

Kommunal-Info 6/2024

5. Oktober 2024

Inhalt

	Seite
Gemeinderat – Aufgaben und Zuständigkeiten	1-5
Zusammensetzung von Ausschüssen	5-9
Kommunaler Investitionsstau (KfW-Panel 2024)	9-13

Der Gemeinderat – Aufgaben und Zuständigkeiten

Am 9. Juni 2024 hatten in Sachsen die Kommunalwahlen stattgefunden, neu gewählt wurden die Gemeinde- und Stadträte sowie die Kreistage. Mittlerweile haben sich überall in den ersten Sitzungen die neuen Vertretungskörperschaften konstituiert, wurden die Ausschüsse und andere Gremien neu besetzt. Manche der Neugewählten werden sich jetzt vielleicht fragen, welche Aufgaben und Kompetenzen denn dem Gemeinderat, dem Stadtrat oder dem Kreistag im kommunalen Gefüge zufallen. Die grundlegenden Bestimmungen dafür sind in §§ 27 und 28 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) bzw. in §§ 23 und 24 der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) zu finden. Wenn im Folgenden stets nur die Rede vom Gemeinderat ist, dann gilt das gleichermaßen für den Stadtrat und analog auch für den Kreistag.

Volkvertretung und Hauptorgan

Die SächsGemO weist den Gemeinderat in seiner rechtlichen Stellung als die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde aus. In Städten führt der Gemeinderat die Bezeichnung Stadtrat.

Als die „*Volkvertretung*“ *auf der Gemeindeebene* hat der Gemeinderat per se eine herausgehobene Stellung. Als die politische und demokratisch legitimierte Vertretung des Gemeindevolkes „bildet der Gemeinderat das verkleinerte Abbild der in der Gemeinde bestehenden politischen Gruppen und Überzeugungen. Er bildet das Forum, in dem die verschiedenen politischen Kräfte und Strömungen aufeinandertreffen und in dem das politische Leben in der Gemeinde gestaltet wird und im Namen der Bürgerschaft die wichtigen Entscheidungen getroffen werden.“¹

¹ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar ..., G § 27, Rn. 8.

Die verfassungsrechtliche Grundlage dafür ist in Artikel 28 des Grundgesetzes zu finden, wo bestimmt wird, dass das Volk in den Gemeinden wie in den Landkreisen eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Von der im Grundgesetz und der Sächsischen Verfassung vorgesehenen Möglichkeit, dass in kleineren Gemeinden an die Stelle einer gewählten Vertretung die Gemeindeversammlung treten kann, wurde in der SächsGemO keine entsprechende Regelung getroffen und ist damit in der kommunalen Praxis nicht vorgesehen.

In der Gemeinde als einer Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts bestehen zwei Organe: der Gemeinderat und der Bürgermeister. Dabei ist der Gemeinderat als Vertretung der Bürger auch das **Hauptorgan der Gemeinde**. Als Hauptorgan der Gemeinde kommt ihm eine kommunalpolitische Vorrangstellung zu: er ist das zentrale Entscheidungsgremium der Gemeinde und bestimmt die „Richtlinien der Gemeindepolitik“. Seinen gesetzlichen Niederschlag findet das in den unter § 28 SächsGemO dem Gemeinderat zugewiesenen Aufgaben, insbesondere:

- der Zuständigkeitsvermutung für alle Aufgaben, soweit dafür nicht der Bürgermeister zuständig ist;
- der Festlegung der Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde;
- den Überwachungs- und Kontrollrechten: Der Gemeinderat überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Gemeindeverwaltung für deren Beseitigung durch den Bürgermeister;
- den Mitwirkungsrechten bei Personalentscheidungen: so entscheidet der Gemeinderat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister über die Ernennung, Einstellungs-, Höhergruppierung und Entlassung der Gemeindebediensteten sowie über die Festsetzung von Vergütungen, auf die kein Anspruch auf Grund eines Tarifvertrags besteht.

Gemeinderat kein „Parlament“

Der Gemeinderat stellt zwar die gewählte Vertretung des Volkes in den Gemeinden dar, ist aber dennoch kein Parlament im staatsrechtlichen Sinne. Auch wenn umgangssprachlich häufig von „Kommunalparlamenten“ die Rede ist und die gewählten Mitglieder kommunaler Vertretungen als „Kommunalabgeordnete“ bezeichnet werden, ist das im staatsrechtlichen Sinne dennoch nicht korrekt.

Der Gemeinderat ist deshalb kein Parlament, weil er kein Gesetzgebungsorgan ist, das im System der Gewaltenteilung neben den Organen der Exekutive und der Judikative steht. Der Gemeinderat ist Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft, die insgesamt zur Exekutive zählt und damit auch bei der Rechtssetzungstätigkeit im System der staatlichen Gewaltenteilung dem Bereich der Verwaltung und nicht der Gesetzgebung zuzuordnen ist. Im Unterschied zu Bundestag und Landtag steht beim Gemeinderat das Verwaltungshandeln im Vordergrund. Dagegen sind Bundestag und Landtag als klassische Legislativorgane nur in Ausnahmefällen mit verwaltenden Aufgaben befasst. Der Gemeinderat, der das den Gemeinden durch Gesetz verliehene Satzungsrecht ausübt, wird hierdurch nicht zum Legislativorgan. Die Befassungskompetenz des Gemeinderates ist eben nur auf Angelegenheiten des gemeindlichen Wirkungskreises beschränkt.

Die fehlende Parlamentseigenschaft des Gemeinderates kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Tätigkeit der Gemeinden durch die Rechtsaufsichtsbehörden des Freistaates überwacht wird (Artikel 89, Absatz 1 Sächsische Verfassung, § 111 SächsGemO), die ein Teil der Exekutive sind. Für Landtag und Bundestag hingegen wäre es völlig undenkbar, dass sie von einem Organ der Exekutive unter Aufsicht gestellt würden.

Aufgabenkatalog des Gemeinderats

Von erheblicher Bedeutung für die herausgehobene Stellung des Gemeinderats sind die in § 28 Absatz 2 SächsGemO in 21 Punkten aufgezählten Angelegenheiten, die allein in die Entscheidungszuständigkeit des Gemeinderats fallen. Die in diesem Katalog genannten Aufgaben dürfen weder auf einen Ausschuss noch auf den Bürgermeister übertragen werden:

1. die Festlegung von Grundsätzen für die Verwaltung der Gemeinde,
2. die Bestellung der Mitglieder von Ausschüssen des Gemeinderats, der Stellvertreter des Bürgermeisters, der Beigeordneten...,
3. die Übernahme freiwilliger Aufgaben,
4. Satzungen, anderes Ortsrecht und Flächennutzungspläne,
5. die Änderung des Gemeindegebietes,
6. die Entscheidung über die Durchführung eines Bürgerentscheides oder die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens,
7. die Verleihung und Aberkennung des Ehrenbürgerrechts,
8. die Regelung der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten,
9. die Übertragung von Aufgaben auf den Bürgermeister,
10. die Erteilung des Einvernehmens zur Abgrenzung der Geschäftskreise der Beigeordneten,
11. die Übertragung von Aufgaben auf das Rechnungsprüfungsamt,
12. der Entzug der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes...,
13. die Entscheidung der Auswahl des örtlichen Prüfers...,
14. die Verfügung über Gemeindevermögen, das für die Gemeinde von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung ist,
15. die Errichtung, Übernahme, wesentliche Veränderung, vollständige oder teilweise Veräußerung und die Auflösung von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen sowie die unmittelbare und mittelbare Beteiligung an solchen,
16. ein Haushaltsstrukturkonzept,
17. die Bestellung von Sicherheiten, die Übernahme von Bürgschaften und von Verpflichtungen aus Gewährverträgen und den Abschluss der ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäfte, soweit sie für die Gemeinden von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
18. Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse, Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen und Treuhandvermögen,
19. die allgemeine Festsetzung von Abgaben,
20. den Verzicht auf Ansprüche der Gemeinde und die Niederschlagung solcher Ansprüche, die Führung von Rechtsstreitigkeiten und den Abschluss von Vergleichen, soweit sie für die Gemeinde von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
21. den Beitritt zu Zweckverbänden und den Austritt aus diesen.

Bei den in dem Katalog aufgezählten Aufgaben handelt es sich um solche, die nicht nur im konkreten Einzelfall, sondern ganz generell für die Gemeinde von herausragender Bedeutung. Daher obliegt die Entscheidung darüber dem Gemeinderat als Hauptorgan der Gemeinde.

Festlegung der Grundsätze der Gemeindepolitik

Nach § 28 Absatz 1 SächsGemO bestimmt der Gemeinderat die Richtlinien der Gemeindepolitik, indem er die „Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde“ festlegt. Was darunter zu verstehen ist, wird in der SächsGemO nicht näher bestimmt.

„Die Einflussmöglichkeiten des Gemeinderats müssen einerseits weit genug sein, damit der Gemeinderat seine Stellung als Führungsorgan erfüllen kann... Schließlich ist bei der Abwägung zu berücksichtigen, dass auch Gemeindepolitik in ihren Grundzügen einheitlich gestaltet werden muss und nicht durch unterschiedliche planerische oder konzeptionelle Vorstellungen zerrieben werden darf. Zu den Verwaltungsgrundsätzen zählen folglich die grundsätzlichen Leitlinien, mit denen der Gemeinderat Vorgaben über Programm, Planung und Gestaltung des Gemeindehandelns macht, und mit denen er seine grundsätzlichen kommunalpolitischen Zielsetzungen definiert.“²

Beispiele für solche Richtlinien sind

- konzeptionelle Planungen für die Stadtentwicklung und den Stadtumbau;
- Richtlinien für die Vermietung von gemeindeeigenen Wohnungen an bestimmte, zu bevorzugende Personengruppen;
- Grundsätze für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen oder Kriterien für die Vermietung gemeindeeigener Versammlungsräume.

Die kommunalpolitische Steuerungskompetenz des Gemeinderats zeigt sich außerdem

- in der ausschließlichen Zuständigkeit für die Beschlussfassung über den Gemeindehaushalt (§ 76 Absatz 2 SächsGemO)
- und die Finanzplanung der Gemeinde (§ 80 SächsGemO).

Der Haushalt als die „in Zahlen gefasste Politik“ enthält vielfache Bindungen und Festlegungen für das künftige gemeindliche Handeln.

Der **Bürgermeister** hat die vom Gemeinderat aufgestellten „Grundsätze für die Verwaltung“ zu beachten und ist insoweit in seiner Befugnis zur Leitung der Geschäfte eingeschränkt. Umgekehrt darf der Gemeinderat dem Bürgermeister auch keine Einzelweisungen in dessen Zuständigkeitsbereich erteilen. Ein solches Eingriffsrecht ist mit der Grundsatzkompetenz im Wortsinne unvereinbar und widerspricht der innergemeindlichen Kompetenzverteilung und Machtbalance zwischen Gemeinderat und Bürgermeister. Ebenso besitzt der Gemeinderat keine innere Organisationsbefugnis. Hierzu zählen u.a. die Gliederung der Gemeindeverwaltung, der Geschäftsverteilungsplan und die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Ebenso obliegt allein dem Bürgermeister die Erledigung der Weisungsaufgaben nach § 2 Absatz 3 SächsGemO.

Überwachungs- und Kontrollfunktion

Mit der in § 28 Absatz 3 SächsGemO eingeräumten Überwachungs- und Kontrollfunktion soll sichergestellt werden, dass der Wille des Gemeinderats unverfälscht vollzogen wird. Die Überwachungsfunktion des Gemeinderats umfasst die Überwachung des Vollzugs der Gemeinderatsbeschlüsse und die Sorge für die Beseitigung von Missständen.

Angelegenheiten, die der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit erledigt (z.B. Weisungsaufgaben) unterliegen keiner Überwachung durch den Gemeinderat, es sei denn, es liegen Missstände in der Verwaltung vor. Das Kontrollrecht umfasst auch die dem Bürgermeister gesetzlich zugewiesenen Zuständigkeiten und schließt selbst Zweckmäßigkeitentscheidungen ein, wenn diese zu Missständen führen oder geführt haben.

² Ebenda, G § 28, Rn. 2.

Treten Missstände auf, hat der Gemeinderat dafür zu sorgen, dass diese durch den Bürgermeister beseitigt werden. Ein Missstand liegt dann vor, wenn

- gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder
- absolut unzweckmäßige Entscheidungen getroffen werden oder
- gegen die kommunalpolitischen Richtlinien verstoßen wird oder
- das Fehlverhalten von Mitarbeitern eine ordnungsmäßige Geschäftsabwicklung in Frage stellt.³

„Ein Missstand ist gegeben, wenn die ordnungsgemäße Abwicklung der gemeindlichen Aufgaben und der ordnungsgemäße Gang der Verwaltungsgeschäfte nicht gegeben ist und damit negative Auswirkungen auf das gemeindliche Leben verbunden sind. Es ist nicht erforderlich, dass die Verwaltung insgesamt in Unordnung geraten ist. Mängel hinsichtlich bestimmter Aufgabengebiete oder einzelner Angelegenheiten genügen. Diese Mängel können darauf beruhen, dass der Bürgermeister wiederholt oder in schwerwiegender Weise gegen gesetzliche Bestimmungen (bei Weisungsaufgaben auch gegen rechtmäßig ergangene Weisungen der Rechtsaufsichtsbehörde) verstößt, bei der Ausübung seines Ermessens offensichtlich fehlerhafte Entscheidungen trifft oder Entscheidungen trifft, die offenkundig unzweckmäßig sind, aber auch, dass er ein eigentlich angezeigtes Handeln unterlässt oder die Gemeindebediensteten nicht in der gebotenen Weise beaufsichtigt. Der Verstoß muss von Gewicht und einer gewissen Nachhaltigkeit sein. Einmalige oder geringfügige Verstöße stellen keinen Missstand dar. Ebenso kann der Gemeinderat eine Entscheidung des Bürgermeisters nicht allein deshalb rügen, weil er ein anderes Vorgehen für zweckmäßiger erachtet hätte.“⁴

Einflussnahme bei Personalentscheidungen

Wichtige personalrechtlichen Entscheidungen wie die Ernennung, Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung der Gemeindebediensteten werden einvernehmlich zwischen dem Bürgermeister und dem Gemeinderat getroffen.

Das Einvernehmen wird in der Regel herbeigeführt, indem der Bürgermeister eine Beschlussvorlage unterbreitet, die der Gemeinderat billigt, oder der Gemeinderat aus dem Kreis der in Betracht kommenden Bewerber eine Person auswählt und den Bürgermeister zur Zustimmung auffordert. Ebenso kann der Gemeinderat dem Bürgermeister auch eine Vorauswahl überlassen und sodann aus dem vom Bürgermeister vorweg gebilligten Personenkreis seine Entscheidung treffen.

Die Erteilung des Einvernehmens muss vom Bürgermeister als Organ erfolgen, kann nicht durch einen Beigeordneten vollzogen werden. Im Falle der Verhinderung des Bürgermeisters ist der allgemeine Stellvertreter zuständig.

Kommt das notwendige Einvernehmen nicht zustande, entscheidet der Gemeinderat, wobei eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Stimmberechtigten erforderlich ist (die Stimme des Bürgermeisters mit eingerechnet). Eine nochmalige Entscheidung des Gemeinderats ist auch dann erforderlich, wenn der Gemeinderat bereits seine Wahl mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit getroffen haben sollte, der der Bürgermeister seine Zustimmung versagt hat. Kommen weder ein Einvernehmen noch eine Zwei-Drittel-Mehrheit zustande, kann die geplante Personalmaßnahme nicht getroffen werden.⁵ **AG**

³ Vgl. Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar, Hrsg.: Binus/Sponer/Koolmann, Kommunal- und Schulverlag 2016, S. 120.

⁴ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar ..., G § 28, Rn. 35.

⁵ Vgl. ebenda, G § 28, Rn. 39ff.

Zusammensetzung von Ausschüssen und Aufsichtsräten

In den konstituierenden Sitzungen der Gemeinderäte und Kreistage wurden die kommunalen Ausschüsse und auch die Aufsichtsräte von kommunalen Unternehmen neu besetzt. In diesem Zusammenhang tauchten Fragen nach der Zusammensetzung dieser Gremien und nach dem anzuwendenden Auszählverfahren auf. Dazu hier folgende Anmerkungen.

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 soll⁶, 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, dass die Mitglieder eines Ausschusses so zu bestimmen sind, damit im Ausschuss die im Gemeinderat bzw. Kreistag vertretenen politischen Kräfte mit ihrem sich aus der jeweiligen Anzahl der Sitze ergebenden Stärkeverhältnis möglichst getreu abbildet werden. Dazu zählen in erster Linie die sich regelmäßig nach der Parteizugehörigkeit formierenden Fraktionen oder aber Gruppen von Gemeinderatsmitgliedern.

Verfahren zur Bestellung der Ausschussmitglieder

In § 42 Absatz 2 SächsGemO bzw. § 38 Absatz 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.⁷
- Andererseits besteht die Auffassung, dass eine Einigung bei der Durchführung einer

⁶ Vgl. § 42 Absatz 2 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) bzw. § 38 Absatz 2 Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO).

⁷ Vgl. Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Kommentar). Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, Kommentare zu § 42 SächsGemO, S. 3 und zu § 38 SächsLKrO, S. 185.

förmlichen Abstimmung nicht an einzelnen Enthaltungen scheitert, sondern nur bei Abgabe von Gegenstimmen. Andernfalls hätte der Gesetzgeber in § 42 Absatz 2 im übrigen den Begriff der „einstimmigen Entscheidung“ statt der Einigung verwenden müssen.⁸

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.

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.“⁹

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 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.

⁸ Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 42 Rn 63.

⁹ Ebenda Rn 64.

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.“¹⁰

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.“¹¹

Die Auszählverfahren

Mit der Novellierung des sächsischen Kommunalrechts vom 20. Februar 2022 werden die Sitze in Gemeinderäten und Kreistagen für die eingereichten Wahlvorschläge auf Grundlage der ausgezählten Wählerstimmen nach dem **Höchstzahlverfahren von Sainte-Laguë** bestimmt. Bis dahin galt in Sachsen das **d'Hondtsche Höchstzahlverfahren**. Was macht den Unterschied aus? Die Auszählung nach den verschiedenen Auszählverfahren führt zu unterschiedlichen Ergebnissen. Beim d'Hondtschen Höchstzahlverfahren haben die Wahlvorschläge mit einem hohen Wahlergebnis einen zusätzlichen Vorteil, während Wahlvorschläge mit schwächerem Wahlergebnis einen Nachteil erfahren.

Für die Besetzung der Ausschüsse macht das sächsische Kommunalrecht jedoch keine Vorgaben. Hier können der Gemeinderat bzw. der Kreistag das Auszählverfahren selbst bestimmen. Zu den üblichen Auszählverfahren bei der Berechnung der Sitze gehören:

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

Entscheiden sich Gemeinderat bzw. Kreistag für ein bestimmtes Verfahren, so ist das in der Hauptsatzung zu bestimmen, da nach § 42 Absatz 1 SächsGemO bzw. § 38 Absatz 1 SächsLKrO der Grundsatz gilt „Das Nähere regelt die Hauptsatzung“. Wurde in der Hauptsatzung kein Auszählverfahren festgelegt, ist entsprechend §§ 21f des Sächsischen Kommunalwahlgesetzes das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë anzuwenden.¹²

¹⁰ Kommunalverfassungsrecht Sachsen (Kommentar). Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, ebenda.

¹¹ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 42 Rn 128.

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

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.

Das Quotentialverfahren nach Hare-Niemeyer

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

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

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.

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., was nach den Gesetzen der Arithmetik zu unterschiedlichen Ergebnissen führt.

Besetzung der Aufsichtsräte in kommunalen Unternehmen

Sind von der Gemeinde bzw. vom Landkreis in kommunale Unternehmen in Privatrechtsform (GmbH, Aktiengesellschaft) Personen als Mitglied des Aufsichtsrates oder eines entsprechenden Überwachungsorgans zu entsenden oder der Gesellschafterversammlung zur Wahl vorzuschlagen, dann sind diese nach § 98 Absatz 2 SächsGemO vom Gemeinderat entsprechend § 42 Absatz 2 SächsGemO zu bestellen, also nach dem Verfahren zur Besetzung der kommunalen Ausschüsse.

AG

Investitionsoffensive Infrastruktur notwendig

Zum KfW-Kommunalpanel 2024

Den Einsturz der Carola-Brücke in Dresden nahm der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) in einem Statement vom 12. September zum Anlass, um auf den beunruhigenden Zustand der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Gemeinden hinzuweisen.¹³

Der Einsturz der Carolabrücke in Dresden mache auf erschreckende Weise deutlich, dass Deutschland von der Substanz lebe. Statistisch gemittelt verzeichnen die Kommunen jeden Tag einen Wertverlust in Höhe von rund 13 Millionen Euro bei Ihren Infrastrukturen. Das KfW-Kommunalpanel 2024 beziffert den kommunalen Investitionsrückstand auf

¹³ Vgl. www.dstgb.de/themen/mobilitaet/verkehrsinfrastruktur/investitionsoffensive-infrastruktur-notwendig/

rund 186 Milliarden Euro. Vor etwa zehn Jahren belief sich dieser Rückstand noch auf rund 100 Milliarden Euro.

Gerade im Bereich der Verkehrsinfrastruktur drohen erhebliche negative Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger und den Standort Deutschland insgesamt. Die Kommunen in Deutschland verfügen über rund 60.000 Brücken mit einer Gesamtlänge von mehr als 3600 Kilometern. Rund die Hälfte davon ist laut einer Studie aus dem Jahr 2023 in keinem guten Zustand. Gleichzeitig fehlen den Städten und Gemeinden die finanziellen Mittel, um die dringend notwendigen Sanierungsarbeiten in einem ausreichenden Umfang durchführen zu können.

Das KfW-Kommunalpanel 2024

Bereits im Mai 2024 hatte der DStGB im Zusammenhang mit der Bekanntgabe der Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2024 auf die außerordentlich bedrückende Lage hingewiesen: Der kommunale Investitionsstau wachse binnen eines Jahres um 12 Prozent und steigt auf die Rekordhöhe von 186 Mrd. Euro. Es bestehe kaum Hoffnung auf rasche Besserung der Lage. Deutschland lebe seit Jahren von der Substanz. Hinzu kommen notwendige Investitionen in die Transformation der kommunalen Infrastruktur, die sich nach Schätzungen auf über eine Billion Euro im kommenden Jahrzehnt belaufen werden.

Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer jährlichen Befragung der Kämmerereien in Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen. Die bundesweit repräsentative Umfrage wird vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt und von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt.

Die *Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2024* wurden in folgender *Kurzfassung* dargestellt.¹⁴

Einschätzungen zur Finanzlage haben sich nochmals eingetrübt

Mit einem Finanzierungsdefizit von -6,8 Mrd. EUR verzeichnet die Kassenstatistik für das Jahr 2023 zum ersten Mal seit 2011 wieder ein negatives Jahresergebnis für die deutschen Kommunen. Anders als in den Jahren zuvor konnten die Kommunen weder besondere finanzielle Unterstützungen von Bund und Ländern noch überraschende Steuermehreinnahmen verbuchen, sodass die Mehreinnahmen nicht ausreichten, um die in allen Bereichen steigenden Ausgaben zu kompensieren. Die kommunalen Einnahmen stiegen zwar im Vergleich zum Vorjahr um insgesamt 9%. Dem gegenüber legten die Ausgaben jedoch um 12% zu, wobei die Sachinvestitionen wie auch der laufende Sachaufwand aufgrund gestiegener Preise höhere Wachstumsraten von rund 16% aufwiesen. Die Sozial- und die Personalausgaben sind um knapp 12% gewachsen und werden aufgrund ihrer dauerhaften Natur die kommunalen Haushalte noch für lange Zeit beanspruchen.

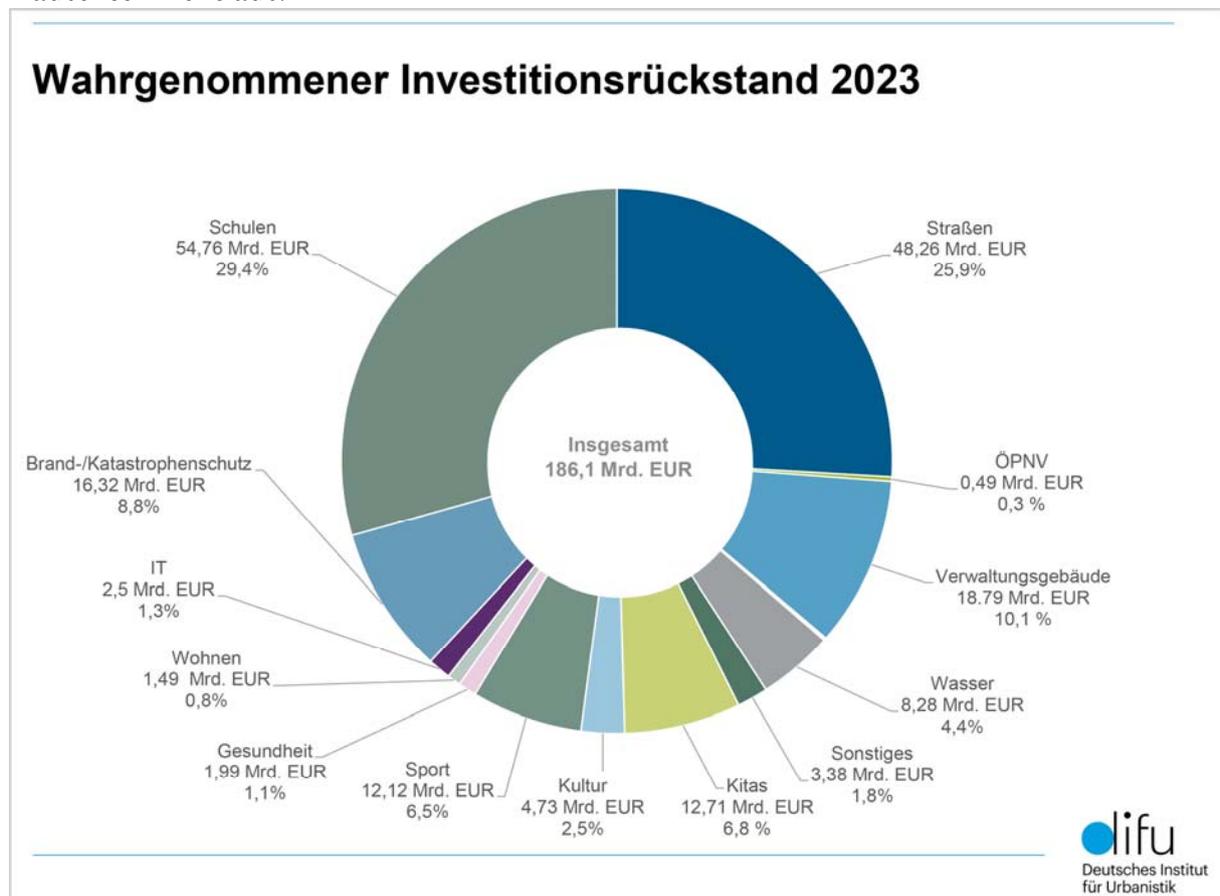
Diese Entwicklungen spiegeln sich in den Einschätzungen der Kämmerereien wider, die für das KfW-Kommunalpanel 2024 vom Deutschen Institut für Urbanistik im Zeitraum von September bis November 2023 befragt wurden. Die aktuelle Finanzlage wird nur noch von unter 20% der Kommunen als positiv bewertet, wohingegen nahezu 60% ihre Finanzlage als negativ einschätzen.

¹⁴ www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2024_KF.pdf

Dies gilt umso mehr für den Ausblick auf die künftige Finanzlage in fünf Jahren. Hier äußern sich mittlerweile rund 90% der Kommunen pessimistisch, während nur noch 2% eine positive Erwartung haben.

Investitionsplanungen halten mit den steigenden Preisen nicht Schritt

Die Sorge ist, dass diese schlechten Erwartungen der Kämmereien über kurz oder lang Einfluss auf die Haushaltsplanungen haben werden und beispielsweise zu niedrigeren Investitionen führen. Für das aktuelle Jahr 2024 rechnen die Kommunen aber mit Gesamtinvestitionen von 45,0 Mrd. EUR in ihren Kernhaushalten. Wichtigste Investitionsschwerpunkte bleiben mit rund 12,9 Mrd. EUR die Schulen gefolgt von circa 10,8 Mrd. EUR für die Straßen. Mit Abstand folgen die Kinderbetreuung sowie der Brand- und Katastrophenschutz mit jeweils 3,9 Mrd. EUR. Für die öffentlichen Verwaltungsgebäude werden nur etwas mehr als 3,1 Mrd. EUR eingeplant. Insgesamt haben die Investitionsplanungen um 4,1% zum Vorjahr zugelegt, gleichen damit aber die Preissteigerungen im Bausektor nicht aus.



Investitionsrückstand steigt inflationsbedingt stärker als in den Vorjahren

Steigende Preise und weiter zunehmende Anforderungen an die kommunale Infrastruktur führen in der bundesweiten Hochrechnung zu einem Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands der Kommunen auf 186,1 Mrd. EUR (siehe Grafik). Das entspricht 20,5 Mrd. EUR bzw. 12,4% mehr als im Vorjahr und wird im Wesentlichen durch die Investitionsbereiche Straßen (+9,7 Mrd. EUR auf 48,3 Mrd. EUR), Schulen (+7,3 Mrd. EUR auf 54,8 Mrd. EUR) sowie Brand- und Katastrophenschutz (+4,0 Mrd. EUR auf 16,3 Mrd. EUR) getrieben. In den anderen Bereichen kommt es nur zu kleineren Veränderungen. Weitere größere Blöcke des Investitionsrückstands stellen die Verwaltungsgebäude mit 18,8 Mrd. EUR, die Kitas mit 12,7 Mrd. und die Sportstätten mit 12,1 Mrd. EUR dar.

Hinsichtlich der Entwicklung des Investitionsrückstands für die nächsten Jahre erwarten 33% der Kommunen einen Abbau, ebenso viele eine Zunahme. Je nach Investitionsbereich fallen diese Erwartungen jedoch deutlich auseinander. Relativ optimistisch sind die Kämmergeien mit Blick auf Schulen, bei denen 42% einen Abbau und 28% einen Anstieg erwarten, vergleichbar zu den Kitas, wo 40% von einem Rückgang und 24% von einer Zunahme ausgehen. Ein anderes Bild zeigt sich hingegen bei den Straßen. Hier erwarten 53% der befragten Kämmergeien einen weiteren Anstieg des Investitionsrückstands, nur 20% gehen von einem Abbau aus.

Investitionshemmnisse erschweren eine Ausweitung der kommunalen Investitionstätigkeit

Seit vielen Jahren zeigt sich, dass nur rund Zweidrittel der geplanten Investitionen im veranschlagten Zeitraum umgesetzt werden können. Verschiedene Hemmnisse stehen einer Steigerung der kommunalen Investitionstätigkeit bzw. einer schnelleren Realisierung im Wege.

Die Hemmnisse wirken dabei sehr unterschiedlich. So sorgen fehlende Finanzmittel (bei 55% der Kommunen) oder unpassende Fördermittelangebote (43%) vor allem dafür, dass Projekte gar nicht durchgeführt werden, in anderen Fällen hingegen nur in abgespeckter Form (42 bzw. 28%). Hingegen führen komplexe und zeitaufwändige Verfahren und Vorgaben in rund 60% der Kommunen zu einer Verzögerung von mehr als einem Jahr. Auch die Liefer- und Kapazitätsengpässe der Bauwirtschaft führen bei über 60% zu einer Verzögerung und in rund der Hälfte der Kommunen auch zu einer Verteuerung von mehr als 25% gegenüber den ursprünglich angesetzten Kosten. Personalmangel in der Bauverwaltung wiederum führt in 56% der betroffenen Kommunen zu deutlichen Verzögerungen und in fast 30% der Fälle sogar dazu, dass Projekte gar nicht durchgeführt werden.

Die Vielzahl an Hemmnissen erfordert verschiedene Lösungsansätze, beispielsweise Vereinfachungen der Vorschriften und Abbau der Bürokratie, eine Stärkung der Verwaltungskapazitäten, insbesondere durch die Digitalisierung von Prozessen, aber auch eine verbesserte finanzielle Basis für kommunale Investitionen.

Finanzierungsumfeld hat sich verschlechtert

Wie die Kommunen ihre Investitionen finanzieren, hat sich im Vergleich zum Vorjahr kaum verändert. Die liquiden Mittel aus dem Vorjahr machen 23% des Finanzierungsmixes aus. Die allgemeinen Deckungsmittel aus Steuern und Schlüsselzuweisungen kommen auf 17%, weitere 10% entfallen auf Investitionszuweisungen. Damit machen Eigenmittel rund die Hälfte im Finanzierungsmix aus, während sich die andere Hälfte weitgehend aus Fördermitteln (22%) sowie Kommunalkrediten (24%) zusammensetzt.

Angesichts der sich verengenden Haushaltsspielräume erwarten 56% der Kommunen eine steigende Bedeutung der Kreditfinanzierung. Bei allen anderen Instrumenten wird eher eine Abnahme oder ein unveränderter Anteil erwartet.

Die wachsende Bedeutung von Investitionskrediten fällt in einen Zeitraum deutlich gestiegener Zinsen. Rund 40% der Kommunen, die einen Kredit in Anspruch genommen haben, empfanden die Konditionen der Kreditaufnahme im vergangenen Jahr als eher oder sehr schlecht; hingegen nur 25% als gut oder sehr gut. Mit Blick auf das kommende Jahr gehen 73% der Kommunen, die eine Kreditaufnahme planen, von einer weiteren Verschlechterung aus. Nur 4% dieser Kommunen erwarten eine leichte Verbesserung. Diese Werte sind zwar etwas besser als im Vorjahr, als 87 % eine Verschlechterung und 2% eine

Verbesserung erwartete; dennoch bleibt der überwiegende Teil der Kommunen mit Blick auf die Kreditkonditionen pessimistisch.

Verwaltungsgebäude sind häufig modernisierungsbedürftig, haben jedoch wenig kommunalpolitische Priorität

Als Investitionsbereiche mit der höchsten politischen Priorität sehen die Kammereien die Kitas (77%) und die Schulen (70%). Dem gegenüber sehen das nur 9% bei den Verwaltungsgebäuden so, umgekehrt 23% eine niedrige und 68% gar keine Priorität. Und dies, obwohl die Verwaltungsgebäude den drittgrößten Block im Investitionsrückstand ausmachen und daher als Sonderthema im KfW-Kommunalpanel 2024 tiefergehend behandelt werden.

Denn ein zeitgemäßer Zustand der Verwaltungsgebäude erscheint aus verschiedenen Gründen erforderlich: so sehen zum Beispiel 81% der Kommunen einen Zusammenhang vom Zustand der Gebäude und dem Eindruck, den Bürgerinnen und Bürger vom Staat haben. Das heißt im Umkehrschluss, dass ein schlechter Zustand der Rathäuser und Co. das Bild der Kommunen und des Staates insgesamt in Mitleidenschaft ziehen kann. Ein Grund mehr, die kommunalen Investitionen auf eine stärkere Basis zu stellen.

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

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.

