeträge von Nebentätigkeitsvergütungen insgesamt aus, nicht nur für kommunale Amts- und Mandatsträger.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, lassen Sie mich abschließend nochmals betonen, dass wir dieses Gesetz von der Zielstellung her, nämlich Kommunalwahlen attraktiver zu machen und die Ämter, die dort vergeben werden, ebenfalls in ihrer Attraktivität zu steigern, ausdrücklich unterstützen. Lassen Sie mich aber auch darauf hinweisen, dass für uns die Eröffnung einer Abwahlmöglichkeit definitiv nicht die Attraktivität dieser Ämter steigern würde.

Nach unserer Wahrnehmung hat sich – das will ich ausdrücklich unterstreichen – das bisherige Wahlsystem so, wie es besteht, durchaus bewährt, und es wird auch von einer überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert. Deshalb müssen insbesondere grundlegende Änderungen des Kommunalwahlrechts gut begründet werden. Verstehen Sie deshalb unsere Anregungen bitte als Beitrag dazu, genau darüber zu diskutieren.

Herzlichen Dank, dass Sie mir die Gelegenheit gegeben haben, hier im Namen der kommunalen Landesverbände und des Bürgermeisterverbands auszuführen. Ich freue mich auf die nachher noch folgende Aussprache.

Herr Dr. Pautsch: Herr Vorsitzender, sehr geehrter Herr Staatssekretär Klenk, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Vielen Dank für die Möglichkeit, heute zu Ihnen sprechen zu dürfen. Ich möchte meinen Vortrag auch angesichts der Redezeit von fünf Minuten auf das Thema der Absenkung des passiven Wahlalters fokussieren, und zwar im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Bedenken, die im bisherigen Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens eine Rolle gespielt haben.

Man muss vielleicht eines vorausschicken: Nicht alles, was verfassungspolitisch unangenehm ist, lässt sich am Ende auch verfassungsrechtlich rechtfertigen. Deshalb möchte ich an dieser Stelle deutlich machen, dass nach meiner Auffassung der Gesetzentwurf keine verfassungsrechtlichen Bedenken auslöst, soweit es um die Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, bezogen auf das passive Wahlrecht, geht.

Wir haben von Herrn Jäger gerade bereits mögliche Wertungswidersprüche gehört, die sich daraus ergeben, dass auf einfachrechtlicher Ebene in der Tat Ausgestaltungen erforderlich sein dürften, die sich anknüpfend an die Frage der Geschäftsfähigkeit und damit verbunden der Ausübung von Ämtern, die an das errungene Mandat anknüpfen, ergeben können. Gleichwohl bleibt zunächst festzustellen: Der verfassungsrechtliche Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist grundsätzlich; er gilt nicht nur über Artikel 48 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz, sondern in Baden-Württemberg über Artikel 72 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung, indem er verfassungsunmittelbar allen Staatsbürgern das Wahlrecht einräumt und Differenzierungen, das heißt Wahlrechtsausschlüsse, in besonderer Weise rechtfertigungsbedürftig sind.

Das entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vor allem im Hinblick auf das aktive Wahlrecht; es entspricht aber auch den Vorgaben, die sich aus der Landesverfassung ergeben. Das heißt, wir brauchen einen Rechtfertigungsmaßstab, und es bedarf nicht – das ist eine entscheidende Feststellung – der Rechtfertigung der Beibehaltung des bestehenden Wahlaltersausschlusses, sondern umgekehrt geht es darum, zu rechtfertigen, dass das Wahlrecht im Sinne der Allgemeinheit der Wahl auch in Ansehung der Wählbarkeit ausgeweitet wird.

Der Gesetzgeber, der Landesgesetzgeber hat insoweit einen Gestaltungsspielraum, der, immer vorausgesetzt, dass die Allgemeinheit der Wahl ein besonders hoch – auch im Sinne der Verwirklichung des Demokratieprinzips – anzusiedelnder Wahlrechtsgrundsatz ist, sozusagen im Hinblick auf die Differenzierung und die typisierende Festlegung von Wahlaltersgrenzen immer zu berücksichtigen, dass gesellschaftliche Entwicklungen auch im Hinblick auf die Einsichtsfähigkeit eine maßgebliche Rolle spielen. Den Gesetzgeber trifft eine ständige Überprüfungs- und Anpassungspflicht.

Was bedeutet das jetzt für die vorgeschlagene Neuregelung in § 28 Absatz 1 der Gemeindeordnung und § 23 Absatz 1 der Landkreisordnung? Es betrifft die Frage, ob der Landesgesetzgeber mit der vorgeschlagenen Regelung in hinreichender Weise die Allgemeinheit der Wahl in Abwägung mit Gründen, die gegen eine Absenkung des Wahlalters sprechen, in einen hinreichenden Ausgleich gebracht hat.

Der Maßstab, den das Bundesverfassungsgericht festlegt – wohlgemerkt: im Hinblick auf die Allgemeinheit der Wahl –, ist ein sehr strenger Maßstab. – Sie können das in der schriftlichen Stellungnahme noch mal alles im Detail finden. – Die Frage ist: Inwiefern ist das auf das Landesrecht übertragbar? Nun, man muss sagen, der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat – man mag das angreifen – zumindest festgelegt, dass ein ungeschriebener Grundsatz hinreichender Einsichtsfähigkeit bestehe, sozusagen als Leitkriterium für die Differenzierung hinsichtlich des Wahlalters.

Die Frage lautet, wenn man das in Zusammenhang setzt mit der nunmehr vorgeschlagenen Absenkung des passiven Wahlalters: Ist der Gesetzgeber, der Lan-

desgesetzgeber seiner Differenzierungspflicht in hinreichendem Maße nachgekommen? Es geht also um die ständige Überprüfungs- und Anpassungspflicht und damit um die Frage, ob der Gesetzgeber diese Anpassungspflicht in hinreichendem Maß erfüllt hat.

Insofern ist festzustellen, dass wir gewichtige Gründe benötigen, die der Allgemeinheit der Wahl und ihrer überragenden Bedeutung die Waage halten können. Entsprechend zählen gerade nicht die unter dem Aspekt der Wertungswidersprüche mit der Rechtsordnung im Übrigen unter dem Aspekt der Einheit der Rechtsordnung ins Feld geführten Argumente, das BGB, einfachgesetzlich, enthalte – § 2 – eine Volljährigkeitsregel, die dann gewissermaßen verfassungsrechtliche Maßstäbe, die die Allgemeinheit der Wahl und die weitgehende Möglichkeit an deren Teilnahme im Sinne der politischen, demokratischen Teilhabe geradezu fordert, gewissermaßen ins Hintertreffen geraten lassen.

Das heißt, wir können am Ende nicht – landesrechtlich schon gar nicht – die einfachgesetzlich geregelten Anforderungen an die Volljährigkeit im Sinne der Einhaltung der Einheit der Rechtsordnung auf das Landesrecht – und das ist das, was der Landesgesetzgeber darf: das Kommunalrecht und damit auch das Kommunalwahlrecht auszugestalten, und eben nur das – übertragen. Unter dem Strich bedeutet das, dass alle Argumente, die auf Wertungswidersprüche, die im einfachen Recht liegen, nicht im Hinblick auf die Regelung im Kommunalwahlrecht, im Kommunalrecht ausgerichtet sein dürfen.

Das ist eine Frage, die sich auf der Ebene des einfachen Rechts bewegt. Der auf dem Tisch liegende Vorschlag, der Gesetzentwurf, sieht ja in § 32 mit der Einführung eines Absatzes 2a durchaus Vorkehrungen vor, mit denen die Handlungsfähigkeit – zumindest bezüglich der Mandatsausübung; etwas anderes dürfte der Landesgesetzgeber natürlich nicht regeln, weil der Zugriff auf das Bürgerliche Recht ihm von Grundgesetzes wegen verschlossen wäre – – Der Landesgesetzgeber darf aber – und da wäre meine Empfehlung, dass man das ein wenig präzisiert, auch in § 32 Absatz 2a, dass Bezug genommen wird auf eine Anknüpfung an die Geschäftsfähigkeit – – In § 48 des Entwurfs ist ja vorgesehen, dass bei den ehrenamtlichen Vertretern des Bürgermeisters die 18 Jahre, anknüpfend an die Geschäftsfähigkeit – wohlgemerkt: im einfachen Recht – nach wie vor gelten. Insofern könnte man das etwas generalisierender, als es bislang geschehen ist, in § 32 Absatz 2a festlegen. – Aber das ist eine Nuance.

Mein Fazit lautet: Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Allgemeinheit der Wahl ist die vorgeschlagene Regelung der Absenkung des passiven Wahlalters verfassungsrechtlich unbedenklich. Alle Fragen, die im Dunstkreis dieser Regelung vorgebracht werden, tragen nicht, weil sie nicht von solchem Gewicht sind, dass sie der Allgemeinheit der Wahl die Waage halten können. Also, die Frage der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung – wohlgemerkt bezogen auf das allgemeine Recht – vermag der Allgemeinheit der Wahl die Waage nicht zu halten.

Der Auftrag an den Gesetzgeber ist, den Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl auch in Ansehung des passiven Wahlrechts möglichst weitgehend zu verwirklichen. Und dem ist nach der Entwurfsbegründung der Landesgesetzgeber – zumindest die regierungstragenden Fraktionen – nachgekommen. Die Studien, auf die Bezug genommen wird – die sich zwar auf das aktive Wahlrecht beziehen –, sind ausgewertet und hinreichend berücksichtigt worden bei dem Auftrag, der den Gesetzgeber trifft: die ständige Prüfung und Anpassung vorzunehmen.

Herr Dr. Wunder: Ich will mich in meinen Ausführungen beschränken auf Punkte, die mit dem Bürgermeisterwahlrecht zu tun haben. Im Zentrum beim Bürgermeisterwahlrecht steht auch die Frage des Alters, wo sowohl nach unten als auch nach oben die Altersgrenze aufgehoben oder stark ausgeweitet werden soll. Das muss man meines Erachtens durchaus differenziert diskutieren; die Auswirkungen sind unterschiedlich.

Nach unten, also bei den Jungen, da wurde ja gesagt, es könnten auf diese Weise sehr unerfahrene Personen ins Amt kommen, was dann möglicherweise schädlich sei für die Gemeinden. Nach oben, wurde gesagt, würden manche Schwierigkeiten haben, trotz zunehmender Vergreisung loszulassen – ich drücke es mal so aus.

Das wird beides eintreten; gar kein Zweifel. Wir haben das bei den Alten – Verreisungsproblem – schon in den Siebzigerjahren gesehen; da gab es ja ursprünglich diese Altersgrenze nicht. Aber ich nehme an dieser Stelle sozusagen das Lied schon als gesungen wahr; da wird im Gesetzentwurf ja nichts mehr geändert.

Wir müssen trotzdem sehen, es gibt von den Auswirkungen her einen Unterschied. Ich denke, für einen jungen Bürgermeister wird das die erste Amtszeit sein, er wird noch sehr stark auf die Verwaltung im Rathaus, auf den Gemeinderat usw. angewiesen sein. Er kann aus meiner Sicht im Prinzip weniger Schaden anrichten als ein alter, der faktisch nur noch beschränkt amtsfähig ist, aber weitreichende Machtstrukturen über die Jahrzehnte im Amt hinweg aufgebaut hat. Das muss man sehen.

Die Frage ist, wenn das auf uns zukommt – und es wird kommen; über das Ausmaß kann man sich noch streiten –, welche Möglichkeiten es gibt, dem abzuwehren. Es wäre meines Erachtens sinnvoll, sich frühzeitig Gedanken zu machen. Der Antrag, den die SPD gestellt hat, wie in anderen Bundesländern eine Abwahlmöglichkeit mit hohen – im Fall des SPD-Antrags sogar sehr hohen – Hürden ist zu bedenken. Ich denke, die Debatte darüber wird mit dem jetzt zu verabschiedenden Gesetz nicht mehr aufhören, je mehr Einzelfälle dann in dieser Richtung kommen.

Die Hürden, die die SPD bezüglich der Abwahlmöglichkeit vorgeschlagen hat, wären dann die höchsten, die es in Deutschland überhaupt gibt. Ich habe es mal ausgerechnet: Ein 30-%-Quorum, wie es für die Abwahl gelten soll, haben von den derzeit amtierenden Bürgermeistern 236 nicht mal bei ihrer Wahl erreicht – nur um mal die Größenordnung zu sehen; das ist also schon enorm.

Es wären natürlich auch andere Regelungen möglich; ich fände es beispielsweise nicht schlecht, wenn man dieses Quorum, falls man noch ein Bürgerbegehren wollte, gleich da mit dran setzt; dann hat man es gleich vorneweg. – Aber das sind Detailfragen; im Prinzip ist aus meiner Sicht das, was die SPD hier zur Ergänzung vorschlägt, gut, um zu signalisieren: Man hat die Problematik erkannt. Zur Anwendung wird es bei den Hürden nur äußerst selten kommen – und das ist ja auch die Absicht.

Auch den zweiten Aspekt, den die SPD beantragt hat, mit den „Spaßkandidaten“, empfinde ich tendenziell als sinnvoll, obwohl man da natürlich auch abwägen muss. Es hat Vor- und Nachteile. Ich will Ihnen auch da ein paar Zahlen nennen: Ich persönlich sehe es auch so, dass das, was da an sogenannten Spaßkandidaten auftritt, kein demokratischer Gewinn ist und eher der politischen Kultur schadet; ich glaube, da kann man sich schnell einig werden. Die Frage ist, wie man das abwägt im Vergleich zu anderen Dingen. Heute ist es ja so, dass es bei 26 % aller Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg nur einen einzigen Kandidaten oder eine Kandidatin gibt. Ich habe es mal grob überschlagen: Würden die Spaßkandidaten rausgehalten, würde dieser Anteil auf ungefähr 40 % steigen. Ich habe weiterhin ausgerechnet, ob es so ist, dass es auch im Fall von reinen Spaßkandidaten als Gegenkandidaten etwas an der Wahlbeteiligung ändert – rein statistisch, mit Datenbank zu allen Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg, über viele Jahre zurück. Ja, es ist sogar so: Es steigert die Wahlbeteiligung sogar etwas, sogar im Fall eines völlig unumstrittenen Favoriten, der schon im Amt ist, wenn er so einen Spaßkandidaten als Gegner hat.

Man könnte aufgrund von Modellrechnungen prognostizieren, dass die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen von derzeit 52 % um 2,5 Prozentpunkte zurückgehen würde – im Durchschnitt –, wenn man die Spaßkandidaten rauskegelt. – Da kann man sich jetzt streiten, ob das dramatisch ist oder nicht, ob man sozusagen den Schaden an der politischen Kultur durch solche Querelen höher gewichtet. Ich persönlich würde das so tun; das ist aber eine politische Frage.

Ein weiterer Punkt: Bei der Stichwahl bin ich anderer Ansicht als die SPD. Ich glaube, das ist tatsächlich ein Gewinn, weil einerseits die zweiten Wahlgänge zunehmen – heute erfordern 13 % der Bürgermeisterwahlen einen zweiten Wahlgang; es waren vor zwei Jahren noch 9 %; dies steigt also, wodurch das Problem noch relevanter wird – und andererseits auch die Fälle zunehmen, wo es auch im zweiten Wahlgang keine absolute Mehrheit gibt, was dann sozusagen zu Minderheiten-

bürgermeistern führt; eine Mehrheit hat ja gegen sie gestimmt. Das ist im Grunde nicht gut. Wir haben auch durchschnittlich noch vier Kandidaten in diesen zweiten Wahlgängen; wir sind also weit entfernt von einer Stichwahl.

Einen kleinen Änderungsvorschlag habe ich noch; dieser steht auch schon in meiner schriftlichen Stellungnahme: Stichwahl bedeutet für mich immer, dass zwischen zwei am Ende ausgewählt wird. Es sollte nicht der Fall eintreten, dass am Ende nur noch einer zur Wahl steht. Das ist dann keine Stichwahl mehr. Das lässt allerdings der Gesetzentwurf bislang für seltene Ausnahmefällen vor, falls eine frei eingetragene Person im ersten Wahlgang dann ihre Zustimmung dazu nicht erklärt, dass sie überhaupt im zweiten Wahlgang kandidiert. Dann würde nach dem Gesetzentwurf, wie er bislang vorliegt, nur eine einzige Person in der Stichwahl sein und sozusagen gegen sich selber kandidieren. Ich weiß nicht, wie das gehen soll; das ist wenig sinnvoll. Deswegen ist es für den Sonderfall, denke ich, sinnvoll, dass der Drittplatzierte entsprechend gegen den Erstplatzierten antritt, weil der Zweitplatzierte ja zu keinem Zeitpunkt seine Kandidatur erklärt hat. – Da wäre also mein Vorschlag, dies noch zu justieren.

Herr Dr. Kothe: Herr Vorsitzender, Herr Staatssekretär, meine Damen und Herren! Ich muss zugeben, Herr Pautsch hat mich jetzt etwas von meinem Redekonzept abgebracht. Ich bin ja Anwalt, und Sie wissen sicher: Von Berufs wegen ist die Hälfte von uns anderer Meinung. Deswegen bin ich Ihnen natürlich dankbar, dass ich hier in Ergänzung unserer Stellungnahme vom August letzten Jahres ausführen kann. Ich möchte mich auch auf die Absenkung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre konzentrieren.

Herr Pautsch hat völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass Sie eine Abwägung treffen müssen. Meines Erachtens nicht ganz richtig ist das Argument, es ginge nicht darum, einfachgesetzliche Regelungen abzuwägen. Denn hinter diesen einfachgesetzlichen Regelungen stehen Tatsachengrundlagen, dahinter stehen Erkenntnisse. Auch der Gesetzgeber dieser einfachgesetzlichen Regelungen hat das nicht einfach ausgewürfelt oder ist am Morgen mit dem falschen Fuß aufgestanden und hat deshalb solche Regelungen getroffen, sondern man hat sich etwas dabei gedacht.

Das ist der Grund, warum wir darauf hingewiesen haben, dass beispielsweise der Bundesgesetzgeber den Jugendlichen, denen Sie das passive Wahlrecht ermöglichen wollen, die Verantwortung für ihren eigenen Körper versagt hat – und Sie wollen ihnen, wenn der Gesetzentwurf angenommen wird, die Verantwortung für ein ganzes Gemeinwesen übertragen. Dass da eine gewisse Diskrepanz ist, ein Widerspruch, ist nicht zu übersehen.

Was bei allen Stellungnahmen, die eingegangen sind, und auch beim Gesetzentwurf auffällt: Man hat sich – natürlich – intensiv mit dem aktiven Wahlrecht auseinandergesetzt. Aber mit dem passiven Wahlrecht, das heißt mit den Belastungen, die damit verbunden sind, hat sich eigentlich kaum jemand auseinandergesetzt. Wir haben es in unserer Stellungnahme erwähnt, dass nach einer Erhebung, die Sie vor einigen Jahren selbst gemacht hatten, in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden durchschnittlich 35 Stunden im Monat und in größeren Stadtkreisen und Städten 80 Stunden im Monat hinzukommen. Da sage ich den meisten von Ihnen sicherlich nichts Neues; denn Sie sind vielfach ja selbst Mandatsträger in kommunalen Gremien und kennen die Arbeitsbelastung, die damit verbunden ist.

Und diese Arbeitsbelastung kommt zudem – wir reden bei 16-, 17-Jährigen von Schülern, von Berufsschülern – zu deren 40-Stunden-Woche noch hinzu – wenn das überhaupt ausreicht. Und damit sind wir bei einem Umstand, der mit dem Jugendarbeitsschutz kollidiert. Der Gesetzentwurf erklärt die betreffenden Jugendlichen in Ausübung ihres Mandats für handlungsfähig, wenn kein Gesetz entgegensteht, § 12 Landesverwaltungsverfahrensgesetz verknüpft die Handlungsfähigkeit mit der Geschäftsfähigkeit. Das führt dann dazu, dass minderjährige Gemeinderatsmitglieder Ortsrecht und andere Dinge, wie beispielsweise die Ausübung eines Vorkaufsrechts, beschließen können; sie könnten sie aber selbst nicht umsetzen – wohl aber die Verwaltungsbeamten, die dann volljährig sind.

Indem Sie diese Erklärung hier in den Gesetzentwurf hineingeschrieben haben, dass in Ausübung des Mandats die Handlungsfähigkeit gegeben sei, lehnen Sie sich gedanklich an § 13 BGB an, der ja auch für das Ausbildungsverhältnis sagt: In diesem Bereich ist der eigentlich nicht geschäftsfähige Jugendliche doch beschränkt geschäftsfähig. Warum aber ignorieren Sie dann den Jugendarbeitsschutz, der eindeutig zeitliche Begrenzungen der Inanspruchnahme des jeweiligen Jugendlichen mit sich bringt?

Ein weiterer Punkt ist, dass der Gesetzentwurf einen Regress gegen den Amtsträger, also gegen den kommunalen Mandatsträger, unmittelbar im Fall der Amtshaftung nur für Fälle von Vorsatz und grober Fahrlässigkeit zwar grundsätzlich für möglich erachtet, aber meint, in Baden-Württemberg sei das nicht gegeben, weil eine spezialgesetzliche Anspruchsgrundlage fehlt. Das ist in der Literatur durchaus umstritten, und Rechtsprechung ist mir dazu für Baden-Württemberg nicht bekannt. Aber selbst wenn ich das nicht vertiefe, sondern hier ausblende, habe ich natürlich einen Schadenersatzanspruch gegen den Mandatsträger bei der Verletzung eines Schutzgesetzes. Dann haftet er gegenüber der Gemeinde.

Als Schutzgesetze kommen etwa die Verschwiegenheit in Betracht; § 17 Gemeindeordnung, und die Frage der Befangenheit, § 18 Gemeindeordnung. Die sollen ja auch dafür sorgen, dass die Beschlüsse nachher nicht beanstandet werden und sich zum Nachteil der Gemeinden auswirken. Hier wäre also durchaus ein unmittelbarer Haftungsanspruch gegeben.

Festzuhalten bleibt damit, dass das Ehrenamt für die Jugendlichen nicht nur positive, sondern durchaus auch negative Aspekte haben kann. Über diese negativen Aspekte habe ich im gesamten Gesetzgebungsverfahren recht wenig gelesen. Meines Erachtens führen sie hier zu Widersprüchen mit dem Leitbild der beschränkten Geschäftsfähigkeit, bei der sich der Bundesgesetzgeber durchaus etwas gedacht hat, und vor allem stellen sie den Jugendschutz infrage. Und das sind meines Erachtens Dinge, die im Rahmen der Abwägung durchaus berücksichtigt werden müssen, und zwar nicht mit dem Blickwinkel, dass der Bundes- oder der Landesgesetzgeber das einfachgesetzlich geregelt haben mag, sondern vor dem Hintergrund, dass diese Regelungen auf Tatsachengrundlagen basieren und dass man sich damals durchaus etwas dabei gedacht hat.

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Vielen Dank. – Wir kommen damit zur Ausspracherunde mit der Möglichkeit, Fragen an die Experten zu stellen. – Zunächst Frau Kollegin Huber, bitte.

Abg. Isabell Huber CDU: Sehr geehrte Herren Sachverständige, ganz herzlichen Dank für Ihre Vorträge und Ihren Input. Ich habe ein paar Fragen.

Herr Jäger, herzlichen Dank für die verschiedenen Anregungen, die Sie in den unterschiedlichen Bereichen gegeben haben; wir werden sicherlich das eine oder andere mitnehmen.

An Herrn Dr. Wunder habe ich folgende Frage: Sie haben gesagt, die Auswirkungen von jungen Bürgermeistern würden weniger Schaden anrichten als die von älteren. Da interessiert mich, worauf Sie diese Aussage – die ich für eine etwas gewagte These halte – gründen.

Herr Professor Dr. Kothe, Sie haben gerade eben Ausführungen zum Jugendarbeitsschutzgesetz und zu der mit einem Mandat verbundenen Arbeitsbelastung für Jugendliche gemacht. Wie sehen Sie das im Zusammenhang mit arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen für Erwachsene?

Abg. Sascha Binder SPD: Herr Professor Kothe, ich habe folgenden Punkt auch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme nicht gefunden: Entscheidend ist für uns als Gesetzgeber, ob wir als Parlament damit genau das Risiko eingehen, das Herr Jäger in seiner Stellungnahme ja mitsamt der damit einhergehenden Verantwortung durchaus und zu Recht adressiert hat. Wie groß schätzen Sie dieses Risiko, dass eine Kommunalwahl 2024 für ungültig erklärt wird, aufgrund der gerade von Ihnen vorgetragenen Argumente denn ein?

Hinzu kommt: Spielt es in der Abwägung Folgendes eine Rolle – man stelle sich einmal vor, es gingen Klagen ein –: Bis zu dem Zeitpunkt, an dem ein Verwaltungsgerichtshof oder vielleicht auch der Verfassungsgerichtshof entscheidet, geht ja einige Zeit ins Land. Es könnte also sein, dass zum Zeitpunkt der Verhandlung dann kein einziger Gemeinderat oder Stadtrat mehr unter 18 ist. Spielt das in der Erwägung, ob eine solche Kommunalwahl am Ende aufgehoben wird, bei Ihnen, Herr Jäger, auch eine Rolle? Das würde heißen, dass am Ende durch Ablauf des Verfahrens ein solcher Einwurf dann eher gering einzuschätzen ist.

Bei der Frage der Attraktivität des Bürgermeisteramts hat der Gesetzentwurf, wie ich meine, einige gute Vorschläge. Das eint auch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, dass wir sehr gewillt sind, die Attraktivität des Bürgermeisteramts hochzuhalten, weil es wichtig ist, dass in den Städten und Gemeinden qualifizierte Persönlichkeiten ein solches Amt anstreben. Deshalb ist ja in diesem Gesetzentwurf auch vorgesehen, dass beim Thema der Pensionen oder Altersvorsorge, auch verglichen mit anderen Mandatsträgerinnen im Land, noch zusätzliche Verbesserungen erfolgen. Es ist also immer eine Summe aus verschiedenen Maßnahmen, wenn es darum geht, ob ein Amt attraktiv ist oder nicht.

Worauf ich hinauswill: Mit unserem Vorschlag – Herr Dr. Wunder ist explizit darauf eingegangen – ist es ja nicht so, dass man zu jedem beliebigen Zeitpunkt einen Bürgermeister abwählen kann; es geht vielmehr darum, die guten zu schützen. Es gibt auch in Baden-Württemberg viele Fälle, in denen eine Kommune ohne Führung war. Die jetzigen Regelungen tragen eben nicht dazu bei, dass man den Bürgerinnen und Bürgern in einer solchen Situation adäquat helfen kann. Haben Sie dazu eine Lösung, Herr Jäger, wie man mit dieser Zunahme umgehen kann?

Ich finde, zur Attraktivität des Bürgermeisteramts gehört ebenso, gut über die Möglichkeiten der Tätigkeit als Bürgermeister und Bürgermeisterin zu reden. Dazu gehört auch, wenn ich in letzter Zeit lese, wie wenig Bürgermeisterinnen und Bürgermeister nach Ansicht des Gemeindetags zu entscheiden haben aufgrund des Drucks der anderen Ebenen, die Frage: Haben Sie da auch die Attraktivität dieses Amtes im Blick?

Abg. Julia Goll FDP/DVP: Auch von mir ganz herzlichen Dank allen Sachverständigen hier. Sie alle haben noch weitere Aspekte eingebracht. Ich bitte, mir nachzusehen, wenn ich jetzt auch aus Zeitgründen nicht auf alles eingehen kann.

Herr Jäger, Sie haben betont, dass der Gesetzentwurf selbst von sich offenbar meint, dass alle Rechtsfragen geklärt sind. Meine Frage an Sie: Sind Sie und Ihre Mitglieder auch der Meinung, dass die Rechtsfragen geklärt sind? Sie haben ja gesagt, dass Sie schon frühzeitig, schon vor diesem Anhörungsverfahren, auf rechtliche Bedenken hingewiesen.

Dann zum Rückkehrrecht auch für Kommunalbeschäftigte: Da heißt es in der Begründung des Gesetzentwurf, das sei für die Kommunen nicht leistbar, ihre Beamten nach Ablauf einer Amtszeit gegebenenfalls wieder zurücknehmen zu müssen. Kommen Sie und Ihre Mitglieder da also zu einem anderen Ergebnis und sagen: „Doch, wir hätten lieber diesen Vorteil für unsere Beschäftigten und würden den Nachteil, dass man gegebenenfalls Mitarbeitern wieder eine Stelle geben muss, dann gern in Kauf nehmen“? Das ist für mich noch eine wichtige Frage.

Was halten Sie davon, dass das Rückkehrrecht erst nach Ableisten einer vollen Amtszeit gegeben sein soll, also nicht etwa bereits, wenn jemand nach zwei, drei, vier Jahren freiwillig aufhören möchte?

Herr Professor Pautsch, Sie haben jetzt ausdrücklich gesagt, dass es um einfachgesetzliche Einwendungen nicht geht. Sind die für Sie alle völlig unerheblich? Und was meinen Sie – Herr Professor Kothe ist ja sehr klar darauf eingegangen – zur gegenteiligen Position?

An Sie alle von Ihnen die Frage: Sehen Sie das Risiko, dass einzelne Entscheidungen eines Gemeinderats im Zweifel mal aufgehoben und für ungültig erklärt werden, beispielsweise im Vergaberecht? Es ist ja schon die Frage, ob der Landesgesetzgeber dies überhaupt so tun kann, sozusagen jetzt den Minderjährigen für

voll geschäftsfähig zu erklären, soweit es um Geschäfte der Gemeinde geht – also Kauf eines Grundstücks für mehrere Millionen, worüber er für sich selbst wiederum nicht entscheiden könnte? Da ist doch tatsächlich ein Wertungswiderspruch. Kann der Gesetzgeber das einfach so auflösen, indem er sagt, im Hinblick auf das kommunale Mandat sei der Betreffende voll geschäftsfähig?

Solche Rechtsfragen müssen, meine ich, tatsächlich geklärt werden, bevor man dann zu der politischen Frage kommt: Wollen wir den Jugendlichen diese Möglichkeit geben? Denn – das darf ich sagen, nachdem ich selbst seit fast 25 Jahren kommunalpolitisch aktiv bin – es ist natürlich etwas ganz anderes, ob ich an einem Tag bei einer Wahl mein Kreuz mache, oder ob ich fünf Jahre lang ein Mandat habe mit allen Vor- und Nachteilen.

Deshalb auch noch mal ausdrücklich die Frage an Sie, Herr Professor Pautsch – Sie haben gesagt, es seien Studien ausgewertet worden, die sich um das Wahlalter 16 kümmern; Sie haben selbst gesagt, diese betreffen nur das aktive Wahlalter –: Sehen Sie das wirklich als vergleichbar an gegenüber der Tätigkeit eines Gemeinderats oder Kreisrats?

Abg. Swantje Sperling GRÜNE: An Herrn Professor Pautsch und Herrn Dr. Wunder folgende Frage: Das Thema „Gesellschaftliche Entwicklung“ ist angesprochen worden; wir alle kennen die Bertelsmann-Studie, die ja in der Begründung des Innenministerium auch angeführt worden ist. Mich interessiert Ihre Einschätzung, was die Beteiligung junger Menschen an politischen Prozessen angeht, auch mit Blick auf die direkte Demokratie.

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Jäger und ebenfalls an Herrn Dr. Wunder: Wie bewerten Sie es, dass, wie wir sehen, auf Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern ein erheblicher Druck lastet, da steigende Fallzahlen von Gewalttätigkeit in jeglicher Form zu verzeichnen sind? Hier hat die Landesregierung schon sehr viel getan. Wie bewerten Sie es, eine Abwahlmöglichkeit zu schaffen, und welches Zeichen sehen Sie darin – insbesondere bezüglich der anstehenden großen Infrastrukturprojekte, wie sie inzwischen ja jede Kommune zu bewältigen hat?

Herr Dr. Kothe: Frau Huber, Sie hatten gefragt, wo ich denn den Unterschied zwischen den Jugendlichen und den Erwachsenen sehen würde. – Ganz einfach: bei der Arbeitszeit. Sobald das Volljährigkeitsalter erreicht ist, können Menschen problemlos laut Arbeitszeitgesetz 48 Stunden pro Woche arbeiten, in Ausnahmefällen sogar 60 Stunden. Das darf der Jugendliche nicht. Und da ist eben eine ziemliche Diskrepanz, wenn ich an die Belastung denke.

Wenn wir vom passiven Wahlrecht ausgehen, gehen wir auch davon aus, dass die Jugendlichen das verantwortungsvoll ausfüllen und nicht bloß dem Namen nach im Gemeinderat sitzen wollen, sondern sich auch wirklich einbringen und engagieren wollen. Das heißt, sie müssen die Sitzungen vorbereiten, sie müssen in den Gremien mitwirken. Da haben wir auch ein zeitliches Problem: Es steht zwar so schön im Gesetzentwurf drin, dass der Vorsitzende darauf Rücksicht nehmen soll, wie die Jugendlichen verfügbar sind. Diejenigen von Ihnen, die kommunale Mandatsträger sind, wissen wahrscheinlich – genauso gut wie alle anderen –, dass üblicherweise Gemeinderatssitzungen dann stattfinden, wenn der normale Arbeitnehmer Dienstschluss hat und an der Sitzung teilnehmen kann. Dann kommen wir in die Abendzeit hinein: Bis 20 Uhr kein Problem, danach, ab 22 Uhr, wird das unter Umständen ein Problem, und je nachdem, groß der Gemeinderat ist, kann es durchaus solche Nachtsitzungen geben – wobei ich die „Nach-Sitzungen“, die gemütlicher sind, in diese Überlegungen gar nicht einbeziehe.

Herr Binder, Sie fragten mich nach dem Risiko. Ich glaube, ich habe es gerade in meinem mündlichen Statement dargelegt: Mir geht es vor allem um die Tatsachengrundlagen. Und das ist das, was mir im Gesetzgebungsverfahren fehlt. Es ist auch gerade noch mal von Frau Sperling betont worden: Zum aktiven Wahlalter haben wir Studien, von der Bertelsmann-Stiftung, von der Universität Wien, und auch von allen Verbänden und Organisationen, die sich mit den Jugendlichen befassen, haben wir Äußerungen zum aktiven Wahlalter – zum passiven Wahlalter hingegen, das heißt, zu den Belastungen, die für die Jugendlichen damit verbunden sind, haben wir nichts. Und da sehe ich ein Manko, und wenn sich dieses Manko in der

Abwägungsentscheidung – die Sie dann so oder anders treffen –, niederschlägt, sehe ich da durchaus ein Risiko. Natürlich gilt der alte Spruch: Wo kein Kläger, da kein Richter – ich kann mir aber durchaus vorstellen, dass es Kläger geben könnte.

Frau Goll, ich glaube, die Frage ging auch an mich, ob einzelne Entscheidungen des Gemeinderats angreifbar sein könnten. Wenn es so gemacht wird, wie der Gesetzentwurf es vorsieht, ist das Gemeinderatsmitglied ja sozusagen nur an der internen Willensbildung beteiligt, sodass das, was vom Gemeinderat beschlossen wird, erst noch vom Bürgermeister umgesetzt werden muss. Und da kann man natürlich darüber nachdenken, ob sich da ein Mangel der Geschäftsfähigkeit durchschlagen kann. Ich habe Zweifel, ob das wirklich so sein kann, aber ich muss gestehen, sicher bin ich mir nicht. Das müsste man also durchaus eingehend prüfen, und es wird sicherlich, wenn es denn Gesetz wird, Prüfungen geben.

Interessant wird es vor allem dann, wenn Sie, beispielsweise in kleineren Gemeinden, sehr engagierte Jugendliche haben, die in großer Zahl in den Gemeinderat einziehen, und bei zwölf Gemeinderatsmitgliedern vielleicht noch zwei Volljährige außer dem Bürgermeister da sind. Dann kann das schon ein bisschen kritisch werden.

Herr Jäger: Ich beginne bei Ihnen, Herr Binder. Sie haben drei Fragen gestellt. Zum einen ging es darum, ob der Umstand, dass mutmaßlich bei einer Gerichtsentscheidung über die Gültigkeit einer Wahl zu diesem Zeitpunkt die Jugendlichen dann das 18. Lebensjahr vollendet haben, nach unserer Einschätzung im Nachhinein eine gewisse heilende Wirkung haben wird. Es ist also in Ihrer Vorstellung offenbar durchaus möglich, dass, wenn diese Heilung nicht einträte, es zu einer anderen Wertung kommen würde.

Nochmals: ich habe eben gesagt, der Gesetzentwurf geht davon aus, dass das alles geklärt ist. Wir können das abschließend nicht bewerten, deswegen ist das die Grundlage, auf der dann entschieden werden muss. Aber wenn man diesen Gedanken hätte, dann würde ich sagen: Wenn es infrage zu stellen wäre, dann wäre dieser Heilungsmoment aus meiner Sicht ein nur eingeschränktes Argument. Warum? Weil es, wenn es eben nicht rechtmäßig gewesen wäre, zu einer anderen Zusammensetzung des kommunalen Gremiums geführt hätte. Das wäre dann eine Zwangsläufigkeit, die sich für mich ergibt.

Aber das wäre tatsächlich nur dann der Fall, wenn man annimmt, es könnte zu einer Infragestellung kommen.

Das Thema Abwahl: Sie haben betont, Sie tun das zur Stärkung der fähigen Amtsträgerinnen und Amtsträger. Jetzt hatten Sie uns Ihre Vorlage dankenswerterweise über die Landtagsverwaltung schon gestern zukommen lassen. Das hat mir die Gelegenheit gegeben, im Laufe des Vormittags, da ich ohnehin mit einigen Kolleginnen und Kollegen in Kontakt war – und ich würde alle Kolleginnen und Kollegen, die ich heute Vormittag getroffen habe, durchaus in die Kategorie „fähig“ einstufen –, dies rückzukoppeln, und es wurde nicht unbedingt als Signal der Stärkung wahrgenommen, was jetzt im Änderungsantrag der SPD an dieser Stelle vorgeschlagen wird. – Das ist einfach die Wahrnehmung derer, die dieses Amt ausüben.

Das beantwortet, Frau Sperling, vielleicht auch die Frage, die Sie adressiert hatten. Sie haben aber auch gefragt – und ich möchte mich um die Frage nicht herumstellen –, wie ich die Lösung sehe. Da würde ich zunächst darauf eingehen, was Herr Dr. Wunder gesagt hat. Ich habe ihn so verstanden, dass er sagt, erst die jetzt gefundene oder vorgeschlagene Änderung der Aufhebung der Altersgrenzen nach unten und nach oben sei für ihn der Punkt, zu sagen: Jetzt muss damit eine Abwahlmöglichkeit einhergehen.

Das heißt, in der Istregelung – und das ist auch unsere Wahrnehmung – hat die momentane Rechtslage ausgereicht, auch wenn es vielleicht hier und da mal eine schwierige Situation gab. Aber – da sind wir doch sicher – die Eröffnung einer Abwahlmöglichkeit würde viel häufiger zu einer schwierigen Situation führen, und zwar nicht in Bezug auf das Ergebnis, sondern weil wir nicht die Frage stellen müssen: „Was intendieren Sie damit?“, sondern: „Was wird in der konkreten Realität daraus dann abgeleitet?“

Und es wird relativ schnell in aufgeheizten Diskussionen, die darauf abzielen, dass wir einen riesigen Transformationsprozess zu bewältigen haben, mitunter nicht wenige geben, die versuchen, eine solche Möglichkeit dann auch immer wieder in eine öffentliche Diskussion zu bringen.

Aus unserer Sicht ist aber auch diese Zwangsläufigkeit, dass, wenn das Wahl-Höchstalter abgeschafft wird, sich daraus eine Veränderung in diesem Bereich ergibt, überhaupt nicht absehbar. Wir sind nämlich der Meinung, das Ist-Instrumentarium bei den rechtlichen Regelungen in der Gemeindeordnung und darüber hinaus reicht aus.

Dann haben Sie einen letzten Punkt angesprochen, auf den ich ganz ausdrücklich eingehen möchte, nämlich die Frage: Wie redet man über das Amt? Gut über das Amt redet der Gemeindegast und rede auch ich. Ich glaube, wir sind alle angehalten, dass wir das Amt ganz konkret stärken. Dazu gehört aber auch, dass man die Realität, wie sie sich in den Städten und Gemeinden momentan darstellt, in aller Klarheit und aller Offenheit ansprechen darf und ansprechen muss. Denn nur dann kann ich dieses Amt erstens attraktiv halten, und zweitens kann dieses Amt auch zu dem führen, was man von ihm erwartet, dass es nämlich ganz maßgeblich auf der kommunalen Ebene zum Gelingen unserer Gesellschaft beiträgt.

Nicht der Gemeindegast in der Person des Präsidenten, der hier sitzt, sondern in der Summe aller Gremien, in der Summe aller Kreisverbände, hat da gewisse Zweifel, und das haben wir in aller Klarheit artikuliert, und da adressieren wir in der Tat Landes-, Bundes- und Europapolitik, unsere Signale auch wahrzunehmen und ernst zu nehmen. Das heißt aber nicht, dass wir die Attraktivität des Amtes als solches infrage stellen.

Frau Goll, Sie haben die Frage gestellt, wie wir denn zu diesen Rechtsfragen, die ich vorhin benannt habe, stehen. Ich bin keine Verfassungsjurist, und wir haben auch keine verfassungsjuristische Begutachtung dieses Gesetzentwurfs beauftragt. Deswegen will ich jetzt hier gar nicht abweichend einschätzen, sondern für uns ist ganz entscheidend, dass, wenn im Landtag sich eine Mehrheit für den jetzt vorliegenden Gesetzentwurf findet, auch abgesichert ist, dass dieser Gesetzentwurf im Hinblick auf die Gültigkeit der Wahl hält.

Rückkehrrecht für Kommunalbeamte: Da ist mir ganz wichtig: In den Rathäusern lässt sich das praktisch nicht organisieren. Wir haben nicht die Zahl an Stellen, die uns erlauben würde, über acht Jahre eine entsprechende Stelle freizuhalten. Wir sind uns aber auch einig: Wir reden jetzt nicht über eine immens große Zahl derer, die dann wahrscheinlich nach diesen acht Jahren ein solches Rückkehrrecht beanspruchen würden. Deswegen ist unser Lösungsvorschlag, dass man tatsächlich versucht, nicht ein Rückkehrrecht im eigentlichen Sinne, sondern ein Aufnahme-recht in den Landesdienst für Kommunalbedienstete und -beschäftigte analog dessen zu eröffnen, was auch für Landesbedienstete und Landesbeschäftigte im Gesetzentwurf vorgesehen ist. Das wäre aus unserer Sicht eine sachgerechte und in Zeiten des Arbeitskräftemangels auch im Hinblick auf die Landesverwaltung durchaus vertretbare Lösung.

Zur Frage, ob dieser Anspruch erst nach voller Amtszeit eintreten soll: Das kann man, glaube ich, durchaus differenziert sehen. Ich würde jetzt spontan sagen: Wir sollten auch keine Anreize dafür setzen, zu frühzeitig diese Funktion nicht mehr ausüben zu wollen. Deshalb sind wir mit der Ausgestaltung, wie es jetzt an diesem konkreten Punkt vorgesehen ist, konform. Aber in der Tat, da mag es auch Sichtweisen geben, die für etwas anderes sprechen. Da würde ich jetzt aber keine abweichende Empfehlung aus der kommunalen Perspektive aussprechen wollen.

Frau Sperling, ich glaube, Ihre Frage habe ich eben schon fast mit beantwortet: In der Tat müssen wir die momentanen gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen bewerten; das betrifft ja nicht nur die kommunalen Amts- und Mandatsträger, es betrifft alle, die politische Verantwortung tragen. Da müssen wir nicht die Frage stellen. „Was intendieren wir mit einer Änderung?“, sondern: „Wie wird das dann vor Ort auch wahrgenommen?“ Vor dem Hintergrund – ich habe es vorhin auch schon in meinem Statement gesagt – gibt es bei uns eine klare Ablehnung hinsichtlich des Vorschlags, eine Abwahlmöglichkeit zu eröffnen.

Herr Dr. Wunder: Ich darf zuerst auf das eingehen, was Frau Huber gefragt hat, wie das gemeint war mit den jungen und alten Bürgermeistern. Ich meine natürlich nicht alle jungen und nicht alle alten, sondern ich meine folgende Fallkonstellation: Bürgermeister, die über die bislang geltende Altersgrenze hinaus noch im Amt sind, die immer größere Schwierigkeiten haben aufgrund ihres fortschreitenden Alters, das Amt noch auszuüben, dies aber nicht wirklich einsehen, weshalb es immer mehr Probleme gibt. Diese Bürgermeister werden typischerweise nicht mit 80 Jahren erstmals in ihr Amt gewählt, sondern sie sind schon seit Jahrzehnten in diesem Amt. Der dienstälteste Bürgermeister in Baden-Württemberg derzeit ist 41 Jahre lang im Amt; vielleicht kommen dann ja noch mal zehn oder 20 Jahre hinzu.

Diese Bürgermeister haben aufgrund ihrer langjährigen Amtszeit die Eigenschaft, dass sie bestens vernetzt sind, dass vermutlich alle Angestellten im Rathaus durch sie eingestellt wurden usw. Hinsichtlich der Machtrelation sind das völlig andere Verhältnisse als der vielleicht 20-jährige Bürgermeister, der sicher in erster Amtszeit – das geht ja gar nicht anders – ins Rathaus kommt und zunächst einmal überhaupt keine Hausmacht hat. In einer solchen Situation ist die Frage: „Wer hat die faktische Steuerung?“ – nicht die rechtliche, die faktische Steuerung – eine völlig andere als bei den ganz alten Bürgermeistern. Die faktische Steuerung würden bei einem 20-jährigen Bürgermeister in erster Amtszeit die Verwaltung und der Gemeinderat weit stärker haben als bei einem Bürgermeister, der seit 50 Jahren im Amt ist und alles unter Kontrolle hat, aber jetzt altersbedingt Schwierigkeiten bekommt. – Das hatte ich gemeint.

Zur Frage von Swantje Sperling, zu den Abwahlmöglichkeiten: Der Vorschlag der SPD sieht ja vor, dass die Bürger die Abwahl gar nicht einleiten können, so, wie das beispielsweise in Schleswig-Holstein möglich wäre. Das geht vielmehr ausschließlich durch eine Dreiviertelmehrheit des Gemeinderats. Das ist schon massiv; eine Dreiviertelmehrheit bekommt man nicht so einfach. Dies ist eigentlich überhaupt nur in Konstellationen denkbar, wo das Tischtuch über längere Zeit hinweg völlig zerschnitten ist bis hin zur völligen Unmöglichkeit, noch weiter zusammenzuarbeiten.

Das ist zugeschnitten – ich konkretisiere das mal – auf Fälle wie derzeit Niederstetten, Burladingen, oder wie in Frankfurt am Main im letzten Jahr. Da ging nichts mehr. Und die Frage ist jetzt: Welche Antwort gibt die baden-württembergische Gemeindeordnung dazu, wie man mit solchen Fällen konstruktiv umgehen kann? In der gegenwärtig geltenden Gemeindeordnung sehe ich hierzu keine Antwort. Insofern haben wir das Problem auch jetzt schon – aber quantitativ nur gering. Es wird zahlenmäßig zunehmen, wenn wir sozusagen nach unten, bei den Jungen, aber vor allem bei den ganz alten Bürgermeistern die Tore öffnen. – So ist meine Einschätzung.

Dann ist es, denke ich, nicht schlecht, wenn man für die Extremfälle – Typ Burladingen, Niederstetten, Frankfurt am Main – ein Ventil hat. Und das haben wir gegenwärtig nicht. Dass amtierende Bürgermeister immer auch denken: „Hoppla, das könnte auch mal mich betreffen“, ist logisch. Aber so, wie es die SPD beantragt hat, ist es, glaube ich, so zugeschnitten, dass das äußerst unwahrscheinlich ist.

Swantje Sperling hat gefragt, wie dies im Zusammenhang mit Gewaltandrohungen gegen Bürgermeister oder so gesehen wird. Das sind natürlich winzige Minderheiten in der Gesellschaft – die trotzdem laut sind –, die, denke ich, niemals die Chance hätten – schon rein rechtlich nicht –, so ein Abwahlverfahren zu installieren. Das geht ja nur von Dreiviertelmehrheiten in den Gemeinderäten aus. Und wenn dann in der Abstimmung – – Solche problematischen Minderheiten erreichen niemals 30 % Zustimmungsquorum.

Insofern sind da, glaube ich, im Vorschlag der SPD derart starke Hürden eingebaut, dass das nicht eintreten kann.

Abschließend möchte ich Folgendes sagen: Ich bin ja Sozialwissenschaftler und daher gewohnt, empirisch zu prüfen. Ich schaue mir an: Wie sieht es denn in den anderen Bundesländern aus? Diese haben ja überwiegend solche Möglichkeiten – mit ganz unterschiedlichen Hürden. Die am weitesten gehenden Modelle sind in

Schleswig-Holstein, Brandenburg, bis zu sehr, sehr hohen anderen. Sogar in den Bundesländern, in denen die Hürden – – Niedrig sind sie nirgends; sie sind überall hoch, aber in manchen sind sie halt hoch und in anderen sehr hoch, und wiederum in anderen extrem hoch.

Der SPD-Vorschlag sieht extrem hohe Hürden vor. Aber selbst da, wo sie „nur“ hoch sind, haben wir nach meiner Wahrnehmung weder eine Schädigung des Amtes an sich noch eine irgendwie dysfunktionale Erscheinung, sondern soweit ich die Quellen kenne, ist es immer nachvollziehbar gewesen, wenn es zu solchen Entwicklungen gekommen ist.

Ganz zum Schluss zur Frage der Beteiligung von jungen Menschen am politischen Prozess: Ich denke, der Gesetzentwurf geht an dieser Stelle politisch in die richtige Richtung. Das ist gar keine Frage. Wenn ich will, dass gerade junge Menschen stärker in die Demokratie integriert werden, Demokratie lernen, dann muss ich ihnen auch die Chance geben, nicht nur zuzuhören, sondern auch Verantwortung zu übernehmen – jetzt ganz ins Allgemeine gesprochen; wie man das dann macht, ist sicher eine Frage der Ausgestaltung. Aber ich denke, wir sollten die Jungen nicht nur auf die Zuschauerbank setzen, das wird ihnen nicht gefallen. Es muss auch die Möglichkeit geben, wirklich verantwortlich mitzugestalten.

Und das ist natürlich ein mutiger Schritt, ein Pionierschritt sozusagen im Verhältnis zu anderen Bundesländern; wenn man es allerdings in der zeitlichen Entwicklung sieht – – In der Weimarer Republik beispielsweise war das Wahlalter 25 Jahre; erst ab den Siebzigerjahren ist das Schritt für Schritt gesenkt worden. Das erfolgt also in einer langen, kontinuierlichen Linie, wo man das schrittweise immer weiter ausgetestet hat. Ich glaube nicht, dass jemand rückblickend sagen würde: Das war aber ein großer Fehler, das Wahlrecht auf 18 Jahre zu senken.

Eigentlich hat sich das bewährt. Dass dadurch nun Mehrheitsverhältnisse großartig gekippt werden, auch im Gemeinderat, wenn ein oder zwei 16-Jährige mit drin sitzen, das ist nicht zu erwarten, sondern die lernen – die zukünftige Generation, die da eben mitwirkt. Insofern sehe ich das politisch relativ entspannt; bei den rechtlichen Fragen kann ich nur bedingt mitreden, weil ich kein Jurist bin.

Herr Dr. Pautsch: Frau Goll, ich beziehe mich jetzt erst mal auf Ihre Nachfragen. Zur Frage, ob die Wertungen, die hinter den einfachgesetzlichen Regelungen über die Geschäftsfähigkeit und vergleichbare Vorschriften stehen, völlig unter den Tisch fallen können: Das habe ich so nicht gesagt, und das wäre auch unzutreffend. Aber die Wertungen – Herr Kothe hat es ja auch ausgeführt –, die dahinter stehen, sind keine Rechtsgüter von Verfassungsrang. Wir müssen es immer in Beziehung setzen zur Allgemeinheit der Wahl und der hohen Bedeutung der Allgemeinheit der Wahl, die anerkanntermaßen ja nicht nur für das aktive Wahlrecht, sondern auch für das passive Wahlrecht gilt.

Jetzt kann man sagen: Wir müssen vielleicht etwas differenzierter herangehen, wenn es um die Argumentation oder die Abwägung geht, auch mit widerstreitenden Rechtsgütern, die keinen Verfassungsrang genießen, wenn es um das passive Wahlrecht geht. Insofern würde ich sogar konzedieren: Ja, das wird man wohl etwas differenzierter tun müssen. Aber von der hohen Bedeutung der Allgemeinheit der Wahl oder der Wahlrechtsgrundsätze überhaupt ausgehend – Zugang zur Wahl, wozu eben auch die Wählbarkeit zählt –, bedeutet das doch am Ende die Eröffnung des Zugangs zu dem internen Willensbildungsprozess. – Herr Kothe, Sie haben das auch so eingebettet. – Der Zugang zum internen Willensbildungsprozess bedeutet doch, es Jugendlichen ab 16 zu ermöglichen, am Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren im Gemeinderat oder im Kreisrat teilzunehmen.

Auch das hat Herr Kothe ausgeführt: Die Umsetzung der Beschlüsse, das heißt, das Rechtsverbindlichwerdenlassen – wenn man das so sagen darf – der Beschlüsse, liegt doch in den Händen des Hauptverwaltungsbeamten, das heißt des Bürgermeisters oder Oberbürgermeisters.

Insofern müssen wir, glaube ich, deutlich differenzieren zwischen dem Zugang zum politischen Entscheidungs- oder Mitentscheidungsprozess – interne Willensbildung – und der Frage, ob nicht die Allgemeinheit der Wahl es gebietet, dies auch

Jugendlichen ab 16 zu ermöglichen. Zumindest steht kein verfassungsrechtlicher Grund dagegen.

Die einfachrechtliche Ausgestaltung ist dann eine andere Frage. Natürlich, Sorge dafür tragen zu müssen, dort, wo Anknüpfungspunkte an die Geschäftsfähigkeit bestehen – § 48 ist ja ein beredtes Beispiel dafür, die Stellvertretung des Bürgermeisters an ein Mindestalter von 18 Jahren und die Geschäftsfähigkeit zu knüpfen – – Aber da lassen sich Vorkehrungen treffen.

Ich bleibe dabei: Für die Entscheidung des Zugangs zur politischen Teilhabe streitet doch die Bedeutung der Allgemeinheit der Wahl eher dafür, das zuzulassen, als es anhand etwaiger Wertungswidersprüche aus dem einfachen Recht zu negieren.

Der zweite Teil Ihrer Frage war, ob die Besorgnis besteht oder bestehen muss, dass einzelne Gemeinderatsbeschlüsse oder Beschlüsse des Kreistags aufgrund der Mitwirkung Minderjähriger oder beschränkt Geschäftsfähiger für unwirksam erklärt werden. Diese Gefahr halte ich ebenso wie Herr Kothe – ich habe Sie zumindest so verstanden – für nicht gegeben, und zwar aus eben dem Grund, dass wir – nochmals – differenzieren müssen zwischen der Teilhabe am inneren Willensbildungsprozess, der die Mitwirkung an einer Entscheidung des Gemeinderats oder des Kreistags einschließt, und der Umsetzung, nämlich da, wo sich die Geschäftsfähigkeitsfragen niederschlagen. Ich glaube, diese Differenzierung muss man vor Augen haben. – Das wäre jetzt meine Beantwortung Ihrer Fragen.

Frau Sperling – das ist jetzt gewissermaßen die Brücke –: Ja, ich schließe mich da auch Herrn Wunders Einschätzung an: Schule der Demokratie – Theodor Heuss. Wenn es nicht zwingende Gründe gibt, die gegen eine Wahlaltersabsenkung auf 16 sprechen, dann gebietet es der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, auch die Mandatsausübung zuzulassen, von Verfassungen wegen.

Von daher ist das verfassungspolitische oder rechtspolitische Mehr nicht nur die frühzeitige Ermöglichung des aktiven Wahlrechts, sondern auch – obwohl da jetzt kein zwingender Gleichlauf besteht – das Einüben demokratischer Teilhabe an den Orten, an denen dies stattfindet. Und auf kommunaler Ebene ist das in besonderer Weise gegeben.

Übrigens – das habe ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme hervorgehoben –: Ich finde schon, dass der Gesetzentwurf in seiner Begründung sehr deutlich macht, weshalb z. B. der Gleichlauf mit dem Parlamentsrecht – Landeswahlrecht – gerade nicht angezeigt ist, nämlich wegen verringerter Komplexität und Greifbarkeit politischer Entscheidungen und Themenstellungen auf kommunaler Ebene. Das ist ein gewichtiges Argument, das aber aus meiner Sicht dafür streitet, es auf kommunaler Ebene jedenfalls zuzulassen.

Abg. Sascha Binder SPD: Noch einen Satz zur Abwahl: Wir haben die Abwahl ja jetzt nicht mit der Altersgrenze begründet, sondern genau mit den Gemeinden beispielhaft, die Herr Dr. Wunder genannt hat. Wir haben auch bei mir im Landkreis sehr lange eine Vakanz gehabt, die nicht geregelt wurde, sodass wir dann am Ende nur noch mit ein, zwei Beschäftigten im Rathaus waren, weil nicht mal Stellenbesetzungsmaßnahmen durchgeführt worden sind.

Also, da geht es wirklich um grundlegende Fragen der Funktionsfähigkeit einer solchen Kommune, auf die bisherige Regelungen damals keine Antwort gegeben haben. Das sind ganz individuelle Fälle, die sehr dauerhaft auch einen Gemeinderat alleinlassen mit der Frage, wie es denn da weitergeht. Über einen langen Zeitraum hinweg – einzelne Anwesende hier im Raum haben das in ihrer Tätigkeit ebenfalls schon mitgemacht – als ehrenamtlicher Stellvertreter eines Bürgermeisters aufgrund einer Vakanz, die nicht anders zu regeln ist, wo aber relativ schnell klar ist, dass es da keine Rückkehr mehr gibt – – Diese Frage ist nicht gelöst und lässt die Bürgerinnen und Bürger und die ehrenamtlichen Gemeinderäte allein.

Genau dem dient dieser Vorschlag. Herr Dr. Wunder hat ja auch mehrmals darauf hingewiesen, dass die Hürden in unserem Änderungsantrag da schon sehr hoch sind, was aus meiner Sicht auch vernünftig ist, um genau für diese Fälle das zu machen.

Herr Jäger, auch ich habe einige Anrufe von Bürgermeistern und auch Oberbürgermeistern bekommen, die natürlich – – Jeder Bürgermeister hat zunächst mal Angst, wenn er das Wort Abwahl hört. Als wir den Änderungsantrag dann vorgelegt haben, hat sich das eine oder andere dann auch wieder beruhigt. Insofern glaube ich, dass auch die 14 anderen Bundesländer, die das haben und die im Vergleich zur Attraktivität des Bürgermeisters, der Bürgermeisterin in Baden-Württemberg sowohl, was die Machtfülle, als auch, was die Versorgungssituation angeht, weit hinter unserem Standard sind, eine Attraktivität ihres Amtes nachweisen können.

Zur Stichwahl: Herr Dr. Wunder, da sind wir auseinander. Wo wir zusammen sind, ist, dass dieser Gesetzentwurf gerade bezüglich des Themas Stichwahl Murks ist, weil er durch die Einführung der Stichwahl die Möglichkeiten deutlich minimiert, auch wieder aus einer Bevölkerung heraus zu reagieren. Was wäre daher Ihr Vorschlag, wie man, wenn man schon eine Stichwahl will, hier gegenüber der Vorlage Änderungen vornehmen könnte?

Abg. Nico Weinmann FDP/DVP: Ich hätte eine Frage an die Herren Professor Pautsch und Dr. Kothe in Bezug auf die Wahlgleichheit. Wir sehen, dass zunehmend Entscheidungen mit kommunalpolitischer Relevanz nicht mehr im Gemeinderat, sondern in den Aufsichtsräten getroffen werden. Jugendliche aber dürfen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht in Aufsichtsräten teilnehmen. Das heißt aber tatsächlich, dass ich bei der Wahl eines Jugendlichen nicht das volle Gewicht auf die Person übertragen kann, wie ich es bei einem Volljährigen machen kann. Ich habe also eine unterschiedliche Gewichtung; ich habe den Minderjährigen, der eben nur teilweise mitwirken kann, und den Volljährigen, der in allen Bereichen mitwirken kann. Sehen Sie da eine Problematik in Bezug auf das Prinzip der Wahlgleichheit?

Zum anderen tue ich mich ein bisschen schwer mit Aussagen, Herr Professor Pautsch, unter Verweis auf den Umsetzungsbeschluss durch den Bürgermeister und die Aussage, es würde nicht zwingend auf die Jugendlichen ankommen. Wenn es danach ginge, würden ja auch die Regelungen, die es in der Gemeindeordnung zur Befangenheit gibt, wenig durchgreifend erscheinen. Deshalb muss es da ja auch eine andere Blickweise geben, zumal etwa das Beispiel der Bebauungspläne zeigt, dass die Entscheidung eines Gemeinderats konstitutiv sein kann. Insofern braucht es da ja nicht die Umsetzung durch den Bürgermeister. – Vielleicht könnten Sie da noch ein bisschen Licht ins Dunkel bringen.

Abg. Isabell Huber CDU: Ich möchte meine Frage an Herrn Professor Kothe präzisieren: Sie haben bei den Jugendlichen das Jugendarbeitsschutzgesetz angesprochen. Da müssten wir ja bei den Erwachsenen das Arbeitsschutzgesetz thematisieren. Und da gibt es einige Berufsgruppen, die ja ohnehin beruflich schon sehr stark belastet sind, beispielsweise Unternehmer, Menschen in gewissen Führungspositionen, aber auch Landwirte. Auch diese sind ja teilweise im kommunalen Ehrenamt tätig. Wie argumentiert man hier, bei den Erwachsenen, mit Blick auf das Arbeitsschutzgesetz?

Herr Dr. Wunder: Zur Stichwahl: Diese Frage kann man teilen. Der eine Aspekt ist: Was könnte realpolitisch am jetzigen Gesetzentwurf noch verändert werden? Der andere: Was wäre mein Wunschtraum für mögliche zukünftige Gesetze? Das Letztere klammere ich hier mal aus; ich denke – nur als Stichwort –, es wäre eine sinnvolle Option, für die Zukunft mal über eine integrierte Stichwahl nachzudenken.

Jetzt aber nur zu der Frage, worum es beim Gesetzentwurf real geht: Ich habe es in meiner schriftlichen Stellungnahme so formuliert: Für den Fall, dass jemand, der im ersten Wahlgang unter den frei Eingetragenen ist – der gar nicht kandidiert hat, sondern in die Leerzeile eingetragen wurde –, Erst- oder Zweiplatzierter im ersten Wahlgang ist, und unter der Annahme, dass diese Person nicht ihr Einverständnis gibt, beim zweiten Wahlgang, bei dieser Stichwahl, zu kandidieren, wird diese Person – die ja gar nicht ihr Einverständnis zur Kandidatur in der Stichwahl gegeben hat – übersprungen, und stattdessen tritt der im ersten Wahlgang Drittplatzierte bei der Stichwahl an – der sein Einverständnis wahrscheinlich ohnehin schon gegeben hat, weil er angetreten ist; sonst wäre es noch komischer.

Das ist, glaube ich, ganz einfach zu regeln; da muss letztlich ein Satz im Gesetzentwurf – oder vielleicht zwei – angeglichen werden, und dann wäre das Problem gelöst. Das Innenministerium hat in seiner Replik auf meine Stellungnahme in meinem Verständnis auch zugestanden, dass das relativ problemlos möglich wäre. Zunächst war Skepsis spürbar, aber der entscheidende Satz war, dass es denkbar wäre.

(Zuruf des Abg. Sascha Binder SPD)

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Herr Binder meint, wenn der Zweitplatzierte ausfällt, ob dann der Drittplatzierte nachrückt.

Abg. Sascha Binder SPD: Fall Kassel, um mal einen aktuellen Fall zu nehmen.

Herr Dr. Wunder: Auch das wäre meines Erachtens denkbar; denn Stichwahl heißt nach meinem Verständnis immer, es treten zwei an, und dadurch ist auch gewährleistet, dass einer von den beiden die absolute Mehrheit bekommt. Wenn ich nur einen antreten lasse – der beim vorausgehenden Wahlgang sowieso keine absolute Mehrheit bekommen hat –, warum sollte der jetzt im zweiten Wahlgang eine absolute Mehrheit bekommen? Es ist wahrscheinlich, dass der dann auch im zweiten Wahlgang keine bekommt, und dann braucht man noch einen dritten Wahlgang, weil die Wahl dann neu ausgeschrieben werden muss. Das scheint mir wenig sinnvoll.

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Das nehmen wir auf. Der Gesetzentwurf formuliert es anders; er hat das ja auch abgearbeitet. Das werden wir zum Gegenstand der politischen Abwägung im Rahmen des Verfahrens machen.

Abg. Jonas Hoffmann SPD: Kurz zum konkreten Fall: Ich nehme Bürgermeister als stolze Personen wahr, zwar zu Recht, und ich glaube, gerade in so einer Situation, wo ein bestehender Bürgermeister vielleicht nicht über die 50 % kommen sollte, wird dieser dann seine Kandidatur zurücknehmen. Und dann ist automatisch nur noch der Zweitplatzierte da. Das, glaube ich, ist ein deutlich realistischerer Fall. Wie würden Sie das bewerten?

Herr Dr. Wunder: Das würde ich eher nicht befürworten, weil es mit der Denkklogik des jetzigen Gesetzentwurfs an einer wichtigen Stelle bricht. Ich nehme die Denkklogik so wahr, dass der erste und der zweite Wahlgang nahezu verkoppelt sind, dass eigentlich eine Wahl in zwei Schritten erfolgt; es sind nicht zwei vollständig unabhängig voneinander stehende Wahlen. Und wenn ich das so sehe, dann würde ich sagen: Wenn jemand kandidiert, dann kandidiert er für beide Schritte und nicht für einen. Das wäre eigentlich eine unnötige Verkomplizierung.

Mein Änderungsvorschlag bezieht sich also tatsächlich nur auf den Fall einer freien Eintragung – nur bei dem, der das ja vorher gar nicht wissen konnte und dann sagt: Nein, das will ich nicht.

Vorsitzender Ulli Hockenberger: In einem Punkt haben Sie ja die Auffassung des Innenministeriums in der Gesetzesbegründung wiedergegeben, zur Stichwahl und zur Teilnahme.

Herr Dr. Pautsch: Herr Weinmann, ich beziehe mich auf Sie und auf die Frage nach einem möglichen Konflikt mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Ich glaube auch, dass man differenzieren muss hinsichtlich der Frage des Zugangs, also der Mandatserlangung, der Wahl in den Gemeinderat und der Mandatsausübung im Gemeinderat, die ja auch anderweitig eingeschränkt sein kann – Sie haben ein Beispiel genannt, nämlich Befangenheitsregelungen, die ja ihren sehr guten Grund haben, Hygiene der Verwaltung, auch der kommunalen Selbstverwaltung. Es ist klar, dass es dort Relativierungen gibt, die natürlich zurückschlagen auf die Gleichheit, was jetzt die Mitwirkung, Mitberatung und Mitentscheidung im Gemeinderat oder im Kreistag angeht.

Ich glaube, diese Differenzierung muss man vor Augen haben, und das relativiert vielleicht auch den Eindruck, der entstanden sein mag, als ich so abgehoben habe auf die Beschlussausführungskompetenz des Bürgermeisters. Das ist ja auch nur

ein weiteres Beispiel dafür, das illustriert, dass wir zwischen der Mandaterlangung, der Ausübung des Mandats im Gemeinderat oder in der kommunalen Vertretung und der Beschlussumsetzung schon differenzieren müssen.

Der Gesetzgeber hat im Übrigen ja in allen Bundesländern, allen Flächenländern, vorgesehen, dass es Vorschriften gibt, die natürlich möglicherweise in Entscheidungen oder bei der Beratung und Entscheidung auch zum Ausschluss gewählter Mandatsträger führen. Sie haben die Befangenheitsregelungen angesprochen; das Vertretungsverbot würde auch in diesen Kontext gehören.

Ich glaube also, da muss man sehr genau hinschauen. Die Pauschalkritik, das sei vielleicht wahlrechts-, gleichheitswidrig, die würde ich so nicht teilen, aus besagten Gründen; denn die kommunale Praxis bzw. der Rechtsstand der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung zeigen, dass es ja auch jetzt schon Durchbrechungen gibt.

Dann hatten Sie noch weitergehend gefragt – ich bin mir nicht sicher, ob das damit nicht vielleicht schon abgeräumt ist –

(Abg. Nico Weinmann FDP/DVP: Bebauungspläne!)

– Ja, gut, auch da haben wir durchaus Durchbrechungen. Die sind zwar sehr selten, wenn Sie abheben auf die Gleichheit der Wahl. Wir haben durchaus – wenn auch selten – Befangenheit bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen; das ist nicht zu leugnen. Auch da muss man also durchaus Relativierungen in Kauf nehmen. Ich glaube aber nicht, dass das jetzt explizit dagegen spricht, die Absenkung des passiven Wahlalters zum Anlass zu nehmen, ein ehemals bestehendes Problem – oder auch Nichtproblem; das dürfte gerechtfertigt sein – Bei Einzelentscheidungen eine Relativierung der Wahlrechtsgleichheit im Gremium in Kauf zu nehmen, also im Hauptorgan Gemeinderat.

Möglicherweise habe ich Ihre Frage nicht ganz richtig verstanden, aber ich sehe da ehrlich gesagt kein Problem, zumindest nicht grundlegender Art, das jetzt dagegen spräche, um es nun ausgerechnet als Argument gegen die Absenkung des passiven Wahlalters ins Feld zu führen. Sonst müssten Sie noch mal nachfragen.

Herr Dr. Kothe: An Frau Huber: Das Arbeitsschutzgesetz, das für Erwachsene gilt, hat eigentlich eher Sicherheitsaspekte – Arbeitssicherheit – und weniger die Arbeitszeit im Blick. Da gilt für die Erwachsenen das Arbeitszeitgesetz. Wie ich vorhin sagte: Sie können Erwachsenen 48 Arbeitsstunden pro Woche, in Ausnahmefällen bis zu 60 Arbeitsstunden pro Woche nach dem Arbeitszeitgesetz zumuten – das ist überhaupt kein Problem –, während das Jugendarbeitsschutzgesetz auch die zeitlichen Aspekte mit einbezieht. Und da haben Sie beispielsweise einen Berufsschüler, der nach der Berufsschule an diesem Tag noch vier Stunden in seinen Betrieb gehen darf. Da haben Sie also eindeutig Begrenzungen. Und da hat der Gesetzgeber eben zwischen dem Schutz der Erwachsenen und dem Schutz der Jugendlichen unterschieden.

Sie können das natürlich angreifen und können sagen: Auch das Arbeitszeitgesetz ist insofern verfehlt. Aber das wäre dann eine andere Diskussion.

Herr Weinmann, was die Wahlgleichheit angeht: Ich glaube, da bin ich ganz bei Ihnen. Denn wir hatten vorhin bei der allgemeinen Wahlgleichheit als ungeschriebenes Kriterium, wie es der VGH in seiner Rechtsprechung auch formuliert hat, die geistige Reife derjenigen, die gewählt werden. Wenn wir auf dieses ungeschriebene Kriterium verzichten, dann haben wir überhaupt keine Altersbegrenzung in dem Bereich.

Von daher ist das durchaus etwas, was maßgeblich ist, und das müsste eben durch entsprechende Tatsachengrundlagen erhärtet werden. Und daran fehlt es mir.

Sie haben recht darin, dass viele Entscheidungen im kommunalen Bereich in andere Gremien – Sie nannten Aufsichtsrat etc. – verlagert werden, wohin dann aber nur volljährige Gemeinderatsmitglieder entsandt werden können. Insofern haben die Minderjährigen nur eingeschränkte Befugnisse. Jetzt will ich nicht sagen, dass das

dann quasi eine Mogelpackung ist, aber Sie haben dann natürlich schon eine Binnendifferenzierung innerhalb der Gemeinderatsmitglieder, die dem hehren Modell, das hier propagiert wird mit dem Entwurf, meines Erachtens nicht gerecht wird.

Und zu sagen – ohne Ihnen zu nahezu treten zu wollen –, dass Sie hier wesentlich komplexere Entscheidungen treffen als ein kommunales Gremium – – Das ist sicherlich in vielen Fällen richtig. Aber wenn ich an Bebauungspläne, an Umlenungsbeschlüsse, an das ganze Ortsrecht denke und an die ganzen wirtschaftlichen Konsequenzen, die daran hängen, dann ist das auch alles nicht unwesentlich. Das sind durchaus komplexe Entscheidungen, bei denen man die wirtschaftlichen Zusammenhänge verstehen und begreifen muss.

Sicherlich sind die Jugendlichen mit 16, 17 äußerst engagiert, informieren sich hervorragend; daran habe ich überhaupt keinen Zweifel. Aber tun sie das auch mit Blick auf die wirtschaftliche Tragweite der Entscheidungen?

Vorhin sind auch Befangenheitsvorschriften genannt worden. Die werden natürlich auch interessant, wenn ich Jugendliche im Gemeinderat haben: Verwandte in gerader Linie, wie sieht es denn dann aus mit dem Arbeitgeber des Verwandten in gerader Linie, etwa des Vaters des jugendlichen Gemeinderats? Begründet das eine Befangenheit? Nach dem Wortlaut des Gesetzes im Moment nicht, aber wenn Sie die Gemeindeordnung ändern, könnte man auch darüber mal nachdenken.

Vorsitzender Ulli Hockenberger: „Nachdenken“ ist das Stichwort; das tun wir jetzt nach dieser Anhörung intensiv, und wir wägen die Argumente. – Ich danke Ihnen ausdrücklich, dass Sie sich so lange Zeit genommen und alle Fragen beantwortet haben.

Wir schließen damit die Anhörung und beenden den öffentlichen Teil.

50 JAHRE
50 YEARS**HOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG**

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Postfach 0489 | 71604 LudwigsburgLandtag von Baden-Württemberg
An den Vorsitzenden des Ausschusses des
Inneren, für Digitalisierung und Kommunen
Herrn Ulli Hockenberger MdL
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart**PROFESSUR FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND KOMMUNALWISSENSCHAFTEN****PROF. DR. IUR. ARNE PAUTSCH**Datum: 21.03.2023
Bearbeiter: Prof. Dr. Arne Pautsch
Telefon:
E-Mail:**Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung am 15. März 2023 –
„Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften“
(Drucksache 17/4079)**Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem mit Schreiben vom 10. Februar 2023 übermittelten Gesetzentwurf der Landesregierung übersende ich Ihnen meine nachfolgende schriftliche Stellungnahme. Sie fokussiert sich vor allem auf die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Absenkung des passiven Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre (I.) und geht nachfolgend noch cursorisch auf Rechtsfragen im Zusammenhang mit weiteren Neuregelungen des Gesetzentwurfs ein (II.).

I. Absenkung des passiven Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre

Als zentrale Änderung des o.g. Gesetzentwurfs ist die Absenkung des passiven Wahlalters von derzeit 18 Jahren auf 16 Jahre anzusehen. Der Gesetzentwurf sieht eine entsprechende Änderung der kommunalrechtlichen Vorschriften – vor allem § 28 Abs. 1 GemO und § 23 Abs. 1 LKrO – dergestalt vor, dass die frühere Wahlaltersgrenze für die Wählbarkeit in den Gemeinderat von 18 Jahren aufgehoben und das passive Wahlrecht den Bürgern der Gemeinde bzw. den wahlberechtigten Kreiseinwohnern eingeräumt wird. Für die Wählbarkeit in den Ortschaftsrat sieht die Neuregelung in § 69 Abs. 1 Satz 4 GemO vor, dass „wahlberechtigt und wählbar die in der Ortschaft wohnenden Bürger“ sind.

1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Absenkung des passiven Wahlalters bemisst sich anhand des Wahlrechtsgrundsatzes der Allgemeinheit der Wahl. Er gilt gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sowie als allgemeines demokratisches Rechtsprinzip auch für die Kommunalwahlen und ist in Ausfüllung der bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsvorgabe landesverfassungsrechtlich in Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV BW niedergelegt (Pautsch, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1. Aufl. 2018, Art.72 Rn. 1).

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Reuteallee 36 | 71634 Ludwigsburg
Telefon +49(0)7141 140-0 | Telefax +49(0)7141 140-1544
poststelle@hs-ludwigsburg.de | www.hs-ludwigsburg.de



Dieser Grundsatz stellt sich wie die Gleichheit der Wahl als Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes dar und gebietet, dass grundsätzlich allen Staatsbürgern – hier also dem kommunalen Teilvolk auf Gemeinde- bzw. Kreisebene – das Wahlrecht gleichermaßen eingeräumt sein muss (vgl. *Pautsch*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 14; *Zimmermann-Kreher*, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1. Aufl. 2023, Art. 72 Erl. 3).

Vor diesem Hintergrund ist zunächst festzuhalten, dass der einfache Gesetzgeber auch mit der Festsetzung des passiven Wahlminderalters von 18 Jahren in § 28 Abs. 1 GemO bzw. § 23 Abs. 1 LKrO (bzw. § 69 Abs. 1 Satz 5 GemO für den Ortschaftsrat) in der derzeit geltenden Fassung Jugendlichen das passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen entzieht. Dies stellt einen Eingriff in die Allgemeinheit der Wahl dar.

Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nur dann gerechtfertigt, wenn er den dafür geltenden Maßstäben, welche die Verfassungsrechtsprechung entwickelt hat, genügt. Hierzu kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) herangezogen werden. Denn die dort entwickelten Argumentationen treffen der Sache nach auch bei Kommunalwahlen zu. Der Wahlrechtsentzug ist nach dieser Rechtsprechung an strenge Kriterien geknüpft. Nach dem BVerfG ist der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert (vgl. BVerfGE 123, 267, 340 f.; 142, 123, 189 ff.). So sichert nach dem BVerfG die Allgemeinheit der Wahl die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Gleichheit der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung und untersagt den unberechtigten Ausschluss einzelner Staatsbürger von der Teilnahme an der Wahl (BVerfGE 151, 1, 18 Rn. 42). Die Allgemeinheit der Wahl ist – wie die Wahlgleichheit auch – im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl zu verstehen (BVerfGE 151, 1, 18 Rn. 42).

Auch wenn nach dem BVerfG der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl keinem absoluten Differenzierungsverbot unterliegt, folge aus dessen formalem Charakter, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt (BVerfGE 151, 1, 18 Rn. 42). Differenzierungen hinsichtlich der (aktiven) Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sein müssen, so dass sie als „zwingend“ qualifiziert werden können (BVerfGE 151, 1, 18 Rn. 43).

Fraglich ist vorliegend, ob dieser strenge Maßstab, der vom BVerfG für das *aktive* Wahlrecht entwickelt wurde, in vergleichbarer Weise auch für den hier in Rede stehenden Ausschluss der 16- und 17-Jährigen vom *passiven* Wahlrecht bei Kommunalwahlen Geltung beanspruchen kann.

Hierfür ist zunächst bedeutsam, dass der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl grundsätzlich Schutzwirkung sowohl für das aktive als auch das passive Wahlrecht entfaltet (BVerfGE 38, 326, 337 f.; 40, 296, 317; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Stand: 50. Edition, 15.02.2022, Art. 38 Rn. 65; *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 80; *Meyer*, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 1, 14). Die Verknüpfung beider Ausprägungen des Wahlrechts wird als „natürlich“ angesehen (*Meyer*, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 1, 14). Daher kann unter Berücksichtigung der bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben für das passive Wahlrecht zunächst einmal grundsätzlich nichts anderes gelten als für das aktive Wahlrecht auch. Denn die Wählbarkeit ist ebenso als Ausdruck politischer Teilhabe zu verstehen wie das Recht, aktiv an Wahlen teilzunehmen.

50 JAHRE
50 YEARSHOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Das Land als Kommunalgesetzgeber hat zwar einen Gestaltungsspielraum, wenn er Differenzierungen in Bezug auf das – aktive wie passive – Wahlrecht vornimmt. Allerdings erfordern „die fundamentale Bedeutung des Wahlrechts und der dynamische Charakter des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl eine ständige Überprüfung und ggf. Anpassung der Beschränkungsgründe an die sich ändernden Bedingungen für die Ausübung des Wahlrechts“ (so *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 82, unter Bezugnahme auf *Meyer*, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 2).

Und das BVerfG (BVerfGE 151, 1, 20 f. Rn. 46) führt zur Frage des gesetzgeberischen Spielraums – wenngleich wiederum bezogen auf das aktive Wahlrecht, aber wegen der grundsätzlichen Verknüpfung beider Ausprägungen des Wahlrechts (s.o.) in übertragbarer Weise – aus:

„Den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl mit kollidierenden Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (...). Das Bundesverfassungsgericht prüft insoweit lediglich, ob die Grenzen des eng bemessenen Spielraums des Gesetzgebers überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (...). Voraussetzung für eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl ist, dass differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind (...). Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen wird (...). Dabei hat sich der Gesetzgeber bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (...). Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung des Wahlrechts gerechtfertigt ist, ist ein strenger Maßstab anzulegen (...).“

Selbst wenn man im Hinblick auf das passive Wahlrecht einen weniger strengen Maßstab anlegen wollte und mit dem VGH Baden-Württemberg (VGH BW, Urteil vom 21.07.2017 – 1 S 1240/16 -, VBIBW 2018, 63) – und in der Folge dem BVerwG (BVerwG, Urteil vom 13.06.2018 – 10 C 8.17 -, BVerwGE 162, 244) – wie bei der Bestimmung des aktiven Wahlalters davon ausgehen wollte, dass für den Wahlrechtsgesetzgeber als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz gelte, das aktive Wahlrecht an ein Mindestmaß an Reife und Urteilskraft und daher ein entsprechendes Mindestalter zu binden, nimmt der Landesgesetzgeber mit der vorliegenden Neuregelung des § 28 Abs. 1 GemO bzw. § 23 Abs.1 LKrO eine angemessene Bestimmung des Wahlalters in diesem Sinne vor.

Legt man nämlich als Anforderung zugrunde, dass es für die Zuerkennung der Wahlberechtigung auf das Vorliegen eines gewissen Grades an politischer Einsichtsfähigkeit ankommt (siehe VGH BW, a.a.O.), und der Gesetzgeber diesen zu ermitteln habe, ist dies hinsichtlich der vorgesehenen Neuregelung des passiven Wahlalters gerade der Fall. Zwar ist zuzugeben, dass im Unterschied zur Ausübung des aktiven Kommunalwahlrechts mit der Wahrnehmung eines durch Wahl errungenen Mandats in einem kommunalen Gremium ein höheres Maß an politischer Verantwortung einhergeht. Dies verpflichtet den Gesetzgeber allerdings nicht – schon vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der Allgemeinheit der Wahl –, an der bestehenden Wahlaltersgrenze von 18 Jahren festzuhalten. Im Gegenteil: Wie dargelegt, trifft den Gesetzgeber vielmehr auch in Ansehung des passiven Wahlalters bei Kommunalwahlen eine ständige Überprüfungs- und Anpassungspflicht der Beschränkungsgründe (s.o), die selbst bei einem gegenüber dem aktiven Wahlrecht gelockerten Maßstab von dessen Einschätzungsspielraum gedeckt ist. Dem ist der Gesetzgeber vorliegend erkennbar nachgekommen.

50 JAHRE
50 YEARSHOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Denn die im Gesetzgebungsverfahren in Bezug genommenen nicht-juristischen Studien zur „politischen Kompetenz“ von Jugendlichen (Bertelsmann-Stiftung, Universität Wien und Otto Brenner Stiftung) lassen den Schluss zu, dass die dort jeweils für das aktive Wahlrecht konstatierte Einsichtsfähigkeit Jugendlicher sich auf das passive Wahlrecht jedenfalls auf kommunaler Ebene übertragen lässt und eine Absenkung des passiven Wahlalters – gewissermaßen im Gleichlauf mit dem aktiven Wahlalter – auf 16 Jahre trägt. In der Entwurfsbegründung wird vor allem zutreffend bezüglich der Komplexität politischer Entscheidungen auf Landesebene und kommunaler Ebene unterschieden und die Mitwirkung in kommunalen Gremien als geeignete Maßnahme zur Einräumung politischer Teilhabemöglichkeiten Jugendlicher angesehen.

Das für die Notwendigkeit einer Beibehaltung des Wahlalters von 18 Jahren häufig ins Feld geführte Argument, die Festsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre diene der Sicherstellung des im Sinne der Einheit der Rechtsordnung geforderten Gleichlaufs mit dem Volljährigkeitsalter, das im Zivil- und Strafrecht als Anknüpfungspunkt für wesentliche Rechte und Pflichten dient, trägt nicht. Denn es handelt sich dabei nicht um einen Wert von Verfassungsrang, der der Allgemeinheit der Wahl und – damit verbunden – dem Demokratieprinzip die Waage halten könnte.

In der Gesamtschau kommt der Gesetzgeber mit der geplanten Änderung des § 28 Abs. 1 GemO bzw. § 23 LKrO (bzw. § 69 Abs. 1 Satz 4 GemO) vielmehr seiner Pflicht „zur ständigen Überprüfung und ggf. Anpassung der Beschränkungsgründe an die sich ändernden Bedingungen für die Ausübung des Wahlrechts“ (s.o.) nach. Insbesondere im Hinblick auf die Allgemeinheit der Wahl bestehen gegenüber der Zulässigkeit der Absenkung des passiven Wahlalters keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung

Für die einfachgesetzliche Ausgestaltung gilt, dass der Landesgesetzgeber nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Regelungen nur zur Handlungsfähigkeit bei der Ausübung des kommunalen Mandats treffen darf. Soweit es um zivilrechtliche Fragen vor allem der Geschäftsfähigkeit (§§ 104 ff. BGB) geht, sperrt Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („bürgerliches Recht“) das entsprechende Tätigwerden des Landesgesetzgebers. Gleichwohl ergeben sich auf einfachrechtlicher Ebene Anknüpfungspunkte im Kommunalrecht insbesondere an die Geschäftsfähigkeit nach §§ 104 ff. BGB. Der Gesetzgeber versucht dem dadurch Rechnung zu tragen, dass in § 32 GemO nach Abs. 2 ein neuer Abs. 2a eingefügt wird, wonach Gemeinderäte, die noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, *hinsichtlich der Ausübung ihres Mandats handlungsfähig sind, soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt*. Der Passus „soweit sich nicht aus Gesetz etwas anderes ergibt“ erscheint insofern missverständlich, als damit versucht wird, generalklauselartig alle Konstellationen zu regeln, in denen ein einfachrechtlicher Widerspruch zur (ebenfalls einfachrechtlich geregelten) Volljährigkeit nach § 2 BGB aufgelöst werden soll. Da es – wie dargelegt – aber in den meisten Fällen darauf ankommt, dass für eine an das kommunale Mandat anknüpfende Tätigkeit Geschäftsfähigkeit gegeben sein muss, erscheint es sinnvoll, dies auch im Gesetzestext hervorzuheben (etwa mit einem „insbesondere“-Zusatz, der ausdrücklich die §§ 104 ff. BGB in Bezug nimmt). Rechtlich zwingend ist ein solcher Zusatz freilich nicht; er würde allerdings über die ausdrücklich vorgesehenen Neuregelungen etwa in § 48 Abs. 1 Satz 2 GemO (Stellvertreter des Bürgermeisters) und § 71 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GemO (Ortsvorsteher und Stellvertreter) mehr Klarheit auch für denkbare andere Fälle schaffen, in denen an die Mandatsausübung Rechte und Pflichten geknüpft sind, die ihrerseits erkennbar an das Erfordernis zivilrechtlicher Geschäftsfähigkeit anknüpfen.

50 JAHRE
50 YEARSHOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

II. Weitere Regelungen des Entwurfs

Nachfolgend soll auf einzelnen Regelungen des Entwurfs eingegangen werden, soweit sie zu substantziellen Änderungen führen.

1. Kommunales Stimmrecht für Wohnungslose

Die geplante Neuregelung des § 14 Abs. 3 GemO, mit dem auch Wohnungslosen das Stimmrecht bei Kommunalwahlen eingeräumt werden soll, ist zu begrüßen. Es erweitert den Kreis der Wahlberechtigten und ist somit auch Ausdruck der Allgemeinheit der Wahl. Die Einräumung der Möglichkeit, auf Antrag in das Wählerverzeichnis eingetragen zu werden, erscheint als geeignetes Mittel.

2. Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit und Anhebung der Höchstaltersgrenze

Die geplante Neuregelung in § 16 Abs 1 Satz 2 Nr. 6 GemO, wonach die Höchstaltersgrenze für die Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit von 62 auf 67 Jahre angehoben werden soll (für Ehrenbeamte 63 Jahre), erscheint ebenfalls als geeignete Regelung, die den demographischen Entwicklungen entspricht.

3. Gemeindegrößenregelung bei Wahlvorschlägen

Soweit in § 26 Abs. 4 Satz 2 GemO eine Anhebung der Einwohnerzahl von 3.000 auf 5.000 vorgesehen werden soll, um die Aufstellung von Wahlvorschlägen zu erleichtern und den Wählern mehr Wahlmöglichkeiten zu eröffnen, erscheint auch diese Neuregelung sinnvoll und geeignet.

4. Ersetzung der Neuwahl durch eine Stichwahl (Bürgermeisterwahl)

Die Neufassung des § 45 Abs. 2 GemO, wonach die bisherige Neuwahl als zweiter Wahlgang bei der Bürgermeisterwahl durch eine Stichwahl ersetzt werden soll, begegnet keinen grundsätzlichen rechtlichen Bedenken. Entsprechende Regelungen finden sich auch in den Kommunalgesetzen der übrigen Flächenländer.

Problematisch erscheint allerdings der Ausschluss der Möglichkeit einer/eines im ersten Wahlgang für die Stichwahl qualifizierten Bewerberin/Bewerbers, nach dem ersten Wahlgang und vor der Stichwahl die Bewerbung zurückzunehmen. Insoweit besteht ein Konflikt zum Wahlrechtsgrundsatz der freien Wahl, der für die Direktwahl des Bürgermeisters jedenfalls einfachgesetzlich nach § 45 Abs. 1 Satz 1 GemO (nicht aber über die nur für die Wahl der Gemeinde- und Kreisvertretungen geltende Bestimmung des Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV BW, vgl. *Pautsch*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 8; *Zimmermann-Kreher*, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1. Aufl. 2023, Art. 72 Erl. 2) abgesichert ist und auch das passive Wahlrecht einschließt (so *Schreiber*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 41. Erg.-Lfg. VII/13, Art. 38 Rn. 102). Anerkanntermaßen gilt dies auch für die Wahlbewerbungsfreiheit, die sich schließlich in der Freiheit, das Mandat anzunehmen oder abzulehnen niederschlägt (*Schreiber*, a.a.O., Art. 38 Rn. 102). Die Begründung greift insoweit jedenfalls etwas kurz, als sie darauf verweist, dass von einer Person, die sich für das Amt des Bürgermeisters bewirbt, „erwartet werden“ könne, dass sie sich im Falle einer erforderlichen Stichwahl dieser Wahl stellt.

50 JAHRE
50 YEARSHOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

5. Aufhebung der Altersgrenzen bei Bürgermeisterwahlen (Mindestalter von 18 Jahren)

Die Neuregelung in § 46 Abs. 1 GemO, mit der das Wahlalter für die Wahl von Bürgermeistern von derzeit 25 auf 18 Jahre abgesenkt werden und zugleich die bestehende Höchstaltersgrenze von 68 Jahren aufgehoben werden soll, begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Vor allem die Regelung über das Mindestalter von 18 Jahren steht im Einklang mit der Anforderung, dass die Ausübung des Amtes des Bürgermeisters als kommunalem Hauptverwaltungsbeamten (Leiter der Verwaltung) zwingend an das Vorliegen uneingeschränkter Geschäftsfähigkeit nach BGB geknüpft ist.

6. Übernahmeanspruch für Beamte und tarifvertraglich Beschäftigte

Der in dem neuen § 52a GemO vorgesehene Rückübernahmeanspruch für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die unmittelbar vor dem Amtsantritt in einem Beamten- oder Richterverhältnis (Abs. 1 und 2) bzw. einem vergleichbaren tarifvertraglichen Beschäftigungsverhältnis (Abs. 3) zum Land standen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Damit dürfte die Attraktivität des Bürgermeisteramtes gesteigert werden. Wenngleich sich unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten aus dem öffentlichen Dienstrecht kein Anspruch früherer Kommunalbediensteter ausmachen lässt, den früheren Landesbeamten bzw. Richtern oder Tarifbeschäftigten gleichgestellt zu werden, erscheint es erwägenswert, eine Anschlussverwendung ausgeschiedener Bürgermeisterinnen und Bürgermeister (etwa im Landesdienst) als vergleichbare Auffangoption vorzusehen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Arne Pautsch