

Kommunal-Info 2/2023

23. März 2023

Inhalt

	Seite
Zusammensetzung der Ausschüsse	1-8
Wärmeenergiekosten bei Mehrfamilienhäusern	8-11
Praxisleitfaden zur Innenstadtentwicklung	11-13

Die Zusammensetzung der kommunalen Ausschüsse

Kommunale Ausschüsse können nach §§ 41 und 43 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) und §§ 37 und 39 Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO) gebildet werden, um das kommunale Hauptorgan (Gemeinderat, Kreistag) in seiner Tätigkeit zu entlasten und durch sachkundige Vorberatung von Fach- und Detailfragen eine fundiertere Grundlage für zu treffende Entscheidungen im Hauptorgan zu geben. In ihrer Funktion sind die Ausschüsse gewissermaßen ein Teilorgan von Gemeinderat bzw. Kreistag.

Der Grundsatz der Repräsentation

Nach dem Grundsatz der Repräsentation gilt zunächst einmal, dass die Zusammensetzung der beschließenden und beratenden Ausschüsse der Mandatsverteilung im Gemeinderat/Kreistag entsprechen soll (§ 42 Abs. 2 SächsGemO/§ 38 Abs. 2 SächsLKrO), d.h., die politische Kräfteverteilung in Gemeinderat bzw. Kreistag soll sich auch in verkleinertem Maßstab in den Ausschüssen abbilden, damit auch hier dem Ergebnis der Kommunalwahl entsprochen wird. Das bedeutet aber nicht, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse absolut spiegelbildlich nach der Mandatsverteilung in Gemeinderat bzw. Kreistag erfolgen muss, sondern nur als eine Soll-Vorschrift gilt, die Ausnahmen zulässt.

Für die Ausschüsse in Gemeinderäten und sinngemäß auch in Kreistagen gilt deshalb: „Die Mitglieder eines beschließenden Ausschusses sind demnach so zu bestimmen, dass dieser die im Gemeinderat vertretenen politischen Kräfte mit ihrem sich aus der jeweiligen Anzahl der Sitze ergebenden Stärkeverhältnis möglichst getreu abbildet. Zu den zu berücksichtigenden politischen Kräften zählen in erster Linie die sich regelmäßig nach der Parteizugehörigkeit formierenden Fraktionen oder aber Gruppen von Gemeinderatsmitgliedern. Das Gebot proportionaler Besetzung der Ausschüsse ist aber nicht von vornher-

ein auf diese Zusammenschlüsse beschränkt, wenn sie auch aufgrund ihrer Funktion der Bündelung der Willensbildung und ihrer organisatorischen Möglichkeiten politische Kräfte von besonderem Gewicht darstellen. Es erstreckt sich daneben durchaus auch auf einzelne Gemeinderäte, die nicht Mitglieder einer Fraktion oder Gruppe sind. Auch diese sind Träger eines Mandats im Gemeinderat und daher in die Feststellung der Mandatsverteilung einzubeziehen. Das wird insbesondere in kleineren Gemeinden von Belang sein, in denen in nicht unerheblichem Umfang Einzelpersonen ohne Parteibindung in den Gemeinderat gewählt werden, die mit ihrem politischem Engagement das öffentliche Leben prägen...

Der Grundsatz der Weitergabe der Repräsentation ist jedoch nicht als durchgängig zwingende Vorgabe zu verstehen. Der Gesetzgeber hat § 42 Abs. 2 Satz 1 vielmehr eindeutig nur als Sollvorschrift gefasst.¹

Verfahren zur Bestellung der Ausschussmitglieder

In § 42 Abs. 2 SächsGemO bzw. § 38 Abs. 2 SächsLKrO werden der Reihe nach drei Verfahren genannt, nach denen die Ausschüsse bestellt werden können:

1. die Einigung,
2. die Verhältniswahl/Mehrheitswahl,
3. das Benennungsverfahren (Delegation durch die Fraktionen).

Einigung

Eine Einigung findet bei einer Neubildung eines Ausschusses statt, wenn sich im Gemeinderat bzw. Kreistag alle stimmberechtigten Mitglieder (Gemeinderäte und Bürgermeister bzw. Kreisräte und Landrat) in offener Abstimmung darauf verständigen, dass der jeweilige Ausschuss in einer personell bestimmten Aufstellung entsprechend der Mandatsverteilung im Gemeinderat/Kreistag so bestellt wird.

Unterschiedlich sind die Meinungen darüber, was Einigung denn bei der Stimmabgabe voraussetzt:

- Einerseits wird die Meinung vertreten, dass alle anwesenden Stimmberechtigten dem Vorschlag über Sitzverteilung und personelle Besetzung zustimmen müssen und nur eine Nein-Stimme oder auch nur eine Enthaltung zur Folge haben, dass die Einigung gescheitert ist und dann eine Wahl stattfindet.²
- Andererseits besteht die Auffassung, dass eine Einigung bei der Durchführung einer förmlichen Abstimmung nicht an einzelnen Enthaltungen scheitert, sondern nur bei Abgabe von Gegenstimmen. Andernfalls hätte der Gesetzgeber in § 42 Abs. 2 Satz 2 im übrigen den Begriff der „einstimmigen Entscheidung“ statt der Einigung verwenden müssen.³

Kommt eine Einigung über die Zusammensetzung eines beschließenden Ausschusses nicht zustande, werden die Mitglieder von den Gemeinderäten bzw. Kreisräten auf Grund von Wahlvorschlägen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl unter Bindung an die Wahlvorschläge gewählt. Bevor allerdings das Verfahren der Verhältniswahl zur Anwendung kommen kann, hat das Verfahren der Einigung dem gegenüber einen Vorrang.

¹ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, E. Schmidt Verlag, G § 42 Randnummer (Rn) 44f.

² Vgl. Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Kommentar). Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, Kommentare zu § 42 SächsGemO, S. 3 und zu § 38 SächsLKrO, S. 185.

³ Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 42 Rn 63.

Jedoch hat das Einigungsverfahren wiederum keinen absoluten Vorrangstatus, seitdem mit der Kommunalrechtsänderung vom 28. November 2013 auch die Möglichkeit besteht, von vornherein das Benennungsverfahren anzuwenden. Deshalb auch folgende Aussage in der jüngeren Kommentierung zur Gemeindeordnung: „Der Vorrang der Einigung bedeutet allerdings nicht, dass diese in jedem Fall soweit wie irgend möglich anzustreben wäre und nur ausnahmsweise die Ausschussmitglieder durch Wahl bzw. durch die Fraktionen bestimmt werden dürften. Ein für die Gemeinderäte und den Bürgermeister geltendes Gebot zur Durchführung von Verhandlungen mit dem Ziel der Konsensbildung ist § 42 Abs. 2 Satz 2 nicht zu entnehmen. Die Herbeiführung der Einigung als Variante der Entscheidung über die Ausschussbesetzung wird hier nicht einmal positiv geregelt, sondern nur insofern negativ angesprochen, als die Nichterreichung einer Einigung den Weg zur Wahl der Ausschussmitglieder eröffnet. Sie geht einer Wahl – bzw. der Benennung durch die Fraktionen – demnach zwar technisch im Rahmen eines Abgrenzungsschemas zwischen den Arten der Festlegung der Besetzung eines Ausschusses vor, ohne dass damit aber eine zwingende Präferenzaussage getroffen wäre. Der Verzicht auf eine Einigung im konkreten Fall ist auch nicht unbedingt kritisch zu bewerten, weil man bei Vornahme einer Verhältniswahl bzw. bei der Auswahl durch die Fraktionen je nach deren Stärke im Gemeinderat unter dem Gesichtspunkt der Weitergabe der Repräsentation überwiegend zu akzeptablen Ergebnissen gelangt.“⁴

Verhältniswahl

Die Verhältniswahl kommt erst dann infrage, wenn eine Einigung über die Ausschussbesetzung nicht zustande kommt und sofern kein Beschluss durch den Gemeinderat bzw. Kreistag gefasst wurde, den Ausschuss nach dem Benennungsverfahren zu besetzen. Meistens wird versucht, dieses insbesondere für größere Gemeinde(Stadt)-Räte und mehr noch für Kreistage zeitraubende Verfahren zu vermeiden.

Wird sich für das Wahlverfahren dennoch entschieden, können Wahlvorschläge von den Fraktionen, vom Bürgermeister/Landrat und auch von einzelnen Gemeinderäten/Kreisträten eingereicht werden. Denn hier gilt für Gemeinderäte und sinngemäß auch für Kreistage: „Die Mandatsverteilung im Gemeinderatsplenum als Vorgabe für die Ausschussbesetzung... bezieht auch fraktionslose Mandatsträger ein. Wollte man ihnen lediglich zugestehen, sich selbst als Ausschussmitglied vorzuschlagen, wäre ihnen als Einzelnen der Eintritt in einen Ausschuss praktisch versperrt; ihr Mitwirkungsrecht würde dann leerlaufen. Sie müssen demnach die Möglichkeit haben, etwa zusammen mit anderen Einzelgängern einen gemeinsamen Wahlvorschlag abzugeben, weil nur durch ein solches Zusammengehen für fraktionslose Gemeinderäte eine realistische Chance auf einen Ausschusssitz besteht, auch wenn dieser derart gegebenenfalls einer Fraktion ‚verlorengeht‘, die ihn ohne den gemeinsamen Wahlvorschlag voraussichtlich (zusätzlich) errungen hätte. Auch den – selbst größeren – Fraktionen kann ein solches Vorgehen dann aber nicht verwehrt werden. Eine Unterscheidung danach, ob eine solche Bündelung einzelner Kräfte zur Erzielung zumindest eines Ausschusssitzes notwendig ist oder nur der Verbesserung der Ausgangslage dient, wäre nicht haltbar, weil sie die Zulässigkeit wahlrechtlich relevanten Verhaltens von Zufälligkeiten abhängig machen würde.“⁵

Die geheime Wahl findet unter Bindung an die Wahlvorschläge statt, an der Bürgermeis-

⁴ Ebenda Rn 64.

⁵ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 42 Rn 74.

ter bzw. Landrat nicht teilnehmen dürfen. Nachdem vorab über die Anzahl der Ausschussmitglieder beschlossen wurde, werden nun nach Auszählung der geheim abgegebenen Stimmen auf die einzelnen Wahlbewerber dann die Ausschusssitze nach dem jeweiligen Auszählverfahren (d'Hondt, Hare-Niemeyer, Sainte-Laguë) vergeben. Da das Gesetz keine Vorgaben über das Auszählverfahren macht, kann der Gemeinderat bzw. Kreistag selbst entscheiden, welches Auszählverfahren angewendet wird.

Wurde über das Auszählverfahren bei der Ausschussbesetzung kein Beschluss im Gemeinderat/Kreistag gefasst bzw. in der Hauptsatzung keine Festlegung getroffen, ist fortan bei der Neubildung von Ausschüssen das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë anzuwenden, da nach der Kommunalrechtsänderung vom 20. Februar 2022 dieses Auszählverfahren für den Gemeinderat bzw. Kreistag künftig gilt.⁶

Mehrheitswahl

Wird nur ein gültiger oder kein Wahlvorschlag eingereicht, findet eine Mehrheitswahl ohne Bindung an die vorgeschlagenen Bewerber statt. Bei der Mehrheitswahl hat jeder Gemeinderat/Kreisrat so viele Stimmen als Mitglieder in den Ausschusses zu wählen sind. Wurde kein Wahlvorschlag eingereicht, ist jeder Gemeinderat/Kreisrat wählbar. Wurde ein Wahlvorschlag eingereicht, besteht keine Bindung an diesen, d.h. es können handschriftlich weitere Kandidaten auf dem Stimmzettel ergänzt werden. Die Verteilung der Sitze erfolgt nach der Zahl der erhaltenen Stimmen. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los. Stellvertreter sind die nichtgewählten Gemeinderäte/Kreisräte in der Reihenfolge der erhaltenen Stimmen.⁷

„Der sächsische Gesetzgeber sieht gleichwohl auch bei Einreichung nur eines (gültigen) Wahlvorschlags eine Mehrheitswahl vor. Dabei hat er offenbar die Konstellation im Blick, dass es im Gemeinderat nur eine Fraktion gibt. Bei einer Mehrheitswahl haben dann auch fraktionslose Gemeinderäte eine Chance auf Erlangung eines Ausschusssitzes.“⁸

Benennungsverfahren

Kommt eine Einigung bei der Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zustande, kann seit der Kommunalrechtsänderung vom 28. November 2013 neben dem bisher allein vorgesehenen Wahlverfahren alternativ auch das Benennungsverfahren angewandt werden. Der Gemeinderat bzw. Kreistag kann nunmehr beschließen, dass sich alle oder einzelne Ausschüsse nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen. In diesem Fall spiegeln sich die Fraktionsstärken im Gemeinderat/Kreistag in den Ausschüssen wider. Dafür ist zunächst die Anzahl der Sitze nach dem vom Gemeinderat/Kreistag festgelegten Auszählverfahren (d'Hondt, Hare-Niemeyer, Sainte-Laguë) festzustellen, die den einzelnen Fraktionen nach ihrem Stärkeverhältnis zustehen. Nachfolgend müssen dann die einzelnen Ausschussmitglieder entsprechend der Sitzverteilung von den jeweiligen Fraktionen (nach eigenständiger Entscheidung) namentlich gegenüber dem Bürgermeister/Landrat schriftlich benannt werden. Anschließend gibt der Bürgermeister/Landrat die Zusammensetzung der Ausschüsse gegenüber dem Gemeinderat/Kreistag schriftlich bekannt. Damit ist die dann Benennung wirksam erfolgt und der jeweilige Ausschuss wirksam konstituiert.

⁶ Vgl. Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Kommentar). Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, Kommentar zu § 42 SächsGemO, S. 4.

⁷ Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Kommentar). Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, Kommentar zu § 42 SächsGemO, S. 6.

⁸ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 42 Rn 114.

Die Fraktionen können nunmehr einzelne Ausschussmitglieder ggf. abberufen und dafür neue Mitglieder in den Ausschuss delegieren. Beides muss gegenüber dem Bürgermeister bzw. Landrat schriftlich angezeigt werden.

„Hintergrund für diese Neuregelung ist, dass die bisherigen Ausschusswahlen zum Teil rechtlich sehr Streitbefangen waren und nunmehr (ohne eine Wahl) eine einfachere Besetzung ermöglicht wird.“⁹

Für das Benennungsverfahren werden aber auch verfassungsrechtliche Grenzen aufgezeigt. Da das Delegationsrecht auf die Fraktionen beschränkt ist, kann anderen, nicht fraktionszugehörigen Mandatsträgern ein Nachteil erwachsen. Dazu in der Kommentierung: „Die starre Fixierung auf die Fraktionen und die ihnen zugehörigen Gemeinderäte unter Ausblendung aller sonstigen Ratsmitglieder lässt die Ausschüsse nicht mehr als verkleinerte Abbilder des Gemeinderatsplenums erscheinen, wenn dem Kreis der anderen Ratsmitglieder ein relevantes Gewicht zukommt, das sich mithin in den Ausschüssen widerspiegeln muss. Das ist anzunehmen, wenn sie im Plenum ein Fünftel oder mehr der Sitze und damit eine ansehnliche Zahl auf sich vereinigen. In diesem Fall kann die Benennungsmethode... nur praktiziert werden, soweit eine oder mehrere Fraktionen fraktionslosen Gemeinderäten Zugang zu ihrer Liste und damit zu dem jeweiligen Ausschuss verschaffen und die Zahl der übrigen betroffenen Gemeinderäte nicht 20% oder mehr der Gesamtmitgliederzahl des Gemeinderats ausmacht.“¹⁰

Die Auszählverfahren

Zu den üblichen Auszählverfahren bei der Berechnung der Sitze in kommunalen Gremien gehören:

- das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren,
- das Quotentialverfahren nach Hare-Niemeyer,
- das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë.

Für die Besetzung der Ausschüsse machen die SächsGemO und die SächsLKrO keine Vorgabe für ein bestimmtes Auszählverfahren. Die Gemeinderäte bzw. Kreistage können selbst entscheiden, welches Auszählverfahren sie anwenden wollen. Wurde in der Hauptsatzung kein Auszählverfahren festgelegt, ist entsprechend §§ 21f des Sächsischen Kommunalwahlgesetzes das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë anzuwenden.¹¹

Das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren

Bei diesem Verfahren wird die Zahl der Sitze, die ein Wahlvorschlag/eine Fraktion im Gemeinderat/Kreistag innehat, nacheinander durch 1, 2, 3 usw. geteilt. Die daraus ermittelten Quotienten bei allen Wahlvorschlägen/Fraktionen werden nach der Höhe der Zahl nacheinander gereiht und daraus von der höchsten Zahl beginnend die Anzahl der Sitze auf jeden Wahlvorschlag aufgeteilt. Bei gleichen Höchstzahlen entscheidet die nächstfolgende Zahl in der Reihe, alternativ ist auch ein Losentscheid zulässig.

Als Beispiel angenommen, haben eine Fraktion A 18 Sitze in einem Stadtrat mit 34 Stadträten, eine Fraktion B 8 Sitze, eine Fraktion C 5 Sitze und eine Fraktion D 3 Sitze. In dem zu besetzenden Ausschuss sind 12 Sitze (ohne Bürgermeister) zu vergeben.

Für die Fraktion A

⁹ Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Kommentar). Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, ebenda.

¹⁰ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 42 Rn 128.

¹¹ Vgl. Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Kommentar). Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, Kommentar zu § 42 SächsGemO, S. 4.

ergeben sich aus der Teilung folgende Quotienten: $\boxed{18} / \boxed{9} / \boxed{6} / \boxed{4,5} / \boxed{3,6} / \boxed{3} / \boxed{2,6} / 2,25 / 2$;

für die Fraktion B: $\boxed{8} / \boxed{4} / \boxed{2,66} / 2$;

für die Fraktion C: $\boxed{5} / 2,5 / 1,66$;

für die Fraktion D: $\boxed{3} / 1,5 / 1$.

Nach der Ermittlung der Höchstzahlen, hier im Text eingerahmt, werden nach diesem Berechnungsverfahren der Fraktion A 7 Sitze zugeteilt, der Fraktion B 3 Sitze, der Fraktion C 1 Sitz und der Fraktion D 1 Sitz.

Das Quotentialverfahren nach Hare-Niemeyer

Bei diesem Verfahren wird die Anzahl der Sitze im Ausschuss für jede Fraktion nach folgender Formel berechnet:

$$\frac{\text{Anzahl der Sitze im Gemeinderat/Kreistag} \times \text{Anzahl der zu vergebenden Ausschusssitze}}{\text{Gesamtzahl der Mandatsträger im Gemeinderat/Kreistag}}$$

Nach dieser Formel ergeben sich entsprechend dem obigen Beispiel folgende Ergebnisse:

Fraktion A: $18 \times 12 / 34 = 6,34 \rightarrow$ gerundet = 6 Sitze;

Fraktion B: $8 \times 12 / 34 = 2,8 \rightarrow$ gerundet = 3 Sitze;

Fraktion C: $5 \times 12 / 34 = 1,76 \rightarrow$ gerundet = 2 Sitze;

Fraktion D: $3 \times 12 / 34 = 1,06 \rightarrow$ gerundet = 1 Sitz.

Das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë

Dieses Verfahren wurde mit der Dritten Kommunalrechtsänderung vom 20. Februar 2022 als verbindliches Auszählverfahren für die Feststellung der Sitze im Gemeinderat bzw. Kreistag festgelegt, basierend auf den bei der Kommunalwahl abgegebenen Stimmen für die jeweiligen Parteien oder Wählervereinigungen. Wenn durch den Gemeinderat bzw. den Kreistag für die Ausschussbesetzung kein Verfahren beschlossen wurde, ist dieses Verfahren nach Sainte-Laguë auch für die Ausschussbesetzung anzuwenden.

Das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë entspricht im Prinzip dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren, allerdings wird die Anzahl der Sitze, die eine Fraktion innehat, nicht in der Reihe durch 1, 2, 3 usw. geteilt, sondern durch 0,5 1,5 2,5 usw.

Nach dem obigen Zahlenbeispiel kommen dabei folgende Ergebnisse zustande.

Für die Fraktion A

ergeben sich aus der Teilung folgende Quotienten: $\boxed{36} / \boxed{12} / \boxed{7,2} / \boxed{5,14} / \boxed{4} / \boxed{3,27} / 2,77$;

für die Fraktion B: $\boxed{16} / \boxed{5,33} / \boxed{3,2} / 2,88 / 3$;

für die Fraktion C: $\boxed{10} / \boxed{3,33} / 2$;

für die Fraktion D: $\boxed{6} / 2 / 1,2$.

Nach der Ermittlung der Höchstzahlen, hier im Text eingerahmt, werden nach diesem Berechnungsverfahren der Fraktion A 6 Sitze zugeteilt, der Fraktion B 3 Sitze, der Fraktion C 2 Sitze und der Fraktion D 1 Sitz.

Nach diesen Rechenbeispielen zeigt sich, dass bei Anwendung der verschiedenen Verfahren geringfügig abweichende Ergebnisse bei der Besetzung der Ausschüsse zutage treten:

	d'Hondt	Hare-Niemeyer	Sainte-Laguë
Fraktion A	7 Sitze	6 Sitze	6 Sitze
Fraktion B	3 Sitze	3 Sitze	3 Sitze
Fraktion C	1 Sitz	2 Sitze	2 Sitze
Fraktion D	1 Sitz	1 Sitz	1 Sitz

Wie die Beispielrechnung zeigt, bevorzugt das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren grundsätzlich die großen Fraktionen, während das Quotentialverfahren nach Hare- Niemeyer eher auf eine angemessene Berücksichtigung kleinerer Fraktionen ausgerichtet ist. Und auch bei Anwendung des Verfahrens nach Sainte-Laguë lassen sich die Verteilungsverzerrungen zugunsten großer Parteien vermeiden, die dem d'Hondtschen Verfahren innewohnen. Die Sitzzuteilung nach Sainte-Laguë verhält sich neutral zur Stärke der Parteien.¹²

Die Bestellung von Stellvertretern

Die Bestellung von Stellvertretern für die Mitglieder eines Ausschusses ist gesetzlich vorgegeben und deshalb auch nicht verzichtbar. Die Funktion von Stellvertretern besteht darin, das Mitglied im betreffenden Ausschuss im Falle seiner tatsächlichen (Krankheit, Urlaub usw.) oder rechtlichen (Befangenheit) Verhinderung zu vertreten und an dessen Stelle die Mitgliedschaft wahrzunehmen.

Bis zur Zweiten Kommunalrechtsänderung vom 17. Dezember 2017 galt für Gemeinderäte und Kreistage die Bestimmung: Der Gemeinderat/Kreistag bestellt die Mitglieder und deren Stellvertreter in gleicher Zahl widerruflich aus seiner Mitte. Für jedes Mitglied wurde also ein einziger Stellvertreter bestellt. In der kommunalen Praxis zeigte sich jedoch, dass mitunter bei nur einem Stellvertreter nicht gewährleistet werden konnte, dass die jeweilige Fraktion in der ihr zustehenden Zahl vertreten sein konnte, weil häufig zwingende Verhinderungsgründe gegeben waren (berufliche Gründe, Krankheit oder gar längere Krankheit, Urlaub und Sonstiges). Dies kann in den Ausschüssen zu verzerrten Mehrheitsverhältnissen führen, die nicht den Mehrheitsverhältnissen der Zusammensetzung im Gemeinderat bzw. Kreistag entsprechen und somit den eingangs erläuterten Grundsatz der Repräsentation nicht entsprechen.

Deshalb sah der sächsische Gesetzgeber auf der Ebene der Ausschüsse einen entsprechenden Änderungsbedarf für die Stellvertretung, weil hier durch das kleinere Kollegialorgan im Unterschied zum Plenum Gemeinderat/Kreistag es bei auftretenden Verhinderungen rasch zu mehrheitsrelevanten Verschiebungen der politischen Kräfteverhältnisse kommen kann. Mit dem Zweiten Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts ab 1. Januar 2018 wurde die Möglichkeit eröffnet, dass neben der bisherigen Regelung, nur einen Stellvertreter zu bestimmen, nunmehr davon abweichend der Gemeinderat/Kreistag beschließen konnte, je Ausschussmitglied bis zu drei Stellvertreter bestellen zu können, die keinem Ausschussmitglied persönlich zugeordnet sind, um somit auch möglichst durchweg eine Stellvertretung in den Ausschüssen zu gewährleisten.

Mit der Dritten Kommunalrechtsänderung gab es noch mal eine vereinfachende Regelung für die Bestellung von Stellvertretern in Gemeinderäten, es heißt jetzt schlicht: Der Gemeinderat bestellt die Mitglieder und deren Stellvertreter widerruflich aus seiner Mitte, das Nähere regelt die Hauptsatzung. Damit steht es ganz im Ermessen des Gemeinderats

¹² Vgl. Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Kommentar). Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, Kommentar zu § 42 SächsGemO, S. 4ff.

wie viele Stellvertreter er bestellt. Für die Kreistage bleibt die seit 1. Januar 2018 geltende Regelung so bestehen.

Da das Gesetz keine Einzelheiten über die Art der Stellvertretung vorgibt, kann grundsätzlich zwischen folgenden Formen entschieden werden:

- die Persönliche Stellvertretung,
- die Reihenfolgestellvertretung,
- die Poolstellvertretung.

Bei der *persönlichen Stellvertretung* handelt es sich um ein bestimmtes verhindertes Ausschussmitglied stets derselbe, ihm individuell zugeordnete, Stellvertreter.

Hingegen fungiert bei der *Reihenfolgestellvertretung* unabhängig von der Person des verhinderten Ausschussmitglieds der in einer feststehenden Reihenfolge erstgenannte Gemeinderat/Kreisrat als Stellvertreter bzw. Nachfolger. Der zweitgenannte bzw. folgende Stellvertreter kommt erst dann zum Zuge, wenn auch ein zweites bzw. weiteres Ausschussmitglied verhindert ist.

Bei der *Poolstellvertretung* besteht wie der Reihenfolgestellvertretung eine individuelle Abkopplung von dem zu vertretenden Ausschussmitglied. Allerdings fehlt es hier an einer festen Rangfolge der Vertreter, diese bilden vielmehr ein frei verfügbares personelles Reservoir, aus dem bei Erfordernis ein Stellvertreter benannt werden kann.¹³

AG

Mehrfamilienhäuser:

Der blinde Fleck der sozialen Wärmewende.

Wie belastet sind Haushalte durch Wärmeenergiekosten und wie wirkt die Gas- und Wärmepreisbremse?

Erarbeitet vom Öko-Institut e.V. - Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Erkenntnisse und Fazit

Die vorliegende Studie widmet sich der Wohnsituation, den Wärmeenergiekosten und der daraus resultierenden Belastung von Haushalten in Mehrfamilienhäusern. Der Fokus auf Mehrfamilienhäuser begründet sich darin, dass mit 53% die Mehrzahl der rund 41 Millionen

Haushalte in Deutschland in Mehrfamilienhäusern wohnt. In Bezug auf die Wärmewende stehen Bewohner*innen von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern vor einer ganz anderen Situation als selbstnutzende Hauseigentümer*innen. Für Entscheidungen über Investitionen in energetische Sanierung der Gebäude sind Haushalte in Mehrfamilienhäusern von ihren Vermieter*innen oder der Wohnungseigentümergeinschaft abhängig. Über 80% der Haushalte in Mehrfamilienhäusern wohnt zur Miete, mehr als 50% dieser Haushalte sind im unteren Einkommensdrittel.

Ein besonderes Augenmerk liegt auch auf der Veränderung der Energiekostenbelastung durch die aufgrund der russischen Invasion der Ukraine stark gestiegenen Energiepreise und die von der Bundesregierung in Folge beschlossenen Entlastungspakte, insbesondere der Gas- und Wärmepreisbremse.

¹³ Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 42 Rn 141ff.

Wohnsituation, Energieausgaben und Energiekostenbelastung sind stark vom Einkommen abhängig

Die Analyse zeigt, dass sowohl die Wohnsituation, die Energiekosten und -belastung stark vom Einkommen abhängig sind. Über 80% der Haushalte im unteren Einkommenszehntel wohnen in Mehrfamilienhäusern, fast ausschließlich zur Miete und wesentlich häufiger in älteren Mehrfamilienhäusern als reichere Haushalte. Die Wohnfläche nimmt mit dem Einkommen deutlich zu. Die Wohnungen der Haushalte im obersten Einkommenszehntel sind ungefähr 1,7-mal so groß wie die des untersten Einkommenszehntels. Auch die Pro-Kopf-Wohnfläche ist im obersten Einkommenszehntel 40% höher.

Haushalte mit wenig Einkommen verbrauchen absolut gesehen weniger Energie in ihren Wohnungen in Mehrfamilienhäusern als Haushalte mit höherem Einkommen. Das liegt vor allem an den kleineren Wohnflächen. Die Energieausgaben pro Quadratmeter Wohnfläche unterscheiden sich je nach Gebäudealter. Sie sind im Durchschnitt fast 20% geringer in neueren Gebäuden mit Baujahr ab 2001 gegenüber Gebäuden, die vor 1949 gebaut wurden. Allerdings wohnen nur ungefähr 5% der Haushalte des unteren Einkommensdrittels in neueren Gebäuden mit Baujahr ab 2001. Zum Vergleich: Im zehnten Einkommensdezil wohnen mehr als viermal so viele Haushalte in neueren Mehrfamilienhäusern mit Baujahr ab 2001.

Auch wenn Haushalte mit wenig Einkommen absolut gesehen weniger Energie verbrauchen und geringere jährliche Ausgaben haben, sind sie im Vergleich zu ihrem verfügbaren Einkommen deutlich stärker belastet als Haushalte mit höherem Einkommen. Die Situation hat sich mit den gestiegenen Energiepreisen noch deutlich verschärft. Die 10% ärmsten Haushalte müssen im Durchschnitt nun 8% ihres Einkommens für Wärmeenergie ausgeben, während Haushalte im obersten Einkommenszehntel nur 1,6% aufbringen müssen. Die Streuung innerhalb der Einkommensgruppen kann dabei hoch sein, so dass einige Haushalte deutlich stärker durch ihren Energieverbrauch belastet sind als der Durchschnitt. Andererseits gibt es auch Haushalte, die ihren Energieverbrauch aufgrund begrenzter finanzieller Ressourcen niedriger halten als es eigentlich nötig wäre. Dies wird als versteckte Energiearmut bezeichnet.

Die Bundesregierung hat als Antwort auf die Energiepreiskrise im Jahr 2022 drei Entlastungspakete beschlossen, dazu kommt im Jahr 2023 eine Gas- und Wärmepreisbremse sowie eine Strompreisbremse. Eine Bewertung der Verteilungswirkung der drei Entlastungspakete zeigt, dass diese zwar Haushalte mit geringem Einkommen entlasten, aber zum großen Teil aus teuren und nicht zielgerichteten Maßnahmen bestehen, die einkommensstarken Haushalten zugutekommen. Dies gilt auch für die Gas- und Wärmepreisbremse, die in Form eines Rabatts gewährt wird. Der ausgezahlte Rabatt steigt mit dem Einkommen an, da er an den Verbrauch des Vorjahres gekoppelt ist. Nur für die 10% reichsten Haushalte fällt dabei die Besteuerung des Rabatts ab einem solidaritätszuschlagspflichtigen Einkommen ins Gewicht.

Durch die Gas- und Wärmepreisbremse werden die Wärmekosten für die Haushalte im Jahr 2023 deutlich gesenkt, liegen aber bei gleichbleibendem Verbrauch weiter deutlich über den Kosten des Jahres 2021. Durch Energieeinsparungen können Haushalte ihre Kosten deutlich senken.

Regelungen für Härtefälle im Rahmen der Gas- und Wärmepreisbremse wurden zwar angekündigt, aber bislang von der Bundesregierung nicht konkretisiert. Härtefälle entstehen immer dann, wenn der Vorjahrsverbrauch nicht dem Bedarf des Jahres 2023 entspricht. Dies ist der Fall, wenn der Verbrauch im Jahr 2022 aus finanziellen Gründen auch schon niedriger als der eigentliche Bedarf war („versteckte Energiearmut“) oder wenn der Bedarf

im Jahr 2023 gestiegen ist, weil z.B. mehr Personen im Haushalt leben oder sich die Lebenssituation geändert hat (etwa durch Renteneintritt oder Krankheit).

Unter- und Obergrenzen in der Gas- und Wärmepreisbremse können Härtefällen entgegenwirken und das Instrument gerechter machen. Allerdings sind sie in Mehrfamilienhäusern nur schwer umsetzbar. Eine geeignete Alternative zu Gas- und Wärmepreisbremse sowie anderer Maßnahmen der Entlastungspakete, sind gestaffelte Direktzahlungen an Bürger*innen. In Deutschland wird aktuell darüber diskutiert, während Österreich ein solches System bereits eingeführt hat.

Andere Haushaltsmerkmale spielen auch eine wichtige Rolle, aber immer im Zusammenhang mit dem Einkommen

Die Studie macht auch deutlich, dass nicht nur das Einkommen eine bedeutende Rolle für die Belastung durch Wärmekosten spielt. Die soziale Stellung und die Haushaltszusammensetzung in Verbindung mit dem Einkommen können eine besondere Betroffenheit von einzelnen Gruppen begründen. 64% der Rentner*innen, 71% der Alleinerziehenden und fast alle Arbeitslosen, die in Mehrfamilienhäusern wohnen, haben ein geringes Einkommen und sind in den unteren drei Einkommensdezilen, fast alle davon wohnen zur Miete.

Alle drei betrachteten Gruppen (Rentner*innen, Arbeitslose, Alleinerziehende) sind durch ihren Wärmeenergieverbrauch stark belastet und von Energiearmut gefährdet. Zielgerichtete Maßnahmen zur Verbesserung des energetischen Zustands ihrer Gebäude können diese Belastung perspektivisch deutlich und nachhaltig senken. Wichtig ist dabei, dass die Kosten so umgelegt werden, dass die Belastung durch Wohnkosten insgesamt (also die Bruttowarmmiete) nicht steigt, damit Wohnen bezahlbar ist. Gleichzeitig sind zielgerichtete Unterstützungszahlungen für diese Gruppen für den Übergang wichtig, um den Wärmeenergiebedarf decken zu können und hohe Energiekosten abzufedern.

Bei Rentner*innen fällt die große Wohnfläche besonders ins Gewicht. Oftmals leben sie in den früheren Familienwohnungen und liegen damit deutlich über der durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche in Deutschland. Die großen Wohnflächen treiben den Wärmeenergieverbrauch bei ihnen in die Höhe. Der Energieverbrauch ist bei Rentner*innen in allen Einkommensklassen deutlich höher als bei Betrachtung aller Haushalte in Mehrfamilienhäusern. Besonders für Haushalte mit wenig Einkommen entsteht dadurch mit über 8% eine hohe Energiekostenbelastung im Verhältnis zum Einkommen.

Maßnahmen, die die Verringerung der Wohnflächen bei Rentner*innen unterstützen, sind daher aus vielerlei Hinsicht von Bedeutung. Einerseits verringern sie den CO₂-Fußabdruck des Wohnens von Rentner*innen, die sowohl in Mehrfamilienhäusern wie auch in Ein- und Zweifamilienhäusern durch ihre höheren Wohnflächen einen überdurchschnittlichen Energieverbrauch haben. Zum anderen verringern sie die Energiekostenbelastung der Haushalte; davon profitieren insbesondere Rentner*innen mit wenig Einkommen, die überwiegend in Mehrfamilienhäusern wohnen.

Programme zur effizienten Wohnraumnutzung werden diskutiert, aber noch wenig umgesetzt

Der Zusammenhang von Wohnfläche und Energieverbrauch bzw. Klimabelastung wird schon seit einigen Jahren diskutiert, insbesondere der deutliche Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche. Daraus entstanden sind Vorschläge für Maßnahmen zur effizienten Wohnflächennutzung, die allerdings in den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung und Bundesländer bisher kaum aufgegriffen wurden.

Vorschläge zur effizienten Wohnraumnutzung

□ **Wohnungstausch:** Der Wohnungstausch groß gegen klein könnte über die Grenzen einer Genossenschaft/eines Wohnungsunternehmens hinaus gefördert werden durch Mitnahme der Nettokaltmiete pro m². Wie ein finanzieller Ausgleich zwischen verschiedenen Unternehmen erfolgen könnte, ist dabei noch unklar.

Dieses Instrument adressiert das Hemmnis, dass neue Mietverträge zumeist deutlich höhere Nettokaltmieten pro m² als Altmietverträge haben und dadurch neu angemietete kleinere Wohnungen häufig teurer sind als die große „Altwohnung“.

Ein ähnliches Instrument gibt es seit 2018 mit dem Tauschportal der sechs landeseigenen Berliner Wohnungsbaugesellschaften. Nach Anlaufschwierigkeiten wird das Instrument mittlerweile positiv bewertet. Es steht allerdings nur Mietenden der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften offen. Weiterhin gibt es bundesweit verschiedene weitere Tauschbörsen, die häufig entweder nur innerhalb bestimmter Wohnungsunternehmen gelten oder keine Mitnahme der Nettokaltmiete gewähren.

□ **Umzugsprämie:** Der Umzug aus einer großen Wohnung könnte gefördert werden. Dies adressiert das Hemmnis der hohen Kosten, die mit einem Umzug verbunden sind (z.B. Malerarbeiten, Entrümpelung, der Umzug selbst etc.).

Zur Zahlung einer Umzugsprämie gibt es in Deutschland Erfahrungen aus verschiedenen Kommunen, die systematisch ausgewertet werden sollten. Wichtig ist hier eine Bündelung mit anderen unterstützenden Maßnahmen, wie Beratungs- und Informationsmaßnahmen.

□ **Wohnraumteilung:** Dies ist eher für Einfamilienhäuser interessant und betrifft die bauliche Teilung von Einfamilienhäusern in zwei Wohnungen, die aktiv beworben und finanziell gefördert werden könnte. Damit wird das Hemmnis adressiert, dass Senior*innen im vertrauten Umfeld wohnen bleiben möchten, jedoch kleine Wohnungen im Quartier nicht verfügbar sind.

Die gesamte Studie kann abgerufen werden unter:

www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Soziale-Aspekte-Waermewende-Mehrfamilienhaeuser.pdf
oder

www.rosalux.de/publikation/id/50137/mehrfamilienhaeuser-der-blinde-fleck-der-sozialen-waermewende

Neuer Praxisleitfaden zur Innenstadtentwicklung

Das Institut für Städtebau und Wohnungswesen München (ISW) hat in Kooperation mit dem DStGB und dem Deutschen Städtetag die Publikation „Beispielhafte Entwicklungsprojekte für innerstädtische Bereiche – Neue Materialien zur Planungskultur“ veröffentlicht. Ziel es ist, gute Beispiele der Innenstadtentwicklung aufzuzeigen und zur Nachahmung anzuregen.

Mit der Publikation wird eine Sammlung von konkreten Praxisbeispielen aus diesem Handlungsfeld präsentiert, aus der hervorgehen soll, wie aktuelle Fragen der Entwicklung innerstädtischer Bereiche und stadtbedeutsamer Quartiere, und zwar in Städten unterschiedlicher Größe, durch den kompetenten und ausschöpfenden Einsatz des bestehenden Instrumentariums bewältigt werden können. Vorgestellt werden Projekte, die den Strukturwandel für eine innovative, nachhaltige Transformation nutzen. Dabei sind sowohl stadträumliche und ganzheitliche Aspekte zur Belebung des jeweiligen Standortes als auch Einzelmaßnahmen zur Revitalisierung von Interesse. Zu den hierzu formulierten Leitfragen gehörte unter anderem:

- Wie können Handlungsansätze für eine zukunftsfähige Entwicklung von innerstädtischen Bereichen und stadtbedeutsamen Quartieren aussehen?
- Wo liegen die spezifischen Herausforderungen der Entwicklung innerstädtischer Bereiche?
- Welche (neuen) Akteure sind für eine erfolgreiche Weiterentwicklung der Innenstädte entscheidend?

Zentrales Ziel war es, nachdem bereits umfangreichst der Strukturwandel der Innenstädte und zentralen Standorte analysiert und durch Forschungen aufgearbeitet ist, die Erfahrungen in der Umsetzung der vielfach benannten Handlungsziele zusammenzutragen und als Hilfestellung für die Praxis zu veröffentlichen.

Anspruch und Maßstab war es, Beiträge aufzunehmen, deren Thema und die hierauf bezogene, örtliche Praxis von allgemeinerem Interesse erscheinen und deren Behandlung auch andernorts anwendbar also übertragbar sein sollte. Dabei baut die Publikation, im Rahmen des von den Herausgebenden entworfenen thematischen Gesamtkonzeptes, ganz wesentlich auf den Beiträgen der ausgewählten Gemeinden auf, die ihre Projekte und deren Erfolgsfaktoren aus ihrer eigenen Perspektive beschreiben und zur Diskussion stellen.

Auslösend für diese erneute Beispielsammlung war auch das große Interesse an den vorhergehenden Veröffentlichungen zur Planungspraxis deutscher Städte aus den Jahren 2009, 2016, 2018 und 2020. Auch aufgrund der bundesweit positiven Resonanz auf diese Publikationen gibt das Institut für Städtebau und Wohnungswesen München (ISW) gemäß seinem Auftrag über Fortbildung hinaus, auch wissenschaftliche Beiträge zu leisten, erneut in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag (DST) und dem Deutschen Städte- und Gemeindegewerbe dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) diese Veröffentlichung heraus. Das ISW ist eine Einrichtung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung e. V. (DASL) und satzungsgemäß mit der Aus- und Fortbildung von Fachleuten der öffentlichen Verwaltung, der Raumordnung und Landesplanung, des Umweltschutzes sowie der zugehörigen Fachgebiete betraut. Es bietet Fachtagungen, Exkursionen, Workshops und InhouseSeminare zu aktuellen Themen des Städtebaus, der Stadt- und Raumplanung und der einschlägigen Rechtsgebiete an. Ein wichtiger Aspekt der Arbeit besteht in der eigenen wissenschaftlichen Tätigkeit. Erst das ständige Sichten und Auswerten von Forschungsergebnissen und das gleichzeitige Wahrnehmen von Praxisproblemen ermöglicht es, in den Fortbildungsveranstaltungen neues und punktgenaues Wissen zu vermitteln.

Die Rückmeldungen auf den Aufruf von DST, DSTGB und ISW, die nun gesammelt in diesem Band vorliegen, zeigen die große Bandbreite der zu behandelnden Inhalte. Aus der Zuordnung der Beiträge nach verschiedenen Facetten der Thematik und der Bündelung vergleichbarer Projekte ergeben sich die Kapitel

- A Strategische Entwicklung und Förderprogramme,
- B Beteiligung und Prozessgestaltung,
- C Neue Nutzungen, Wirtschafts- und Gewerbeförderung,
- D Innenentwicklung und Leerstandsmanagement,
- E Öffentlicher Raum und Mobilität.

Dabei können diverse Praktiken und Projekte thematisch mehreren Kapiteln zugeordnet werden, wie in der vorangehenden Tabelle veranschaulicht wird. Sie wurden allerdings zur Erleichterung der Lesbarkeit einer Hauptkategorie zugeordnet. Die Herausgebenden hoffen mit dieser Sammlung erneut, einerseits eine auf reflektierende Kommunikation ausgerichtete Grundlage zum politischen wie fachlichen Austausch zwischen den Akteuren in den angesprochenen Städten geschaffen zu haben. Andererseits soll dem planungsprakti-

schen Diskurs in Wissenschaft und Forschung konkretes Fallstudienmaterial zur Auseinandersetzung mit aktueller Planungskultur an die Hand gegeben werden. Das Institut beabsichtigt, die Publikation selbst, aber auch zentrale Einzelaspekte der Thematik zum Gegenstand eigener Lehre und Fortbildung vorzusehen.


Unter dem Kapitel D ab Seite 144 ff findet sich zum Beispiel aus Sachsen folgende Zeilen:

Alte Baumwolle Flöha – vom Industriezentrum zum Stadtzentrum

Mit dem Projekt „Alte Baumwolle“, welches einen deutschlandweit einmaligen Umwandlungsprozess vom „Industriezentrum zum Stadtzentrum“ dokumentiert, hat die Stadt Flöha erfolgreich an städtebaulichen Wettbewerben bis auf Bundesebene teilgenommen, so zum Beispiel beim bundesweiten Wettbewerb „Europäische Stadt: Wandel und Werte – erfolgreiche Entwicklung aus dem Bestand“. Der Wettbewerb fand im Jahr 2018 anlässlich des europäischen Kulturerbejahres statt und stellte die Europäische Stadt in den Fokus. Die Stadt Flöha wurde für ihren Beitrag „Auf dem Weg zum Stadtzentrum: Die Alte Baumwolle in Flöha“ als ein herausragendes Konzept und Projekt für einen zukunftsweisenden Umgang mit dem baukulturellen Erbe der Europäischen Stadt mit dem 2. Platz in der Kategorie Stadtgebäude prämiert. Auch derartige Anstrengungen haben sich ausgezahlt, denn mit der Auszeichnung wurde das Gesamtprojekt „Alte Baumwolle“ weit über die Stadtgrenzen hinaus bekannt, verbunden mit einer zunehmenden Aufmerksamkeit der Fachöffentlichkeit, von Medien und Investierenden. Mit der neu gewonnenen Zuversicht, dass nun auch bauwillige und vor allem kooperative Investitionsunternehmen an einem Stadtzentrum für Flöha interessiert sind, begann die Stadt ab 2018, das historische Kontorgebäude zu sanieren. Zukünftig wird hier die Stadtverwaltung ihren Sitz haben und die ehemaligen Büroräume wieder mit Leben füllen.

Der Praxisleitfaden kann abgerufen werden unter:

www.dstgb.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/aktuelles/neuer-praxisleitfaden-zur-innenstadtentwicklung/

<p>Impressum: Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V. 09130 Chemnitz Zietenstraße 60 Tel.: 0371-69575405 info@kommunalforum-sachsen.de www.kommunalforum-sachsen.de Redaktion: A. Grunke V.i.S.d.P.: P. Pritscha</p>	<p><i>Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermitel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.</i></p>	
---	--	---