



Änderungsantrag

der Abgeordneten **Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Joachim Hanisch, Prof. (Univ. Lima) Dr. Peter Bauer, Dr. Hans Jürgen Fahn, Günther Felbinger, Thorsten Glauber, Eva Gottstein, Johann Häusler, Dr. Leopold Herz, Nikolaus Kraus, Peter Meyer, Alexander Muthmann, Prof. Dr. Michael Piazzolo, Bernhard Pohl, Gabi Schmidt, Dr. Karl Vetter, Jutta Widmann, Benno Zierer und Fraktion (FREIE WÄHLER)**

zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze (Drs. 17/14651)

Der Landtag wolle beschließen:

I. § 1 (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz) wird wie folgt geändert:

1. Es wird folgende Nr. 2 eingefügt:
„2. In Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 werden die Wörter „18. Lebensjahr“ durch die Wörter „16. Lebensjahr“ ersetzt.“
2. Die bisherigen Nrn. 2 bis 5 werden die Nrn. 3 bis 6.
3. Die bisherige Nr. 6 wird Nr. 7 und Buchst. b Doppelbuchst. cc wird gestrichen.
4. Die bisherigen Nrn. 7 bis 12 werden die Nrn. 8 bis 13.
5. Die bisherige Nr. 13 wird Nr. 14 und wie folgt gefasst:
„14. Art. 33 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Nr. 1 wird aufgehoben.
 - b) Die bisherigen Nrn. 2 und 3 werden die Nrn. 1 und 2.“

II. § 2 (Gemeindeordnung) wird wie folgt geändert:

1. Nr. 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Buchst. b wird gestrichen.
 - b) Der bisherige Buchst. c wird Buchst. b.

2. Nr. 8 erhält folgende Fassung:

„8. Art. 34 wird wie folgt geändert:

- a) In Abs. 1 Satz 3 werden die Wörter „mehr als 5 000“ durch die Wörter „mehr als 3 000“ ersetzt.
- b) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Wörter „mehr als 5 000“ durch die Wörter „mehr als 3 000“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden die Wörter „bis zu 5 000“ durch die Wörter „bis zu 3 000“ ersetzt.
- c) Abs. 6 wird aufgehoben.“

3. Nr. 10 wird gestrichen.

4. Die bisherigen Nrn. 11 bis 31 werden die Nrn. 10 bis 30.

Begründung:

§ 1 Änderung des Gemeinde und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG):

Zu Nr. 1 (Art. 1 Abs. 1 GLKrWG)

Zukünftig soll bei Gemeinde- und Landkreiswahlen wahlberechtigt sein, wer am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet hat. Aktiv Politik mitzugestalten darf Jugendlichen nicht vorenthalten werden. Sie müssen die Chance erhalten sich in politische Entscheidungsprozesse einbringen zu können. Das Recht der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ist der unmittelbarste Ausdruck demokratischer Willensbildung. Mit dem Zugang zur Wahl soll Jugendlichen deutlich signalisiert werden, dass ihre Stimme gehört werden soll, dass gerade die junge Generation in einem zunehmenden demografischen Wandel mehr Beteiligung braucht. Verschiedene wissenschaftliche Studien sowie die Ergebnisse der Jugend-Enquete-Kommission „Jungsein in Bayern“ zeigen, dass die Jugendlichen mehr politische Entscheidungskompetenzen fordern. Die Partizipation junger Menschen an politischen Entscheidungen fördert das Interesse an gesellschaftlicher Teilhabe in hohem Maße. Andere Bundesländer haben bereits gezeigt, dass die Erfahrungen mit der Herabsetzung des Wahlalters auf kommunaler Ebene positiv sind, wie etwa in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder Schleswig-Holstein und Baden Württemberg. Bayern sollte ebenfalls diesen Schritt gehen und das

aktive Wahlalter von 18 Jahren auf 16 Jahre bei Wahlen auf der kommunalen Ebene absenken um Partizipation von Jugendlichen an den politischen Entscheidungen zu fördern.

Zu Nr. 2

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung durch die Einfügung einer neuen Nr. 2.

Zu Nr. 3 (Art. 21 Abs. 2 Nr. 4 GLKrWG)

Indem die Regelung, dass nicht wählbar ist, wer sich als

- erster Bürgermeister in seiner Gemeinde als ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied,
- Oberbürgermeister einer kreisfreien Stadt als Kreisrat,
- Landrat in einer kreisfreien Gemeinde als ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied,
- Landrat als Kreisrat

bewirbt, wenn seine Amtszeit nicht mit der Wahlzeit des zu wählenden Gemeinderats oder Kreistags übereinstimmt, aufgehoben wird.

Wenn hier argumentiert wird, dass die Streichung des Art. 21 Abs. 2 Nr. 4 es dem Wähler erst ermögliche sich selbst eine Meinung über die Ernsthaftigkeit der Kandidatur zu bilden und dementsprechend ihre Stimme vergeben, so ist dies nicht nachvollziehbar. Die Streichung der Nr. 4 ist nicht nachvollziehbar. Die Regelung wurde erst im Jahr 2006 in das Gesetz aufgenommen um Scheinkandidaturen zu verhindern. An dem mit der Änderung verfolgtem Ziel, das passive Wahlrecht zu stärken, bestehen erhebliche Zweifel. Die Streichung führt zu Unverständnis bei den Wählerinnen und Wählern. In der Regel werden solche Kandidatinnen und Kandidaten im Fall ihrer Wiederwahl das ehrenamtliche Restmandat nicht antreten, die Kandidatur ist dann eine reine Wahlkampfmaßnahme.

Zu Nr. 5 (Art. 33 Abs. 2 GLKrWG)

Mit dem Kriterium der abgegebenen Stimmen wird der Anwendungsbereich des Nr. 2 gegenüber dem der Nr. 3 um die Wahlvorschläge erweitert, auf welche bei der letzten Wahl zwar keine Sitze entfallen sind, für welche aber Stimmen abgegeben wurden. Die Reihung der Wahlvorschläge nach den abgegebenen Stimmen ist sachnäher als eine alphabetische Reihenfolge der Kennworte. Bei der Bekanntgabe der Wahlvorschläge wird die Reihenfolge (1. Zahl der Gemeinderats/Kreisratssitze, 2. Sonstige Wahlvorschläge in alphabetischer Reihenfolge) geändert und die ursprüngliche Nr. 1 „Zahl der Landtagsmandate“ entfällt. Damit soll eine Entkopplung der Landtagsmandate herbeigeführt werden. Bei der Berücksichtigung der Ergebnisse der letzten Gemeinderats- bzw. Kreistagswahl wird künftig nicht mehr auf die Sitze, sondern auf die Partei/Wählergruppe abgegebenen

Stimmen abgestellt werden. Dadurch werden in Punkt 2 der Reihenfolge nur noch diejenigen Partei/Wählergruppe genannt, die bei der vorangegangenen Kommunalwahl nicht angetreten sind bzw. keine einzige Stimme erhalten haben. Die Reihenfolge der Wahlvorschläge nach den abgegebenen Stimmen ist damit wesentlich sachnäher als die alphabetische Reihenfolge der Kennworte.

§ 2 Änderung der Gemeindeordnung (GO)

Zu Nr. 1 (Art. 33 Abs. 2 GO)

Die Streichung des Halbsatzes „, einer seiner Stellvertreter oder ein vom Gemeinderat bestimmtes Gemeinderatsmitglied“ und der Ersatz durch die im Änderungsgesetz enthaltenen Sätze 2 und 3 werden abgelehnt, weil kein praktischer Bedarf dafür gesehen wird. Gleichzeitig werden durch die Neuregelung politische und verfahrensrechtliche Folgeprobleme hervorgerufen, denen kein adäquater Mehrwert gegenübersteht. Die Regelung des neuen Satzes 2 greift in die Geschäftsordnungsautonomie des Gemeinderats ein, indem sie dem Gemeinderat die bislang in Art. 33 Abs. 2 GO festgelegte Entscheidungsbefugnis über die Vertretung des ersten Bürgermeisters außerhalb der Vertretungsreihenfolge des Art. 39 GO (Stellvertretung; Übertragung von Befugnissen) entzieht und diese dem ersten Bürgermeister zuspricht. Diese Änderung enthält ein hohes Konfliktpotenzial und wird deshalb abgelehnt. Gleiches gilt für den neu eingeführten Satz 3. Zwar mag diese Regelung unter rein rechtlicher Betrachtung dazu beitragen, das Kräfteverhältnis im Ausschuss zu bewahren, tatsächlich führt sie aber doch zu einer Verschiebung des Kräfteverhältnisses, da sie den faktischen Einfluss des Vorsitzenden auf die Entscheidungsfindung verkennt. Einzelentscheidungen des ersten Bürgermeisters können taktisch so ausgeübt werden, dass das Kräfteverhältnis im Ausschuss faktisch verschoben wird. Überdies provoziert die Neuregelung verfahrensrechtliche Schwierigkeiten bei nichtvorhersehbarer Verhinderung. Hier besteht die Gefahr eines Ladungsmangels.

Zu Nr. 2 (Art. 34 Abs. 1 und 2 GO)

Die Regelung in Art. 34 Abs. 1 und 2 zur Rechtsstellung des ersten Bürgermeisters entspricht nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen in der Praxis, da es im Regelfall bei Gemeinden unter 5.000 Einwohner von einer ehrenamtlichen Bürgermeistertätigkeit ausgeht. In der Praxis sind aber die Anforderungen an das Amt des ersten Bürgermeisters in kleineren Gemeinden gestiegen, was unberücksichtigt bleibt. Nach den Zahlen des Landesamts für Statistik mit Stand vom 1. Januar 2016 waren in den Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 Einwohnern von 408 Bürgermeistern 363 hauptamtlich und nur noch 45 ehrenamtlich tätig. Das Verhältnis war zuletzt in der Wahlperiode 1990/1996 in etwa ausgeglichen. Selbst in Ge-

meinden zwischen 2.000 und 3.000 Einwohnern beträgt das Verhältnis zwischen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Bürgermeistern bereits 188 zu 166. Somit zeigt die Entwicklung deutlich, dass jedenfalls bei Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnern die Notwendigkeit zu erkennen ist, die Position des ersten Bürgermeisters auch hauptamtlich zu besetzen. Folglich muss auch die Einwohnergrenze von 5.000 auf 3.000 Einwohner reduziert werden.

Zu Nr. 3 (Art. 38 Abs. 1 GO)

Das Bundesarbeitsgericht (BAG) und der Bundesgerichtshof (BGH) haben klargestellt, dass für eine wirksame Vertretung einer bayerischen Gemeinde durch ihren ersten Bürgermeister es nicht erforderlich ist, dass dieser nur aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses, eines Beschlusses eines sonstigen Gremiums oder im Rahmen der eigenen Zuständigkeit gehandelt haben muss (vgl. BAG v. 22.08.2016 - 2 AZB 26/16 und BGH v. 18.03.2016 – V ZR 266/14). Dafür spricht insbesondere das Bedürfnis nach Rechtssicherheit und angemessenem Verkehrsschutz. Ein entgegenstehendes Wohnheitsrecht besteht nicht. Für das Kommunalrecht anderer Bundesländer entspricht es ständiger Rechtsprechung des BGH, dass die organschaftliche Vertretungsmacht des Bürgermeisters im Außenverhältnis allumfassend und unbeschränkt ist. Die Gemeinde wird auch dann verpflichtet, wenn es an einem erforderlichen Beschluss der Gemeindevertretung fehlt. Dies orientiert sich an der im Kommunalwahlrecht anerkannten strittigen Unterscheidung zwischen interner Willensbildung und externer Vertretungsbefugnis und an der h.M. für die Vertretung juristischer Personen des Zivilrechts durch ihre Organe. Von einer unbeschränkten Vertretungsmacht des Bürgermeisters geht auch das BAG für die Länder Baden Württemberg und Sachsen aus. Die bayerischen Gerichte verneinen hingegen in ständiger

Rechtsprechung eine unbeschränkte Vertretungsmacht des ersten Bürgermeisters mit der Begründung, dass soweit der Gemeinderat als willensbildendes Organ der Gemeinde zu entscheiden hat (Art. 29 BayGO), werde die Vertretungsmacht des ersten Bürgermeisters erst durch einen entsprechenden Gemeinderats- oder Ausschussbeschluss begründet, so dass der erste Bürgermeister lediglich Vollzugsorgan sein kann. Die Folge darauf ist, dass entgegen dieser internen Zuständigkeitsverteilungen vorgenommene zivilrechtliche Rechtsgeschäfte nach §§ 177 ff. BGB schwebend unwirksam sein würden. Dem steht jedoch nach neuester Rechtsprechung des BAG und der überwiegenden Literaturmeinung entgegen, dass die Vertretungsmacht des ersten Bürgermeisters im Grundsatz als unbeschränkt angesehen wird. Nach Ansicht des BAG Senats sprechen die besseren Argumente hierfür, da die Regelungen der bayerischen Gemeindeordnung keine Besonderheiten aufweisen, die eine von der Rechtslage in den anderen Bundesländern (s.o.) abweichende Reichweite der Vertretungsmacht des Bürgermeisters rechtfertigen könnten. Folglich ist die Einführung eines ergänzenden Satzes zur Klarstellung, dass dem ersten Bürgermeister durch Art. 38 Abs. 1 keine umfassende Vertretungsmacht im Außenverhältnis eingeräumt wird, sondern die Vertretungsmacht vielmehr auf seine Befugnisse insbesondere auf Bereiche seiner eigenen Zuständigkeit nach Art. 37 und Vollzug von Beschlüssen des Gemeinderats nach Art. 36 beschränkt ist, sinnwidrig und entspricht nicht dem Verständnis der Vertretung des Bürgermeisters im Außenverhältnis, so dass der im Gesetzesentwurf der Staatsregierung vorgesehene neue Satz 2 zu streichen ist.

Zu Nr. 4

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung aufgrund der Streichung der Nr. 10.