



## **Gesetzentwurf zum Volksantrag „Reform Gemeindeordnung: Abwahl von Bürgermeistern, Änderungen bei der Wahl zum Bürgermeister/in und die Verbesserung der Transparenz und Teilhabe“**

### A . Zielsetzung

Dieser Gesetzentwurf soll zum einen den Paragraphen §21 Gemeindeordnung ändern, indem der Absatz 2 um die Abwahlmöglichkeit eines Bürgermeisters erweitert wird. Zum anderen soll die Bürgermeisterwahl vor nicht demokratischen Bürgermeisterkandidaten geschützt werden. Weiterhin verfolgt dieser Gesetzesentwurf das Ziel, Hürden bei Wahlen abzubauen und die Transparenz zu erhöhen. Das soll im Wesentlichen durch eine Konkretisierung zu Ausschuss-Sitzungen sowie durch den Wegfall von Entgelten für Sitzungs- und Beratungsunterlagen von öffentlichen Ausschuss- und Gemeinderatssitzungen erfolgen. Überdies soll eine generelle Kostenfreiheit an Wählbarkeitsbescheinigungen eingeführt werden. Auf diese Weise soll eine Hürde zur Teilnahme bei demokratischen Wahlen abgebaut werden. Mit dem Gesetzentwurf soll gleichermaßen die Transparenz in Sachen Auftragsvergaben an Unternehmen hergestellt werden, in denen sich ein Mitglied des Gemeinderates in hochrangiger Stellung befindet.

### B . Wesentlicher Inhalt

1. Es wird die Abwahlmöglichkeit von einem Bürgermeister im Rahmen eines Bürgerbegehrens geschaffen.
2. Die Wahlgrundsätze zur Wahl von einem Bürgermeister werden verschärft: Die für das Bürgermeisteramt Kandidierenden sollen zur selben Zeit bei maximal zwei Wahlen antreten dürfen. Zudem sollen Bürgermeisterkandidaten, bei den gerichtlich eine psychische Erkrankung festgestellt wurde, zeitlich begrenzt von der Wahl ausgeschlossen werden.
3. Die Hürden zur Teilnahme an Wahlen sollen abgebaut werden. Wählbarkeitsbescheinigungen sollen generell kostenfrei sein.
4. Einführung einer vollständigen Kostenfreiheit bei Sitzungs- und Beratungsunterlagen zu allen öffentlichen Ausschuss- und Gemeinderatssitzungen.
5. Konkretisierung der Gemeindeordnung hinsichtlich der Öffentlichkeit von Ausschuss-Sitzungen. Grundsätzlich müssen Ausschuss-Sitzungen öffentlich abgehalten werden. Wird vom Bürgermeister als Vorsitzenden eine nicht öffentliche Sitzung beschlossen, ist dies der Öffentlichkeit unter Nennung der Gründe bekanntzugeben. Sitzungstermine und Tagesordnungen müssen ausnahmslos und unabhängig davon, ob die Sitzung öffentlich oder nicht öffentlich stattfindet, veröffentlicht werden. Auf diese Weise soll eine Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger möglich sein.
6. Einführung einer Transparenzpflicht zu Auftragsvergaben an Unternehmen, in denen ein Mitglied des Gemeinderates entweder Inhaber, Führungskraft oder Teil der Geschäftsführung ist. Den Bürgerinnen und Bürger soll dadurch eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit zu potentiellen Geschäftsverbindungen zwischen einem Mitglied des Gemeinderates und der Gemeindeverwaltung gewährleistet werden.

### C . Alternativen

Der bisherige Rechtszustand könnte beibehalten werden.

### D . Kosten - und Regelungsfolgen



Die vorgesehenen Ergänzungen der Gemeindeordnung verbessern die Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe von Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden in Baden-Württemberg. Gerade im Fall einer beantragten Abwahl eines Bürgermeisters oder bei der Kostenfreiheit von Sitzungs- und Beratungsunterlagen ist mit Kosten zu rechnen. Selbiges gilt für Wählbarkeitsbescheinigungen. Eine genaue Kostenhöhe kann nicht beziffert werden, da diese, etwa im Fall der Abwahl eines Bürgermeisters, von verschiedenen Faktoren wie der Größe der Gemeinde abhängig ist: Letztere bestimmt unter anderem die Kosten für Wahlhelfer oder die Anzahl der notwendigen Stimmzettel. Diese Kosten sind angesichts einer lebendigen Demokratie jedoch vertretbar. Der Gesetzentwurf führt zu keinen unmittelbaren Belastungen von Privaten oder Wirtschaftsunternehmen. Insgesamt sind keine negativen Rechtsfolgen zu erwarten.

**Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Gesetzentwurf durchgehend auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Bezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.**



## **Der Landtag von Baden-Württemberg wolle beschließen, dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:**

**Gesetz zur Reform der Gemeindeordnung: Abwahl von Bürgermeistern, Änderungen bei der Wahl zum Bürgermeister und die Verbesserung der Transparenz und Teilhabe.**

### Artikel 1

#### Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 19. Juni 1987 (GBl. S. 289), zuletzt geändert durch § 114a geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 6. März 2018 (GBl. S. 65, 73) wird wie folgt geändert:

1: §21 GemO wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2, werden dem Punkt 3 folgende Wörter angefügt:

*„mit Ausnahme der Abwahl des Bürgermeisters.“*

2: §35 GemO wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1, Satz 1 werden folgende Wörter angefügt:

*„einschließlich der Ausschüsse“.*

b) In Absatz 1, nach Satz 3 wird nachfolgender Satz eingefügt:

*„Der Bürgermeister muss die Nichtöffentlichkeit einer Sitzung in der nächsten öffentlichen Sitzung begründen.“*

c) In Absatz 3, wird der nachfolgende Satz eingefügt:

*„(3) Alle Sitzungen des Gemeinderates, einschließlich der Ausschüsse, sind unter Nennung der Tagesordnung öffentlich bekanntzugeben, unabhängig davon, ob es sich um eine öffentliche oder nicht öffentliche Sitzung handelt.“*

3: §41 b GemO wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1, Satz 1 werden die folgenden Wörter angefügt:

*„und nichtöffentlichen Sitzungen“*

b) In Absatz 1, wird nach Satz 2 ein neuer Satz eingefügt:

*„Bei nicht öffentlichen Sitzungen muss der Bürgermeister die Nichtöffentlichkeit begründen.“*

c) In Absatz 3, wird nach Satz 3 ein neuer Satz mit folgenden Worten eingefügt:

*„Sitzungs- und Beratungsunterlagen sind kostenfrei; es dürfen keine Entgelte erhoben werden.“*

d) in 41 b wird die Reihenfolge der Absätze geändert, der Punkt 6 wird zu Punkt 7, ein neuer Punkt wird eingefügt.

e) in 41 b wird der Punkt 6 wie folgt eingefügt:

*„Der Bürgermeister veröffentlicht unabhängig vom Auftragswert Auftragsvergaben an Unternehmen, in denen ein Mitglied des Gemeinderates Inhaber, Führungskraft oder Teil der Geschäftsführung ist in der nächsten öffentlichen Gemeinderatssitzung nach Auftragserteilung.“*

4: §42 GemO wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3, werden im Punkt 3 eingefügt:

*„Die Amtszeit kann vorzeitig aufgrund eines Bürgerentscheides beendet werden.“*

5: §46 GemO wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2, wird der Punkt 3 wie folgt eingefügt:

*„bei dem von einem deutschen Gericht oder durch die rechtsprechende Gewalt eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft oder eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum in einem Straf- oder in einem Zivilprozess eine Schuldunfähigkeit aufgrund einer psychischen Erkrankung festgestellt wurde, in den auf die Unanfechtbarkeit der Entscheidung folgenden zwei Jahren.“*

b): In Absatz 2, wird der Punkt 5 wie folgt eingefügt:

*„Ein Bürgermeisterkandidat darf gleichzeitig nicht an mehr als zwei Bürgermeisterwahlen teilnehmen. Eine Bürgermeisterwahl im Sinne dieses Absatzes gilt erst dann als abgeschlossen, wenn die Unanfechtbarkeit der Bürgermeisterwahl vorliegt.“*

c): In Absatz 2, wird der Punkt 6 wie folgt eingeführt:

*„6. Die Wählbarkeitsbescheinigung für Bürgermeisterwahlen ist kostenfrei von den Gemeinden auszustellen.“*

6: Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

## Artikel 2

### Änderung Kommunalwahlgesetz

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 1. September 1983 (GBl. S. 429) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. Oktober 2015 (GBl. S. 870, 875), wird wie folgt geändert:

1: In Abschnitt 5, §10 Absatz 4 im Satz 2 werden die Worte gestrichen:

a) *„Für die Erstellung der Wählbarkeitsbescheinigung kann die Gemeinde eine Gebühr erheben.“*

b) In Abschnitt 5, §10 Absatz 4 wird ein neuer Satz eingefügt:

*„Die Erstellung der Wählbarkeitsbescheinigung erfolgt kostenfrei.“*

## Artikel 3

### Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

## Begründung

### **A . Allgemeiner Teil**

2015 wurde die Gemeindeordnung vom baden-württembergischen Landtag einer umfassenden Reform unterzogen. Vieles hat sich für die baden-württembergischen Einwohner verbessert. Trotz den bis dato erzielten Verbesserungen ist eine weitere tiefgreifende Reform der Gemeindeordnung unerlässlich. Zum einen um einzelne Punkte in der Gemeindeordnung zu konkretisieren, zum anderen um Fehlentwicklungen entgegenzuwirken und den Wünschen der Bevölkerung besser Rechnung zu tragen. Ein großer Begehrt der Bevölkerung ist hierbei die Abwahlmöglichkeit von einem Bürgermeister. Mit einer Amtszeit von acht Jahren und der fehlenden Abwahlmöglichkeit ist ein Bürgermeister in Baden-Württemberg mit einem starken Amt ausgestattet, dem bei potentiellen Amtsmissbrauchsfällen kaum entgegengewirkt werden kann. Diese Machtfülle ist mit einer modernen Demokratie nicht vereinbar, daher sind Möglichkeiten der Einflussnahme zu schaffen. Die weiteren Änderungen betreffen Konkretisierungen und vor allem die Schaffung von Transparenz.

### **B . Einzelbegründungen**

#### **Artikel 1**

Zu Nummer 1 (§ 21)

Durch die Änderung wird die Abwahlmöglichkeit von einem Bürgermeister durch ein Bürgerbegehren eingeführt. Kein anderes politisches Amt kann eine derartige Machtfülle verbunden mit einer Amtszeit von 8 Jahren aufweisen, wie es beim Bürgermeisteramt der Fall ist. Dem Grundgedanken einer modernen Demokratie steht dies entschieden entgegen. In baden-württembergischen Gemeinden lassen sich regelmäßig Fälle beobachten, in denen die Bevölkerung den Wunsch nach Abwahl eines Bürgermeisters äußert. Exemplarisch lassen sich hierbei die jüngsten Entwicklungen in der Gemeinde Burladingen heranziehen: Teile der Bevölkerung sind hier nicht mehr mit dem ursprünglich parteilosen Bürgermeister und seinem Handeln als Amtsträger einverstanden, insbesondere da dieser seine politische Ausrichtung auch durch eine Mitgliedschaft in einer Partei geändert hat. Solche Änderungen in der politischen Ausrichtung sind nicht verwerflich, im Hinblick auf eine Amtszeit von 8 Jahren muss der Bevölkerung aber die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Wahlentscheidung den sich verändernden politischen Verhältnissen anzupassen. Laut Presseberichten ist überdies das Verhältnis des Bürgermeisters zum Gemeinderat zerrüttet. Zudem steht der Vorwurf im Raum, dass er das offizielle Amtsblatt für vermeintlich persönliche Botschaften missbraucht, was bereits erste rechtliche Schritte nach sich zog. Für zusätzliche Unruhe sorgte der Versuch des Bürgermeisters, durch gezielte Hausverbote die Pressefreiheit einzuschränken.

Dem mehrheitlichen Wunsch der Bevölkerung nach einem Abwahlverfahren ist hier Rechnung zu tragen. Ein Missbrauch durch die Schaffung der Abwahlmöglichkeit ist nicht zu befürchten: Baden-Württemberg zählt zu den wenigen Bundesländern in Deutschland, in denen es noch keine Abwahlmöglichkeit gibt. Eine missbräuchliche Tendenz in den Bundesländern, in denen die Abwahlmöglichkeit bereits existiert (u.a. Hessen), ist nicht zu erkennen. Aus diesem Grund wird es höchste Zeit zum Wohle der Demokratie für eine Änderung der Gemeindeordnung zu sorgen.

Zu Nummer 2 (§ 35)

Es wird durch diese Änderung nochmals deutlich hervorgehoben, dass auch die Ausschüsse dem Grundsatz der Öffentlichkeit unterliegen. Wird vom Bürgermeister im Rahmen der Ansetzung von Sitzungen des Gemeinderates eine nicht öffentliche Sitzung abgehalten, muss die Nichtöffentlichkeit der Sitzung zwingend begründet werden. Zur weiteren Begründung wird auf Nummer 3 und der Änderung von §41 verwiesen.

### Zu Nummer 3 (§41 b)

Der §41 b wird umfangreich geändert. So muss zukünftig ein Bürgermeister die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen begründen. Leider herrscht in vielen Gemeinden in Baden-Württemberg eine Praxis vor, bei denen es der Bevölkerung kaum ermöglicht wird, der Gemeindepolitik zu folgen. Ein besonders negatives Beispiel ist hierfür die Gemeinde Ketsch. In Ketsch finden grundsätzlich alle Ausschusssitzungen unabhängig vom Bauausschuss, Verkehrsausschuss oder dem Partnerschaftsausschuss unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Eine derartige Praxis wie in Ketsch, aber auch in anderen Gemeinden ist nicht länger tragbar. Durch die Einführung einer Begründungspflicht gegenüber der Bevölkerung soll dieser negativen Praxis Einhalt geboten werden. Damit einher geht auch die Schaffung eines Vorgehens, das die Kategorisierung von Terminen in öffentliche und nicht öffentliche Sitzungen besser nachvollziehbar werden lässt. Damit dies möglich ist, müssen die Tagesordnungen zukünftig von einer Gemeindeverwaltung veröffentlicht werden. Ein weiterer Aspekt betrifft die Sitzungs- und Beratungsunterlagen und dadurch eventuell anfallende Gebühren. Hier gibt es Gemeinden, die von Bürgern Gebühren von bis zu 80 Euro für Beratungsunterlagen erheben möchten. Gebühren für Sitzungs- und Beratungsunterlagen sind grundsätzlich nicht akzeptabel, da sie die Teilhabe der Bevölkerung an der Gemeindepolitik behindern.

Das Amt des Gemeinderates ist ein Ehrenamt. Gerade im Hinblick auf den Hauptberuf und möglichen Geschäftsbeziehungen zwischen einem Unternehmen, bei dem ein Mitglied des Gemeinderates Inhaber, Führungskraft oder Teil der Geschäftsführung ist, muss Transparenz geschaffen werden. Im Fall einer Auftragsvergabe an ein Unternehmen mit einem Gemeinderatsmitglied aus der gleichen Gemeinde muss Transparenz gewährleistet werden, indem dies der Bevölkerung nachvollziehbar erläutert wird. Das betrifft insbesondere die Art von Auftragsvergaben, die ein Bürgermeister im Rahmen seiner Befugnisse direkt erteilen kann. Hier findet keine Auftragsvergabe durch den Gemeinderat statt, dementsprechend entziehen sich diese Auftragsvergaben der Kenntnis der Bevölkerung. Handlungsbedarf ist hier geboten, um den Schutz der Gemeindeverwaltung und des Gemeinderates sowie die Kontrollmöglichkeit durch die Bevölkerung zu gewährleisten.

### Zu Nummer 4 (§42)

Durch die Möglichkeit der Abwahl von einem Bürgermeister über ein Bürgerbegehren bzw. einen Bürgerentscheid wurde §42 ergänzt. Inhaltlich wird auf die Begründung zu §21 verwiesen.

### Zu Nummer 5 (§ 46)

Bei den Änderungen im §46 werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen wird die Bürgermeisterwahl verschärft. Durch den Ausschluss von Kandidaten, bei denen gerichtlich eine psychische Erkrankung festgestellt wurde, soll jüngsten Entwicklungen entgegengewirkt werden. So tritt eine Bürgerin derzeit bei einer Vielzahl an Bürgermeisterwahlen im ganzen Land an. Dieses demokratische Recht ist ihr nicht zu verwehren, leider wird es von besagter Bürgerin aber mutwillig missbraucht. Bei nahezu jeder Bürgermeisterwahl, an der sie als Kandidatin teilgenommen hat, legt sie mittlerweile einen Wahleinspruch mit teils absurden Begründungen ein. Wie sie wiederholt auf Plattformen wie Youtube bekannt gibt, verfolgt sie bewusst das Ziel, die baden-württembergischen Gemeinden und Behörden zu blockieren. Da besagte Kandidatin mit anderen Mitteln des Rechtsstaates nicht mehr zu bremsen ist, muss auf derlei Entwicklungen entsprechend vom Gesetzgeber reagiert werden, auch und insbesondere da diese keine Einzelfälle mehr darstellen. Aufgrund ihrer psychischen Erkrankung und der Feststellung der Schulunfähigkeit konnten Beleidigungen, mit denen sie im Rahmen ihrer Wahlkämpfe andere Kandidaten diffamierte, nicht geahndet werden: Zahlreiche Verfahren gegen besagte Dame wurden eingestellt. In derlei Fällen hat zwingend ein zeitlich befristeter Ausschluss der Wählbarkeit von zwei Jahren zu erfolgen. Ergänzend soll hierbei auch die Beschränkung einer gleichzeitigen

Teilnahme an Bürgermeisterwahlen helfen. Dadurch soll gerade oben genannten querulantisches Tendenzen Einhaltung geboten werden. Wer ernsthaft beabsichtigt, Bürgermeister oder Bürgermeisterin zu werden, muss sich umfangreich auf einen Wahlkampf sowie auf die örtlichen Verhältnisse einstellen. Eine gleichzeitige Teilnahme an mehreren Bürgermeisterwahlen steht dem entgegen. Die Vermutung fehlender Ernsthaftigkeit liegt hierbei nahe. Mit einer maßvollen Beschränkung der Teilnahme auf zwei gleichzeitig stattfindende Bürgermeisterwahlen hindert man ernstzunehmende Bürgermeisterkandidaten auch nicht in ihren demokratischen Grundrecht nach politischer Partizipation. Beide Veränderungen bieten einen wirksamen Schutz der Bürgermeisterwahl, ohne dass es zu nennenswerten Hürden für ernsthafte Bürgermeisterkandidaten kommt.

Ein weiterer Aspekt der Änderungen im §46 ist die Wählbarkeitsbescheinigung. Hier sollen Hürden für die Kosten einer Wählbarkeitsbescheinigung abgebaut werden. Es ist unerklärlich, warum hier für die Teilnahme an einer demokratischen Wahl Gebühren von teilweise 20.00 Euro und mehr je Gemeinde erhoben werden.

## **Artikel 2**

Zu (§10)

Der §10 im Kommunalwahlgesetz wird dahingehend geändert, als dass Wählbarkeitsbescheinigungen zukünftig kostenfrei von den Gemeinden zu erstellen sind. Diese Änderung steht damit im Einklang mit der Änderung der Gemeindeordnung. Hier wird auch auf die Begründung zur Änderung von §46 Gemeindeordnung verwiesen.

## **Artikel 3**

Die Änderungen der Gesetze treten mit ihrer Verkündung in Kraft. Eine Übergangsregelung ist nicht erforderlich. Weder werden Amtsinhaber, Kandidaten oder Gemeinden belastet, die eine Übergangsregelung erforderlich machen würde.