



Petra Kelly STIFTUNG

Peter Gack

Gerd Rudel

Kommunale Politik gestalten

Grundlagen

Rahmenbedingungen

Handlungsmöglichkeiten

Herausgeberin:
PETRA-KELLY-STIFTUNG

Layout: Dr. Gerd Rudel

Druck: Druckerei Peter Frank, Sammerswinkel 2, 96135 Waizendorf

Bamberg/München, März 2013

ISBN: 978-3-00-041301-8

Preis: 6,50 EURO

© **PETRA-KELLY-STIFTUNG**

80469 München, Reichenbachstr. 3A

Fon: 089/242267-30 - Fax: 089/242267-47 - E-mail: info@petra-kelly-stiftung.de

Nachdruck (auch auszugsweise) nur mit Genehmigung der Herausgeberin

Einführung	4
1. Demokratie vor Ort: die Mitmachkommune	6
a. Gesetzlich vorgeschriebene und formalisierte Beteiligung	8
b. Gering formalisierte Beteiligungsformen	11
c. Methoden für Beteiligungsverfahren	13
d. "Open Government": mehr Lokaldemokratie durch Internet!?	17
e. Bürgerbeteiligung und repräsentative (Kommunal-) Demokratie	19
2. Grundlagen des Kommunalrechts	21
a. Gemeinde- und Kreisorgane in Bayern	21
b. Die Arbeit im Kommunalparlament	25
c. Die Aufgaben der Kommunen	31
d. Kommunale Unternehmen	34
e. Interkommunale Zusammenarbeit	38
3. Haushalt und Finanzen in der Kommune	40
a. Die finanzielle Lage der Kommunen	40
b. Der Kommunalhaushalt	42
c. Die Einnahmequellen der Kommunen	51
d. Der kommunale Finanzausgleich	59
e. Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe	61
f. Bürgerhaushalt und Gender Budget	68
4. Planen und Bauen in der Kommune	72
a. Die überörtliche Planung	72
b. Die Bauleitplanung	74
c. Vom Bauvorhaben zur Baugenehmigung	90
d. Bauen und Umweltschutz	96
Anhang	105
Nützliche Adressen	105
Abkürzungen	106
Die Autoren	108

Die Kommune gilt historisch in Form der griechischen Polis als Wiege der Demokratie. Auch heute noch wird die Kommunalpolitik gerne als "Schule der Demokratie" bezeichnet. Und diese Einschätzung stimmt zumindest insoweit, als viele Politikerinnen*) ihre ersten Karriereschritte auf der lokalen Politikbühne machen.

Ganz im Gegensatz zu dieser prinzipiell positiven Einschätzung werden Kommunalpolitikerinnen vom "Wahlvolk" eher negativ bewertet: Klügelwirtschaft und Pöstchenschieberei – mit solchen Begriffen sind viele Bürgerinnen schnell bei der Hand, wenn sie nach ihrer Meinung zur Kommunalpolitik gefragt werden. Die sehr schwache Beteiligung an Kommunalwahlen spricht eine deutliche Sprache, was die Distanz der Bürgerinnen zur eigentlich so "bürgernahen" Kommunalpolitik angeht.

Vor diesem Hintergrund versteht sich die vorliegende Broschüre als der Versuch, im Vorfeld der Kommunalwahlen potenzielle Kandidatinnen und andere an der Kommunalpolitik interessierte Bürgerinnen in knapper Form mit wesentlichen politischen Handlungsfeldern und Entscheidungsprozessen auf lokaler Ebene vertraut zu machen. Wir wollen damit den Leserinnen Lust auf ein Engagement in "ihrer" Kommune machen und ihnen möglichst praxisnah das für die Kommunalpolitik notwendige "Know-how" vermitteln. Dass wir dies nicht vorgeblich "neutral" tun, sondern mit einer dezidierten Werthaltung, wird bei der Lektüre schnell klar: Kommunalpolitik muss transparent, bürgernah und demokratisch gestaltet werden, ihr Ziel muss es sein, die eigene Kommune "nachhaltig" und "zukunftsfähig" zu machen. Nur dann kann es aus unserer Sicht gelingen, Legitimations- und Vertrauensverluste auf Seiten der Bürgerinnen zu kompensieren.

Im Sinne einer lesbaren Einführung verzichten wir weitgehend auf "wissenschaftliches Beiwerk" wie Fußnoten, Querverweise und Zitate und beschränken uns auf einige grundlegende Themenfelder. Die besonders gekennzeichneten Tipps, die Hinweise auf einige uns wirklich wichtig erscheinende Bücher und Zeitschriftenartikel sowie Links ins Internet sollen dazu beitragen, sich in der oftmals komplexen und komplizierten Materie zurechtzufinden. Eine "Konkurrenz" zu bereits vorliegenden Einführungen und Handbüchern ist weder beabsichtigt noch in diesem knappen Umfang überhaupt zu leisten. Zum Weiterlesen und Vertiefen empfehlen wir:



Rita A. Herrmann / Gerald Munier (Hrsg.): Stadt, Land, Grün. Handbuch für alternative Kommunalpolitik, AKP, Bielefeld 2008

Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 2003

Naßmacher, Hiltrud und Karl-Heinz: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen. Wiesbaden 2007 (4. Auflage)

Jörg Bogumil / Lars Holtkamp: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden 2006

Außerdem empfehlen wir einen regelmäßigen Blick in die sechsmal jährlich erscheinende "Alternative Kommunalpolitik" (AKP), *das* Periodikum für grüne und alternative Kommunalpolitik. Auch die Zeitschriften der kommunalen Spitzenverbände ("der städtetag" auf Bundesebene und "Der bayerische Bürgermeister" im Freistaat) bieten aktuelle Fachinformationen. Und natürlich sind im Internet viele interessante Informationsquellen zu finden. Als erste "Anlaufstellen" empfehlen wir:



Kommunalweb - Das Portal für kommunale Forschung und Praxis:

<http://www.kommunalweb.de/>

Deutsches Institut für Urbanistik:

<http://www.difu.de>

Wir haben uns bewusst in doppelter Weise, nämlich regional und thematisch, beschränkt. Die Konzen-

*) Der besseren Lesbarkeit halber verzichten wir auf die umständliche Verwendung männlicher und weiblicher Formen. Wir benutzen in der Regel die weibliche Form und bitten unsere männlichen Leser, sich in dieser Form eingeschlossen zu fühlen.

tration auf Bayern ist im eigentlichen Sinne des Wortes "naheliegend". Denn wesentliche Bereiche der Kommunalpolitik (Gemeinde- und Bauordnung beispielsweise) werden vom Landesgesetzgeber bestimmt. Und die primären Adressaten unseres Heftes sind bayerische Bürgerinnen.

Die inhaltliche Beschränkung auf vier Bereiche der Kommunalpolitik liegt in der grundlegenden Bedeutung der jeweiligen Themen begründet:

- ▶ **Mitmachkommune:** Die Stärkung der lokalen Demokratie muss ein wesentliches Anliegen sein, wenn Politikverdrossenheit nicht zum Normalfall werden soll. Beteiligungsverfahren in allen möglichen Formen und Facetten spielen dafür eine entscheidende Rolle.
- ▶ **Kommunalrecht:** Wer den rechtlichen Rahmen nicht kennt, in dem sich die Kommunalpolitik in Bayern bewegt, wird mit seinen politischen Initiativen sehr schnell ins Leere laufen. Ohne eine kommunalrechtliche "Grundaussattung" verpufft gut gemeintes politisches Engagement.
- ▶ **Haushalt und Finanzen:** "Ohne Moos nix los!" - das gilt in Zeiten knapper Kassen leider auch für die Kommunen. Haushaltsrechtliche und finanzpolitische Kenntnisse sind vor diesem Hintergrund nötiger denn je, um ökologisch und sozial orientierte Politik umzusetzen.
- ▶ **Bau- und Planungsrecht:** Die Planungshoheit ist ein Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung und ein weites Feld für eigene politische Initiativen im Kommunalparlament. Auch hier gilt: Man muss die rechtlichen Klippen kennen, um sie umschiffen zu können.

Dass wir in der hier vorgelegten Broschüre vornehmlich Basiswissen vermitteln, das vertieft und in andere Politikfelder erweitert werden kann und sollte, dürfte klar sein. Wenn wir dem einen oder anderen Neuling in der Kommunalpolitik damit den Start ins politische Engagement erleichtern können, haben wir ein wesentliches Ziel erreicht.

Neben dem fachlichen Know-how, das für die Qualität politischer Arbeit naturgemäß von entscheidender Bedeutung ist, sollten Einsteiger in die Kommunalpolitik allerdings nicht vergessen, dass im politischen "Geschäft" auch andere Kompetenzen gefragt sind: Kommunikation, Zeitorganisation, Umgang mit Konflikten, Managementfähigkeiten... Diese Bereiche, die für eine erfolgreiche politische Arbeit immer wichtiger werden, können wir im Rahmen unserer Einführungsbroschüre nur erwähnen, nicht aber auch nur ansatzweise behandeln. Dieser Verzicht fällt uns aber um so leichter, als wir dafür auf entsprechende Literatur verweisen können:



Rita A. Hermann / Gerald Munier (Hrsg.): Kommunal Politik machen. Grundlagen, Hilfen, Tipps für die Praxis. Bielefeld 2011 (3., überarbeitete Auflage)

Rasmus Grobe / Imke Kreussel: Navigationshilfe für Umweltbewegte. Methoden für ein erfolgreiches Engagement. München 2004

München / Bamberg, im Februar 2013

Peter Gack & Gerd Rudel

1. Demokratie vor Ort: die Mitmachkommune

Kommunalpolitik wird – jedenfalls in Lehrbüchern und Sonntagsreden – gern als "Schule der Demokratie" gepriesen. Denn in der Kommune, dort wo man lebt und sich auskennt, könne Demokratie direkt er- und gelebt werden. Die Wirklichkeit sieht dann doch etwas anders aus: So gehen immer weniger Bürgerinnen zu den Wahlurnen, wenn sie ihre Repräsentanten auf kommunaler Ebene bestimmen dürfen. In Bayern z.B. sank die Wahlbeteiligung bei den Stadtratswahlen in den kreisfreien Städten von 86,8% im Jahr 1946 kontinuierlich auf nur noch 48,4 % im Jahr 2008.

Wenn nicht einmal mehr die Hälfte des Wahlvolks wählen geht, dann ist die Kommunalpolitik offenbar für die Mehrzahl der Bürgerinnen ein Terrain, das ihnen nur marginale Einflussmöglichkeiten verspricht. Egal ob die Entscheidungen im Rahmen einer eher traditionellen (und gerade im ländlichen Raum immer noch verbreiteten) Honoratiorenpolitik fallen oder Ergebnis der mittlerweile auch in den Kommunalparlamenten dominierenden Parteipolitik sind: Die Bürgerinnen fühlten und fühlen sich von dieser Art Kommunalpolitik nicht angezogen.

Dass die Abstinenz am Wahltag keineswegs ein generelles Desinteresse an kommunalpolitischen Fragen bedeutet, zeigen auf der anderen Seite die vielfältigen Formen politischen Engagements der Bürgerschaft. Und das nicht erst seit "Stuttgart 21"! Die Bürgerinnen *wollen* sich in den politischen Entscheidungsprozess einmischen, sie wollen gehört werden und ihre Wünsche, Bedenken oder Einwendungen berücksichtigt sehen. Umfragen zeigen: Fast vier Fünftel der Befragten sehen zum Beispiel bei großen Bauprojekten ihre Interessen zu wenig berücksichtigt.

Lokale Bürgerinitiativen zu allen denkbaren kommunalpolitischen Themen gibt es seit den siebziger Jahren und haben als "neue soziale Bewegungen" nicht zuletzt auch bei der Entstehung der GRÜNEN eine wichtige Rolle gespielt. In den vergangenen zwanzig Jahren kamen zu diesen eher oppositionellen Bewegungen weitere bürgerschaftliche Engagementformen dazu, die eher auf Kooperation und Konsens setzen und teilweise sogar von den Kommunen selbst initiiert wurden (z.B. im Rahmen der Lokalen Agenda 21). Und: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind mittlerweile etablierte Instrumente direkter Demokratie auf kommunaler Ebene.

Kommunalpolitik als "Mitmach-Demokratie" ist deshalb ein wichtiger Beitrag zum Abbau der scheinbar allgegenwärtigen Politikverdrossenheit. Die demokratische Qualität formaler wie auch informeller Beteiligungsverfahren hängt jedoch davon ab, wie ernst gemeint und auf echte Partizipation der Bürgerinnen abzielend diese Beteiligungsangebote tatsächlich sind. Im Kern verfolgt eine verstärkte Partizipation das Ziel, die Bürgerinnen an den kommunalen Entscheidungen aktiv zu beteiligen,

- ▶ um deren Wissen und Erfahrungshorizont mit einzubeziehen und dadurch zu zielgenaueren Entscheidungen zu kommen (Stichwort: Bürgerinnen als Ressource),
- ▶ um näher an die Lebenswirklichkeit der Betroffenen – die sich häufig von der Lebenswirklichkeit der politischen Entscheidungsträgerinnen unterscheidet – zu gelangen (Stichwort: Betroffene zu Experten machen),
- ▶ um die in einer Demokratie notwendige Transparenz zu schaffen,
- ▶ um die Akzeptanz von politischen Entscheidungen zu erhöhen.

Um diese Ziele erreichen zu können, ist mehr nötig als ein sporadisches und bruchstückhaftes Experimentieren mit dem einen oder anderen Beteiligungselement. Wenn die Bürgerinnen mitplanen, mitentscheiden und mitgestalten wollen und sollen, dann ist eine durchdachte und systematische Beteiligungskultur notwendig. Diese Beteiligungskultur muss zumindest die folgenden Kriterien erfüllen, wenn sie die Legitimation kommunalpolitischer Entscheidungen wirklich erhöhen will:

- ▶ so früh wie möglich, denn nur dann können auch Alternativen diskutiert und deren Vor- und Nachteile abgewogen werden.
- ▶ ergebnisoffen, denn nur dann fühlen sich die Bürgerinnen ernstgenommen.

- ▶ möglichst repräsentativ und sozial inklusiv, denn nur wenn allen Bürgerinnen die Teilhabe am Beteiligungsprozess ermöglicht wird, kann verhindert werden, dass die Beteiligung zur exklusiven Spielwiese der besser ausgebildeten und wohlhabenden Bevölkerungsschichten wird.

Damit diese Beteiligungskultur auch wirksam werden kann, muss die Verwaltung etliche Vorleistungen erbringen: Da die Qualität der Bürgerbeteiligung wesentlich von den Informationen abhängt, die den Bürgerinnen vorliegen, muss die Verwaltung umfassend, verständlich und transparent informieren. Gerade bei komplexen Verfahren ist dies nicht einfach: Der Fachjargon von Planern und Juristen ist für viele Bürgerinnen eine unüberwindliche Kommunikationshürde. Zudem ist es Aufgabe der Verwaltung, möglichst alle verfügbaren Kommunikationswege zu beschreiten, um die relevanten Informationen verfügbar zu machen. Visualisierungen und interaktive Möglichkeiten sollten genutzt und Unterlagen online zur Verfügung gestellt werden.

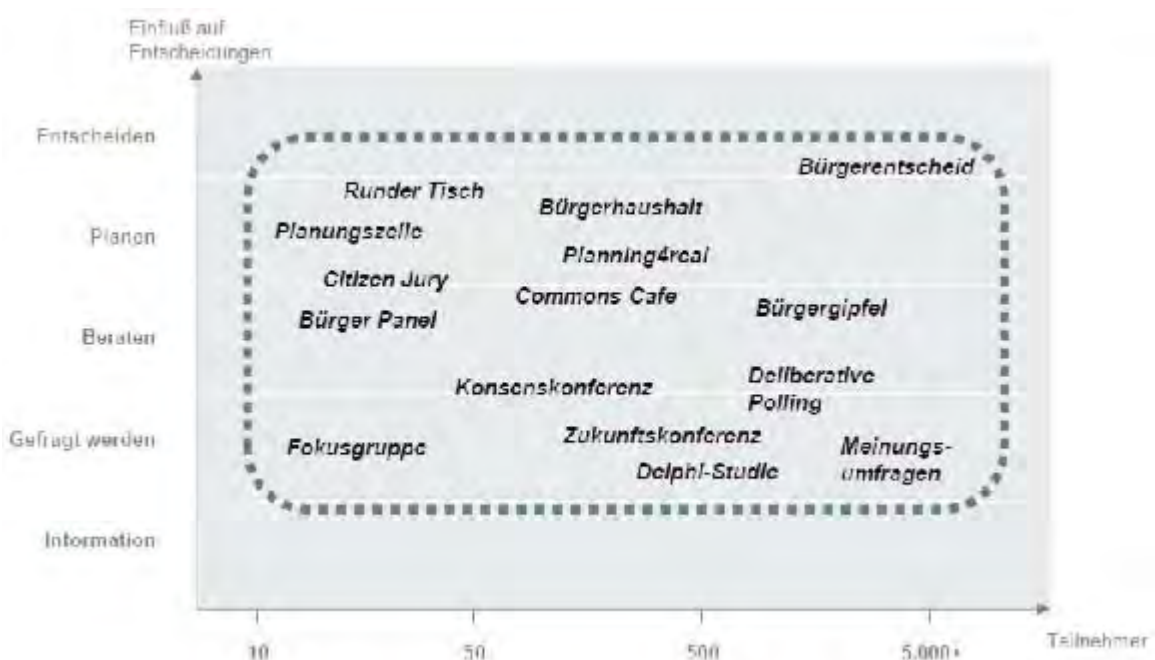
Ganz entscheidend ist es auch, von vornherein Umfang, Reichweite und auch eventuelle Grenzen der Beteiligung klarzustellen. Die Bürgerinnen müssen wissen, warum, wofür, wann, womit, wie lange und mit wem ein Beteiligungsprozess stattfindet. Dazu gehört auch, die Rolle der kommunalen Entscheidungsgremien deutlich zu machen und ggf. ihre letztliche Verantwortlichkeit für einen endgültigen Beschluss (z.B. Satzungsbeschluss eines Bebauungsplans) zu betonen.

Für Beteiligungsprozesse gibt es nicht *die* "richtige" und mit Sicherheit erfolgreiche Methode. Wichtig ist vielmehr ein differenziertes Methodenspektrum, das je nach Sachlage situationsangemessen eingesetzt werden kann.



Wie vielfältig die möglichen Formen der Beteiligung sind, wie unterschiedlich der Grad ihrer Verbindlichkeit und die Zahl der damit zu erreichenden Bürgerinnen ist, macht die folgende Grafik deutlich.

In dieser Grafik wird sehr klar erkennbar, dass den *Beteiligungsverfahren* in aller Regel keine *Entscheidungskompetenz* zukommt. Beteiligung heißt: Die Bürgerinnen werden nach ihrer Meinung gefragt, sie dürfen beraten und mitplanen. Entscheidung aber erfordert demokratische Legitimation. Die hat das demokratische gewählte Gremium: Kreistag, Stadt- oder Gemeinderat. Oder eben die Gesamtheit der Bürgerinnen in Form des Bürgerentscheids. Viele Frustrationen und Enttäuschungen nach aufwendigen Beteiligungsprozessen entstehen, weil diese Grenze zwischen Partizipation und Entscheidung nicht



deutlich genug betont wurde.

Schon diese wenigen Hinweise machen deutlich: Eine lebendige Beteiligungskultur kostet Zeit und Geld. Die Mitarbeiterinnen in den Verwaltungen müssen entsprechend geschult werden. Auch die Aufbereitung der Informationen und die Durchführung der eigentlichen Beteiligungsprozesse ist ohne entsprechende Ressourcen nicht zu leisten. Klar ist aber auch die "Belohnung" für diesen Mitteleinsatz: eine lebendige Partizipationskultur, die die Legitimität der (Kommunal-) Politik und damit des gesamten Gemeinwesens stärkt und erhöht.

a. Gesetzlich vorgeschriebene und formalisierte Beteiligung

Die Bürgerinnen an der Gemeindepolitik und bestimmten dort geplanten Projekten zu beteiligen, ist keine neue Forderung, sondern seit langem Bestandteil der kommunalpolitischen Realität. Wenn dennoch immer stärker nach mehr und besserer Bürgerbeteiligung gerufen wird, dann sind die vorhandenen Beteiligungsverfahren offenbar ungenügend. Und in der Tat: Diese gesetzlich vorgeschriebenen Verfah-



Lars Holtkamp: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin 2000

Klaus J. Beckmann (Hrsg.): Bürgerbeteiligung in den Kommunen. Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung. DIFU-Impulse 3/2012. Berlin 2012

Jürgen Smettan / Peter Patze: Bürgerbeteiligung vor Ort. Sechs Beteiligungsverfahren für eine partizipative Kommunalentwicklung. Bonn 2012

Stiftung MITARBEIT (Hrsg.): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung — Herausforderungen, Trends, Projekte. Bonn 2011

Bayerischer Städtetag (Hrsg.): Bürgerbeteiligung zwischen Marktplatz und Internet. Diskussionspapier. München 2012

Patrizia Nanz / Miriam Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2012



Überblick über kommunale Leitbilder und Leitlinien zur Bürgerbeteiligung:

<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/themen-diskurse/netzwerk-aktiv/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/>

Modelle und Methoden der Bürgerbeteiligung:

<http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/103413/>

ren leiden darunter, dass sie primär die Rechtssicherheit für eine Planung oder ein Projekt herstellen sollen und nicht als ein demokratisches Forum mit attraktiven Teilhabequalitäten für breite Bevölkerungsschichten gedacht sind. Für viele Verfahren ist eine Fach- und Sachkunde Voraussetzung, die die "Normalbürgerin" gar nicht mitbringen kann. Diese hohen Zugangsvoraussetzungen führen dazu, dass sich neben den Fachleuten (Juristinnen, Planerinnen, Architektinnen etc.), die zudem bei solchen Verfahren ihren höchstgelegenen Fachjargon pflegen, lediglich ein begrenzter Kreis der unmittelbar Betroffenen oder fachlich Interessierten beteiligt. Der demokratischen Legitimität tut diese Exklusivität sicher nicht gut, da es den formal vorgeschriebenen Verfahren deshalb oft an Repräsentativität und an Gemeinwohlorientierung mangelt.

Die **Bürgerversammlung** (Art. 18 GO) wird durch die Bürgermeisterin (BM) einberufen und auch geleitet. Aktiv daran teilnehmen dürfen nur wahlberechtigte Bürgerinnen sowie Vertreterinnen der Aufsichtsbehörde. Ausnahmen kann die Versammlung beschließen. Empfehlungen der Bürgerversammlungen müssen innerhalb von drei Monaten vom Gemeinderat "behandelt" werden. D.h.: Das Thema der Empfehlung muss auf der Tagesordnung des Gemeinderats auftauchen. Eine Beschlussfassung zum darin vorgebrachten Anliegen ist dagegen nicht zwingend.

Eine ordentliche Bürgerversammlung muss mindestens einmal pro Jahr einberufen werden (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 GO). Nach herrschender Rechtsprechung können die Bürgerinnen allerdings aus dieser Rege-

lung *keinen Rechtsanspruch* (!) ableiten. Eine außerordentliche Bürgerversammlung muss auf Verlangen von 5% der Gemeindebürgerinnen (2,5% bei Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen!) unter Vorlage einer Tagesordnung einberufen werden. Auf Kreisebene gibt es keine Bürgerversammlungen.

Bürgerversammlungen könnten - ihrem antiken Vorbild entsprechend - so etwas wie der Kristallisationspunkt kommunaler Demokratie sein. In der Realität sind sie leider fast immer ein Instrument der Selbstdarstellung der BM und der Verwaltung, die die Versammlung zeitlich wie inhaltlich dominieren. Wenn Bürgerversammlungen aber das Ziel haben sollen, die Kommunikation im Ort zu verbessern und mehr Transparenz in öffentlichen Belangen zu schaffen, dann muss sich dies in Struktur und Ablauf der Versammlung widerspiegeln. Dazu kann eine klare zeitliche Begrenzung für den Informationsblock durch die Verwaltung und eine thematische Schwerpunktsetzung beitragen. Oft wird dies nur möglich sein, wenn sich die inhaltliche Debatte auf einen Ortsteil oder ein bestimmtes Quartier bezieht, und ausreichend Zeit für einen argumentativen Austausch vorhanden ist. Wenn auf diese Weise die demokratische Qualität der Bürgerversammlung erhöht, andere Themen und/oder Ortsteile aber nicht zu kurz kommen sollen, bedingt ein solches Verfahren ein regelmäßiges Abhalten von Bürgerversammlungen, das über das gesetzlich vorgeschriebene Maß erheblich hinausgeht.

Im Jahr 1995 ist durch einen Volksentscheid die Möglichkeit in der Bayerischen Verfassung und im Kommunalrecht verankert worden, **Bürgerbegehren**, **Ratsbegehren** und **Bürgerentscheide** durchzuführen. Das Prinzip der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene wurde also um Elemente der direkten Demokratie ergänzt.

Gegenstand eines Bürgerentscheides können die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises sein (Art. 18a Abs. 1 GO/Art. 12a LKrO). Hierunter fallen z.B. Fragen der Bauleitplanung, gemeindliche Stellungnahmen in förmlichen Verwaltungs- bzw. Genehmigungsverfahren, der Schutz gemeindlichen Eigentums, Maßnahmen der Verkehrsplanung oder Bauprojekte der Gemeinde. Ausgeschlossen sind überörtliche Angelegenheiten und Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis (z.B. straßenverkehrsrechtliche Anordnungen). Im Ausschlusskatalog des Absatzes 3 sind ferner aufgenommen die Fragen der inneren Verwaltungsorganisation und die Haushaltssatzung.

Zur Einleitung eines Bürgerentscheids ist ein Antrag in Form eines Bürgerbegehrens oder ein Gemeinderatsbeschluss erforderlich. An die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens sind verschiedene formale Voraussetzungen geknüpft, insbesondere hinsichtlich der Fragestellung und der Begründung sowie der Vertretungsberechtigung. Was die Anzahl der notwendigen Unterstützungsunterschriften betrifft, so sind die-



Roland Geitmann / Volker Mittendorf / Frank Rehmet / Theo Schiller / Thorsten Sterk: Bürgerbegehrensbericht 2012. Mehr Demokratie e.V., Berlin 2012

http://bayern.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012/2012-09-04_BB-Bericht2012.pdf



Merkblatt zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern:

http://bayern.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2011_Merkblatt_BE_Bayern.pdf

se je nach Gemeindegröße zwischen 10% und 3% gestaffelt. Der Gemeinderat hat nach Einreichung unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats über die Zulässigkeit zu entscheiden. Danach muss innerhalb von drei Monaten der Bürgerentscheid stattfinden. Innerhalb dieser Zeit darf allerdings keine Entscheidung des Gemeinderats getroffen werden, die dem Bürgerbegehren entgegensteht. Der Bürgerentscheid selbst muss an einem Sonntag stattfinden.

Ein Bürgerentscheid gilt als entschieden, wenn die gestellte Frage gestaffelt je nach Gemeindegröße von mindestens 20%, 15% bzw. 10% der Stimmberechtigten (= sog. Abstimmungsquorum) mit Ja (bzw. mit Nein) beantwortet wird. Die Bindungswirkung beträgt ein Jahr.

Da einige Fragen durch den Art. 18a GO nicht geklärt sind (Form und Inhalt der Unterschriftenlisten, Nachreichung von Unterschriften, Rücknahme des Bürgerbegehrens, Anwendbarkeit des GLKrWG), empfiehlt es sich, eine örtliche Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu erlassen.

Die Bürgerinnen in Bayern machen rege von den Instrumenten der direkten Demokratie Gebrauch. Of-

fensichtlich gibt es ein breites Bedürfnis, sich auch als "Entscheidungsorgan" an den kommunalen Belangen zu beteiligen – und zwar je größer eine Kommune desto häufiger. In vielen Städten finden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mittlerweile regelmäßig statt. Dennoch kann die Praxis – entgegen mancher Befürchtungen gerade in den Ratsgremien – keineswegs als "ausufernd" beschrieben werden. Die Bürgerinnen haben offenbar ein gutes Gespür dafür, ob und wann das Instrument Bürgerbegehren angemessen und sinnvoll einzusetzen ist.

Mit dem sogenannten **Bürgerantrag** können die Gemeindebürgerinnen einen Antrag direkt in den Gemeinderat (bzw. Kreistag) einbringen (Art. 18b GO, Art. 12b LkrO). Dies entspricht in etwa einer mehrheitlich angenommenen Empfehlung einer Bürgerversammlung.

Gegenstand eines Bürgerantrags kann grundsätzlich jede gemeindliche Angelegenheit sein. Ausgeschlossen sind lediglich Fragen, die bereits innerhalb eines Jahres vor Antragseinreichung Gegenstand eines Bürgerantrags waren. Weitergehende Einschränkungen, wie etwa beim Bürgerentscheid, gelten hier nicht. Für die Zulässigkeit notwendig sind bestimmte formale Voraussetzungen und Unterschriften von mindestens 1% der Gemeindegewohnerinnen (unterschriftsberechtigt sind allerdings nur Gemeindegewöherinnen). Der Gemeinderat (der Kreistag) muss dann innerhalb von drei Monaten nach Feststellung der Zulässigkeit über den Antrag beraten.

Weniger aufwendig und formalisiert ist der in der Praxis häufig gewählte Weg, sich nach Art. 56 Absatz 3 GO „mit Eingaben oder Beschwerden“ direkt an Rat oder Bürgermeister zu wenden. Ob und in welcher Weise diese Eingaben dann auch behandelt werden, steht aber im Gegensatz zum Bürgerantrag im Belieben der Adressaten.

In der Bauleitplanung gibt es bei der Aufstellung des Flächennutzungsplanes und des Bebauungsplanes eine **gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung**. Ein Bauleitplan muss, bevor er verabschiedet wird, öffentlich ausgelegt werden und die Bedenken und Anregungen der Bürgerinnen müssen "gewürdigt" und "abgewogen" werden (siehe ausführlich unten: 4.b.). Eine echte Bürgerbeteiligung, in der die Anregungen der Bürgerinnen ernst genommen und auch – zumindest teilweise – umgesetzt werden, findet meist nicht statt. Fortschrittliche Kommunen gehen über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus und bieten Methoden und Instrumente an, die die betroffenen Bürgerinnen in ihrem Ortsteil zu Expertinnen machen.

b. Gering formalisierte Beteiligungsformen

Neben den formalisierten und gesetzlich geregelten Beteiligungsformen gibt es eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten, die in der Praxis unterschiedlich ausgeprägt sind und je nach Struktur und Ausstattung zu unterschiedlichsten Ergebnissen führen. Eines hat sich aber gezeigt: Jedes Beteiligungsverfahren ist nur so gut, wie sich Politik und Verwaltung mit Überzeugung darauf einlassen und die Ideen und Anregungen der Bürgerinnen ernst nehmen. Notwendig ist hierfür eine offene Informationspolitik, Transparenz der Verwaltungsvorgänge, eine ungeschönte und ehrliche Offenlegung der finanziellen Situation der Kommune und vor allem ein bisschen mehr Geduld. Belohnt werden Politik und Verwaltung mit engagierten Bürgerinnen und in der Regel mit zufriedeneren Betroffenen.

Die Anzahl und Vielfalt von Beteiligungsverfahren hat in den vergangenen Jahren rasant zugenommen. Die einzelnen Verfahren sind nicht immer klar abgrenzbar, Überschneidungen und Weiterentwicklungen, die Integration neuer Elemente liegen in der Natur der Sache. Nicht zuletzt das Internet hat dieser Weiterentwicklung einen starken Schub verliehen – auch wenn von einer „E-Democracy“ noch lange keine Rede sein kann. Der folgende Überblick ist deshalb keineswegs vollständig, sondern beschränkt sich auf Beteiligungsverfahren, die in den vergangenen Jahren in Deutschland häufig angewendet wurden.

Unaufwendig, aber oft auch wenig ertragreich sind **Bürgerfragestunden** zu Beginn oder am Ende einer Ratssitzung. Die Einwohnerinnen haben dabei die Möglichkeit, Fragen zu Gemeindeangelegenheiten zu stellen oder Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten. Eine breite inhaltliche Diskussion oder gar einen Beschluss herbeizuführen, ist nicht vorgesehen und nach den Bestimmungen der GO rechtlich gar nicht möglich. So laufen diese Bürgerfragestunden immer Gefahr, zu Alibiveranstaltung zu werden, die mit einer echten – und das muss ja immer heißen: folgenreichen – Bürgerbeteiligung nur wenig gemein haben.

Im engen Zusammenhang mit den seit 1990 durchgeführten Prozessen zur Lokalen Agenda 21, in denen Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung der jeweiligen Kommune gefunden werden sollten, stehen die sog. **Leitbildprozesse**. Das Leitbild soll sowohl Aussagen über die Entwicklungslinien als auch über



Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn 2009

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle. Gütersloh 2010

http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-1BBE6EA3-7F35495C/bst/xcms_bst_dms_31298_31299_2.pdf

Apel, Heino / Dernbach, Dorothee / Ködelpeter, Thomas / Weinbrenner, Peter (Hrsg.): Wege zur Zukunftsfähigkeit - ein Methodenhandbuch, Bonn 1998

die langfristigen politischen und strategischen Ziele einer Gemeinde machen. Die Bürgerinnen erarbeiten in Arbeitskreisen, Projektgruppen und moderierten Bürgerversammlungen, in welche Richtung sich die Kommune in den nächsten 20 bis 30 Jahren entwickeln soll, wo die Schwerpunkte der Politik liegen sollen. Für eine echte Identifikation der Bürgerinnen mit dem erarbeiteten Leitbild ist es unerlässlich, für eine größtmögliche Bürgerbeteiligung während des Prozesses zu sorgen. Ein Leitbild einer Gemeinde nur in der Form zu erarbeiten, dass die Verwaltung einen mehrseitigen Textentwurf vorlegt, der dann auf einer Bürgerversammlung abgestimmt werden soll, kann man sich sparen. Und das Leitbild muss natürlich ernstgenommen und umgesetzt werden: Es muss als Aktionsleitfaden verstanden werden, das in ein Maßnahmenprogramm mündet.

Ähnliches kann auch im Rahmen des "Stadtmarketing" ablaufen – jedoch nur wenn dabei ein umfassender stadtentwicklungspolitischer Ansatz verfolgt wird. Solches ist z.B. in Münster (im Rahmen der bereits 1987 gegründeten "Ideenschmiede Münster") oder in Konstanz ("Gemeinsam für Konstanz") initiiert worden. Oft genug verbirgt sich hinter dem Begriff "Stadtmarketing" jedoch kein breit angelegter Leitbildprozess, sondern sehr enge, meist sogar nur auf die Innenstadt zugeschnittene Fördermaßnahmen für den Einzelhandel und die städtische "Event-Kultur".

Ein "niedrigschwelliges" Verfahren der Bürgerbeteiligung ist das **Beschwerdemanagement**, bei dem die Verwaltung die Bürger auffordert, Behördenkontakte zum Anlass für Rückmeldungen zu nehmen. Es können dies Beschwerden oder jedwede Ideen und Anregungen sein. So können Schwachstellen in der Verwaltung leichter erkannt und beseitigt werden. Die Devise lautet: "Aus Motzen Nutzen ziehen!" Beschwerden werden nicht als etwas Unangenehmes angesehen, auf das mit einer Abwehrhaltung ("formlos, fristlos, zwecklos") reagiert wird. Mit dem Beschwerdemanagement soll die Distanz zur Verwaltung abgebaut und durch einen Dialog ersetzt werden. Zugleich erhofft sich die Verwaltung dadurch eine wertvolle und zugleich kostengünstige Beratung, die für die Initiierung von Verbesserungen hilfreich ist.

Da der Haushaltsplan die Weichen für die gesamte Kommunalpolitik stellt (siehe unten 3. b.), sollten die Bürgerinnen gerade hierüber besonders gut informiert sein und sich an der Ausarbeitung beteiligen können: mit einem **Bürger- oder Beteiligungshaushalt** (dazu ausführlich unten 3. f.). Zwar wird es kaum gelingen, die Bürgerinnen einer Gemeinde im Detail in alle haushaltsrelevanten Angelegenheiten einzubeziehen. Aber das Instrument des Bürgerhaushalts ist ein Verfahren, das mindestens folgende Ziele erreichen hilft:

- ▶ Transparenz über die Haushaltslage der Kommune herstellen.
- ▶ Mit den Bürgerinnen in einen Dialog über die Gemeindefinanzen treten.
- ▶ Durch die Konsultation eine Entscheidungshilfe für die Prioritätensetzung erhalten.

In der Regel beinhaltet ein Bürgerhaushalt immer die drei Schritte Information, Konsultation und Rechenschaft, die in einem bestimmten Jahreszyklus durchschritten werden. Wie diese Schritte mit Leben erfüllt werden, ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich. Als Hilfsmittel dient die ganze Palette der Öffentlichkeitsarbeit (Broschüren, Handreichungen, Internet, Presse, Bürgerversammlungen, Telefon-



Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zukunft von Stadt und Region, Band III: Dimensionen städtischer Identität. Beiträge zum Forschungsverbund "Stadt 2030", Wiesbaden 2006

Birk, Florian / Grabow, Busso / Hollbach-Grömig, Beate (Hrsg.): Stadtmarketing - Status quo und Perspektiven. Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 42, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2006



Leitbildentwicklung: Konzept und Methodik
<http://www.transfer21.de/31503/index.html>

interviews, Dialogpostkarten, Hotlines usw.). In jedem Falle muss ein Bürgerhaushalt von der Verwaltung gut vorbereitet werden, v. a. was die allgemeinverständliche Aufbereitung der Haushaltsdaten angeht. Das Ergebnis dieses Prozesses sind *Empfehlungen*, die in die Ratsentscheidung einfließen. Den Haushaltsbeschluss selbst trifft aber nach wie vor der Rat (weiterführende Literatur und Links unter 3. f.).

c. Methoden für Beteiligungsverfahren

Die Beteiligung der Bürgerinnen einer Kommune kann mit unterschiedlichen Instrumenten erfolgen. Das



Arbeitskreis Ideen- und Beschwerdemanagement: Ideen- und Beschwerdemanagement. Ein Leitfaden von Kommunen für Kommunen in Schleswig-Holstein. O.O. 2007

<http://www.komma-sh.de/themen/ideenmanagement/LeitfadenIdeen-undBeschwerdemanagement.pdf>

Klister, Jochen: Beschwerdemanagement - Aus Motzen Nutzen ziehen; in: AKP 1/2000, S. 41-42

Bayerischer Innovationsring: Konzept zur praktischen Erprobung eines aktiven Ideen- und Beschwerdemanagements in den Landratsämtern. Bayerischer Landkreistag 2002

<http://www.bay-landkreistag.de/KONZEPT-Innovationsring.pdf>

dafür vorhandene Methodenspektrum ist mittlerweile fast unüberschaubar. Welche Methode letztlich gewählt wird, hängt ab von

- ▶ dem Anwendungsbereich,
- ▶ den Rahmenbedingungen,
- ▶ dem verfügbaren zeitlichen Rahmen,
- ▶ der erwarteten Anzahl der Teilnehmenden,
- ▶ den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen.

Die wohl schwächste Form der Bürgerbeteiligung ist die der "öffentlichen Auslegung" und der "Entgegennahme von Anregungen und Bedenken", wie sie beispielsweise das Baugesetzbuch vorsieht (§ 3 BauGB). Obwohl dieses Verfahren gesetzlich geregelt ist, gibt es in der Praxis große Unterschiede, was die *tatsächliche* Beteiligung angeht. Oft werden die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritte lediglich "abgearbeitet", ohne dass ein gesteigertes Interesse der Verwaltung an einer echten Beteiligung erkennbar wäre. Wollen Politik und Verwaltung mehr, dann ist dies problemlos möglich: durch umfassende Informationen in der Tagespresse, für die Betroffenen und Beteiligten, durch Veranstaltungen in den jeweiligen Ortsteilen und natürlich im Internet. Und dort, im Internet, gibt es dann die Möglichkeit, seine Anregungen und Bedenken elektronisch vorzubringen - und nicht nur im Rathaus während der üblichen Öffnungszeiten. Die Qualität der Bürgerbeteiligung steht und fällt mit den Schlussfolgerungen, die aus den eingegangenen Eingaben gezogen werden. Wenn alle Anregungen und Bedenken den Entscheidungsgremien lediglich "zur Kenntnis" vorgelegt und dann als erledigt abgehakt werden, dann spricht das nicht dafür, dass die Beteiligung wirklich ernst gemeint und den Bedenken entsprechende

Bedeutung zugemessen wird. Entscheidend ist also, dass kreative Ideen der Bürgerinnen auch inhaltlich gewürdigt werden und nicht allesamt gleich im Papierkorb verschwinden.

Runde Tische haben sich bei der Suche nach Lösungen für komplexe und/oder konfliktreiche gesellschaftliche Fragestellungen etabliert. Es handelt sich dabei um eine *Organisationsform*, die sich in der Praxis ganz unterschiedlicher Methoden bedienen kann. Wichtig – und das kommt in der Metapher "runder Tisch" gut zum Ausdruck – ist die gleichberechtigte Teilnahme aller am Konflikt beteiligten Gruppen und Interessen. Erfolgreich können "Runde Tische" aber nur dann sein, wenn bei allen Teilnehmenden prinzipiell die Bereitschaft besteht, sich mit allen vom jeweiligen Konflikt betroffenen Gruppierungen auf einen Dialog einzulassen. Mit der Konsensorientierung dieses Beteiligungsinstrumentes können verkrustete Entscheidungsstrukturen aufgebrochen und festgefahrene Konfliktlinien aufgelöst werden.

"Runde Tische" sind hinsichtlich des Teilnehmerkreises, der Dauer und der politischen Ausgangslage sehr verschieden. Hilfreich ist es immer, wenn sie von einer unabhängigen Person moderiert werden, die vor allem für ein produktives Diskussionsklima zu sorgen hat. Runde Tische arbeiten in der Regel nur bezogen auf einen einzigen, klar abgegrenzten Themenkomplex, für den eine miteinander im Dialog gefundene und von allen Seiten getragene Lösung gefunden werden soll. Im Idealfall ist sein Ergebnis von großer Verbindlichkeit, da alle Betroffenen aktiv beteiligt waren. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Teilnehmenden auf die Rückendeckung der von ihnen vertretenen Gruppierungen vertrauen können und die Ergebnisse der Verhandlungen diesen Gruppierungen intensiv kommuniziert werden. Nur dann hat der Runde Tisch (und seine Ergebnisse) eine Legitimität, die über den Kreis der unmittelbar Beteiligten hinausreicht. Prominente Beispiele für einen Runden Tisch sind das Dialogverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens oder jüngst der Runde Tisch zum Bau des Pumpspeicherwerk Atdorf.

Wie eng der Runde Tisch mit dem Verfahren der **Mediation** verwandt ist, zeigt gerade das Beispiel des Frankfurter Flughafens. Dort waren die Fronten so festgefahren, der Konflikt schon so langwierig, dass es zur Konfliktregelung nicht genügte, die Beteiligten an einen Tisch zu holen. Hier bot der "Runde Tisch" lediglich das Forum, um das notwendig gewordene Mediationsverfahren abzuwickeln. Mediation ist ein freiwilliges Verfahren der Konfliktlösung. Dabei sollen die streitenden Parteien durch die Vermittlung eines neutralen, unparteiischen Dritten – der Mediatorin – darin unterstützt werden, Problemlösungen selbst zu entwickeln, die von allen Parteien akzeptiert werden. Ihnen wird also keine Lösung "von außen" (z. B. durch ein Gericht) aufgezwungen, sie sollen und müssen die Lösung selbst finden. Voraussetzung für das Funktionieren des Mediationsverfahrens ist nicht nur der bei allen Konfliktparteien vorhandene Verhandlungs- und Einigungswille, sondern auch ein faktischer Spielraum für die Gestaltung einer Konsenslösung. Die Beteiligten müssen von den Konfliktparteien legitimiert sein, um die Verbindlichkeit eines Konsenses zu garantieren, und auch die Vertraulichkeit der Verhandlungen gewährleisten, ohne die ein Mediationsprozess nicht erfolgreich sein kann. Dass der Mediatorin bei solchen Verfahren eine besonders wichtige Rolle zukommt, braucht wohl nicht eigens betont zu werden.

Die Methode der **Zukunftswerkstatt** soll Betroffene zu Wort kommen lassen und Bürgerbeteiligung herstellen. Ihr Ziel ist es, Demokratisierungsprozesse in Gang zu setzen und zu verstärken. Mit Zukunftswerkstätten, die prinzipiell ergebnisoffen sind, sollen ungenutzte kreative Potenziale von Einzelnen und von Gruppen freigesetzt werden. Wichtig ist die professionelle Moderation, die je nach Gruppengröße von einer oder mehreren Personen übernommen wird. Eine Zukunftswerkstatt ist in drei Phasen gegliedert:

- ▶ In der Kritikphase werden anhand der Erfahrungen aller Teilnehmenden mittels Brainstorming Mängel gesammelt und gemeinsam oder in Kleingruppen systematisiert.
- ▶ In der Phantasiephase werden, ohne auf Zwänge der Realität (insbesondere finanzielle Restriktionen) zu achten, spielerisch Lösungsansätze entworfen.
- ▶ In der Realisierungsphase sollen die phantastischen Entwürfe in die Tat umgesetzt werden: Erdachtes wird präzisiert, die Teilnehmenden übernehmen persönlich Verantwortung und suchen nach Bündnispartnerinnen.

Ursprünglich waren Zukunftswerkstätten vornehmlich eine Methode der „Demokratisierung von unten“,

deren Teilnehmerinnen oft aus Betroffenengruppen oder Bürgerinitiativen kamen. Mittlerweile wird die Methode auch in kommunalen Planungs- und Beteiligungsprozessen eingesetzt. So führte z. B. die Stadt Herne eine Zukunftswerkstatt durch, um den bereits begonnenen Planungsprozess zu einer "Ökologischen Stadt der Zukunft" zu beleben und weiterzuführen.

Die **Zukunftskonferenz** ist ein Verfahren, bei dem Multiplikatorinnen und Vertreterinnen unterschiedlicher Interessengruppen, die mit dem jeweiligen Thema befasst sind, Maßnahmen und Aktionspläne für künftige Vorhaben erarbeiten. An der Zukunftskonferenz nehmen idealerweise 64 Personen teil. Zwei bis drei Tage lang arbeiten die Teilnehmenden in unterschiedlichen Kleingruppen mit je acht Personen an einer gemeinsam getragenen Vision und Maßnahmenplänen zu ihrer Umsetzung. Ähnlich wie bei der Zukunftswerkstatt gibt es einen klar strukturierten Ablauf mit mehreren Phasen:

- ▶ Reflektion der Vergangenheit
- ▶ Analyse der Gegenwart
- ▶ Entwicklung von Zukunftsentwürfen
- ▶ Herausarbeiten von Gemeinsamkeiten



Runder Tisch:

<http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/konflikte-bearbeiten-standpunkte-integrieren/runder-tisch/106170/>

Mediation:

<http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/konflikte-bearbeiten-standpunkte-integrieren/mediation/106162/>

- ▶ Planung konkreter Maßnahmen

Zunächst arbeiten die Teilnehmenden in mehr oder weniger homogenen 6- bis 8-Personen-Gruppen zusammen, um dann im Laufe der Konferenz in sogenannten Max-Mix-Gruppen systematisch wechselnd mit den Angehörigen der anderen Gruppen zusammenzukommen. So werden im Verlauf der Konferenz Gruppengrenzen aufgebrochen und Gemeinsamkeitsgefühle quer zu den bereits bestehenden Gruppenloyalitäten aufgebaut. Dazwischen gibt es immer wieder Plenumsphasen, in denen Ergebnisse zusammengetragen und ein Konsens zwischen den Gruppen angestrebt werden. Anstatt gleich an konkrete Maßnahmen heranzugehen und damit Widerstände und Widersprüche zu provozieren, wird zunächst Zeit dafür verwandt, Informationen zusammenzutragen, Erfahrungen auszutauschen und Gemeinsamkeiten erlebbar zu machen. Ziel ist es, bei allen Beteiligten ein Gefühl der Zusammengehörigkeit und die Bereitschaft zum Handeln zu erzeugen. Zukunftskonferenzen eignen sich grundsätzlich sowohl für die lokale als auch für die überregionale Ebene. Sie sind weniger ein Instrument zur Lösung aktueller Konflikte, sondern dienen eher dazu, längerfristige Visionen, Ziele und Maßnahmen zu entwickeln.

Die Methode wurde verschiedentlich in Kommunen genutzt, oft als Startschuss zu Agenda 21-Prozes-



Jungk, Robert / Müllert, Norbert R.: Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation, München 1991



Zukunftswerkstatt:

<http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/%20%20modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/visionen-entwickeln-zukunft-gestalten/zukunftswerkstatt/103425/>

Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen: Methode Zukunftswerkstatt

<http://www.jungk-bibliothek.at/werkstatt.htm>

sen, so in Olching (Landkreis Fürstenfeldbruck), Ludwigshafen, Weimar und Bad Nauheim. Im besten Fall entstehen aus der Aufbruchstimmung einer Zukunftskonferenz längerfristig arbeitende Teams, die sich der Realisierung der beschlossenen Maßnahmenpläne widmen.

Für eine **Open-Space-Konferenz** gibt es zwar in der Regel ein vorgegebenes Leitthema bzw. Problem, für das kreative Lösungen gefunden werden sollen. Aber im Gegensatz zu "normalen" Konferenzen und Tagungen gibt es keine festgelegten Referentinnen oder Arbeitsgruppen, sondern viel Freiraum für Kreativität und unerwartete Lösungen. Eine Open-Space-Konferenz dauert in der Regel zwei bis drei Tage.

Sie ist äußerst flexibel und auch für größere Teilnehmerzahlen geeignet. Der Open Space beginnt mit einem Plenum, bei dem alle Teilnehmenden die Möglichkeit haben, ihr Anliegen vorzubringen, das sie im Verlauf der Konferenz behandelt wissen wollen. Alle Anliegen sind zulässig, auch wenn sie vermeintlich nicht zum Gesamthema der Veranstaltung passen. Die Themen werden an einer zentralen Stelle festgehalten und die Teilnehmenden finden sich auf dem „Themen-Marktplatz“ je nach Interesse in den entsprechenden Arbeitsgruppen zusammen. Während die Plenarphasen durch Moderatorinnen geleitet werden, arbeiten die Teilnehmenden in der Gruppenphase selbstorganisiert und teilen Arbeitszeiten und Pausen selbst ein. Es ist nicht nur erlaubt, sondern sogar erwünscht, dass die Teilnehmenden die Gruppen wechseln. Jede Gruppe fasst ihre Ergebnisse, Empfehlungen und Verabredungen selbst zusammen und veröffentlicht diese für alle anderen an der "Nachrichtenwand". Jeweils abends und morgens und ganz am Ende der Veranstaltung treffen sich alle im Plenum, um Erfahrungen und Eindrücke auszutauschen. Alle Teilnehmenden bekommen eine Dokumentation der Arbeitsgruppenergebnisse. Diese dient auch – sofern gewünscht und geplant – zur Zusammenführung verwandter Anliegen und als Grundlage für noch zu entwickelnde Handlungsschritte.

Open Space ist eine sehr lebendige Methode zur Sammlung von Ideen und Vorschlägen, auf deren Grundlage später konkrete Projekte und Vorhaben entwickelt werden können. Gerade als Auftakt zu längeren Planungsprozessen ist Open Space hervorragend geeignet.

BarCamps sind eine vereinfachte Variante von Open-Space-Konferenzen, ebenfalls selbstorganisiert, jedoch mit dem Unterschied, dass hier alle Teilnehmenden einen aktiven Beitrag (Vortrag, Diskussionsleitung o.ä.) leisten *müssen*. An jedem Morgen werden Zeitpläne erstellt und der Ablauf der eingereichten Präsentationen durch die Teilnehmenden festgelegt. Die Teilnehmenden suchen sich dann aus diesem Angebot aus, was sie persönlich am meisten interessiert. Die jeweiligen Referenten müssen sicherstellen, dass alle Materialien auch im Internet veröffentlicht werden. Überhaupt spielt das Internet bei BarCamps eine wichtige Rolle: Sie werden hauptsächlich über das WWW beworben und mit Wikis organisiert (Anmeldung, Vorschläge für Präsentationen).

Die **Planungszelle** ist ein Beteiligungsverfahren, mit dessen Hilfe Planungsentscheidungen verbessert werden sollen. In einer Planungszelle arbeiten ca. 25 im Zufallsverfahren ausgewählten Bürgerinnen mit, die für ca. eine Woche von ihren alltäglichen Verpflichtungen (Arbeit, Familie) freigestellt werden. Ziel ist die gemeinsame Erstellung eines "Bürgergutachtens", das auf den Erfahrungen und dem Wissen



Marvin R. Weisbord: Was ist eine Zukunftskonferenz?
<http://www.all-in-one-spirit.de/lit/future/fsc04.htm>



Zukunftskonferenz (Future Search Conference)
<http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/visionen-entwickeln-zukunft-gestalten/zukunftskonferenz/zukunftskonferenz-future->

der Bürgerinnen beruht und ihre Empfehlungen bündelt. Die Teilnehmenden bearbeiten das Thema in wechselnden Kleingruppen und können dabei durch externe Experten beraten werden. Professionelle Moderatoren unterstützen, organisieren und dokumentieren den Prozess. Das Bürgergutachten dient als Entscheidungsgrundlage für die zuständigen politischen Gremien. Um die Repräsentativität zu erhöhen, können mehrere Planungszellen parallel zum gleichen Thema arbeiten. Der Aufwand und die Kosten sind vor allem dann groß, wenn einer Vielzahl von Betroffenen die Teilnahme ermöglicht werden soll. Allerdings nimmt die Akzeptanz von Entscheidungen durch die betroffenen Bürger zu, wenn sie durch die Mitarbeit in einer Planungszelle selbst an den Entscheidungsprozessen mitwirken konnten.

Das Verfahren ist sowohl auf kommunaler als auch auf überregionaler Ebene zu höchst unterschiedlichen thematischen Fragestellungen erfolgreich angewandt worden, so u. a. zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hannover, zur Klärung ungelöster und umstrittener Planungsfälle sowie in der Technikfolgenabschätzung. Mit den bisher durchgeführten Planungszellen wurden auch Menschen erreicht, die vorher noch nie an einer politischen Veranstaltung oder einem Seminar teilgenommen hatten. Außerdem brachte es Menschen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen (Meinungs-) Gruppen ins Gespräch, die sich sonst kaum begegnen würden, und führte zu vielfältigen Prozessen sozialen Lernens.

Das in Stadtteilläden und Quartierszentren angesiedelte **Stadtteil- und Quartiersmanagement** - erstmals als "Planungskneipe" in Nürnberg im Rahmen der Sanierung des Stadtteils Gostenhof entwickelt - wird aktuell vor allem in Stadtteilen, die am Förderprogramm "Soziale Stadt" teilnehmen, sehr breit angewandt. Zur Unterstützung von Projektträgern, Initiativen, Vereinen und Selbsthilfegruppen und als niederschwelliges Angebot für die Stadtteilbewohnerinnen werden in diesen Quartieren sogenannte Stadtteilläden eröffnet. Diese dienen als Anlaufstelle für die Bürgerinnen vor Ort, als Sitzungsraum für die Koordinierungsgruppe, als Raum für Besprechungen und Veranstaltungen. Die Bürgerinnen haben die Möglichkeit, sich über verschiedene Themen und Aktivitäten zu informieren oder Anregungen und Handlungsbedarf mitzuteilen. Geleitet werden die Stadtteilläden von Stadtteilmanagerinnen. Alle im Stadtteilläden geführten Bürgergespräche und die vorgebrachten Anliegen werden dokumentiert und ausgewertet. Planungsvorhaben werden im Stadtteilläden in Form von Plänen und ggf. Modellen vorgestellt.

Schon dieser knappe Überblick über einige gängige Beteiligungsverfahren zeigt: An durchdachten und praktisch erprobten Methoden und Konzepten, die Bürgerinnen an Planungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen, fehlt es wahrlich nicht. Wenn denn der politische Wille vorhanden ist, solche Beteiligungsprozesse auf lokaler Ebene ernsthaft zu betreiben, dürfte es also nicht schwer sein, für ein konkretes Problem oder ein geplantes Projekt aus diesem breiten Methodenspektrum ein passgenaues



Maleh, Carole: Open Space: Effektiv arbeiten mit großen Gruppen. Ein Handbuch für Anwender, Entscheider und Berater, Weinheim/Basel 2000



Open Space – Raum für Bürgerengagement und Kaffeepausen:

<http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/ideen-sammeln-kommunikation-und-energie-buendeln/open-space/103429/>

Open-Space-Konferenz:

<http://www.partizipation.at/open-space-konferenz.html>

BarCamp (Wikipedia):

<http://de.wikipedia.org/wiki/Barcamp>

BarCamp (englisch):

<http://barcamp.org/w/page/402984/FrontPage>

Verfahren zu basteln. *Das* für immer und alle Zwecke passende Verfahren gibt es sicher nicht. Eher kommt es darauf, Elemente einzelner Verfahren in sinnvoller Weise zu kombinieren oder mehrere Methoden zeitlich aufeinanderfolgen zu lassen, um eine adäquate Beteiligung der Bürgerinnen zu erreichen.

d. "Open Government": mehr Lokaldemokratie durch Internet??

Dass die kommunale Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung gestärkt werden muss, ist mittlerweile unbestritten. Dass das Internet dazu einen wesentlichen Beitrag leisten kann, ist dagegen eine Erkenntnis neueren Datums. Dementsprechend unsicher ist die Kommunalpolitik, wo und wie dieses Instrument sinnvollerweise eingesetzt werden kann. Sicher ist: Das Internet ermöglicht eine *aktive* Beteiligung der Bürgerinnen, die andere Medien gar nicht oder zumindest nicht in dem Umfang wie Internet-basierte Anwendungen bieten. Wenn also die aktive Rolle der Bürgerinnen im Zentrum steht, dann heißt "Nutzung des Internet für die Kommunaldemokratie" sehr viel mehr, als z.B. die Unterlagen im Rahmen der Bürgerbeteiligung zu einem Bebauungsplanverfahren zum Herunterladen zur Verfügung zu stellen. Dass noch nicht einmal dies in vielen Kommunen tatsächlich gemacht wird, zeigt, wie sehr die Nutzung der Ressource Internet für eine neue Kultur der Offenheit und des Austausches auch in der kommunalen Demokratie ("Open Government") vielerorts noch ganz am Anfang steht.

Offenheit der kommunalen Demokratie heißt zunächst und vor allem: **Transparenz der Kommunalverwaltung**. Soweit dies rechtlich zulässig ist, sollte die Kommune ihre Daten, Unterlagen und Informationen allen Bürgerinnen über das Internet zugänglich machen. Das gilt für die oben erwähnten Unterla-

gen für ein Bebauungsplanverfahren ebenso wie für die in den Ratssitzungen anstehenden Themen.



Dienel, Peter C.: Die Planungszelle. Der Bürger als Chance, Wiesbaden 2002, 5. Auflage



Forschungsstelle Bürgerbeteiligung & Planungsverfahren, Bergische Universität Wuppertal:
<http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de/>

Auch die vorhandenen Umwelt-, Verkehrs- und Geodaten sollten für die Bürgerinnen zugänglich und - unentgeltlich - nutzbar sein. Diese Informationen müssen so gut wie möglich "aufbereitet" sein, denn mit Unterlagen im Verwaltungskauderwelsch können die Bürgerinnen in aller Regel wenig anfangen. Und die Kommunalverwaltung muss die Bürgerinnen natürlich darauf aufmerksam machen, dass diese Themen anstehen und versuchen, sie für eine Beteiligung zu mobilisieren. Dafür kann sie neben der herkömmlichen Wegen auch neue Wege wie SMS, Twitter oder Facebook nutzen. Ziel ist in jedem Falle eine aktive Informationspolitik, die Transparenz herstellt.

Zu dieser neuen Offenheit der Kommunaldemokratie gehört auch der umgekehrte Weg: die Offenheit für Anregungen und Informationen aus der Bürgerschaft. Das beinhaltet Informationen z.B. über Mängel im öffentlichen Raum genauso wie Kommentare und Anregungen zu politischen Themen. Für ersteres gibt es bereits internetbasierte Anwendungen ("App") wie SeeClickFix, für letzteres können Plattformen wie Facebook oder lokale Ableger von "Abgeordnetenwatch" genutzt werden. Voraussetzung für beides ist aber die Bereitschaft der Kommunalverwaltung und -politik, sich auf diese neue Offenheit einzulassen



Gaby Grimm / Wolfgang Hinte / Gerhard Litges: Quartiermanagement. Eine kommunale Strategie für benachteiligte Wohngebiete, Berlin 2004

sen und sie als Chance für eine lebendige Kommunaldemokratie zu begreifen und nicht als Bedrohung der eigenen Rolle.

Von deutschen (Kommunal-) Politikerinnen wurden sie lange belächelt: die **sozialen Netzwerke** wie Facebook und Twitter. Seit aber selbst der Berliner Regierungssprecher regelmäßig twittert, setzt sich auch in der Kommunalpolitik die Überzeugung durch, dass diese und andere Online-Plattformen (YouTube, google+ ...) sich sehr wohl positiv auf die politische "Echtzeitkommunikation" mit den Bürgerinnen auswirken können. Denn gerade in einer kommunalen Öffentlichkeit, die weithin von einer monopolisierten Medienlandschaft dominiert wurde und wird, sind diese neuen Kommunikationsformen wirkungsvolle Möglichkeiten, die Bürgerinnen direkt, schnell und unverfälscht zu erreichen - ohne auf die Mitwirkung der möglicherweise einzigen Tageszeitung vor Ort angewiesen zu sein. Nachdem internetaffine Politikerinnen, vor allem aus der jüngeren Generation, die Chancen dieser dialogorientierten Netzwerkkommunikation sehr schnell erkannt und für ihre politische Arbeit genutzt haben, entdecken allmählich auch Kommunalverwaltungen die damit verbundenen Möglichkeiten. Allerdings gibt es vielerorts noch Hemmungen, sich auf eine echte Kommunikation mit den Bürgerinnen einzulassen. Noch zu oft werden Facebook und Twitter lediglich als weitere Kanäle begriffen, die eben zusätzlich zu den üblichen Pressemitteilungen genutzt werden. Von einem echten Dialog mit den Bürgerinnen, bei dem die Rückmeldungen ernst genommen und als Ressource für die Verbesserung der eigenen Politik angesehen werden, sind die meisten Kommunalverwaltungen noch weit entfernt. Oft genug werden nur die Inhalte der eigenen Homepage übernommen. Das aber reicht nicht aus, denn das Web 2.0 lebt von der Interaktion. Wo dies nicht gewährleistet ist, wird auch schnell die Nachfrage und das Interesse der Bürgerinnen erlahmen. Dies gilt im übrigen auch für die meisten lokalen Parteiorganisationen, die sich mittlerweile im Web 2.0 tummeln. Dort fehlen oft die personellen Kapazitäten, um die Potenziale der Interaktivität in den sozialen Netzwerken für den kommunalen Politikbetrieb wirklich zu nutzen.

Während das Internet für Kommunikationsprozesse mittlerweile ein weithin akzeptiertes Medium ist, bestehen hinsichtlich der Frage, ob dieses Instrument für echte Beteiligungs- oder gar Entscheidungsprozesse genutzt werden soll, noch erhebliche Differenzen. Das liegt vor allem an der "digitalen Spaltung": Rund ein Viertel der Bevölkerung verfügt nach wie vor über keinen Internet-Zugang. Frauen sind davon stärker betroffen als Männer, gering gebildete Menschen häufiger als Menschen mit hohem formalem Bildungsgrad. Und noch nimmt auch mit fortschreitendem Alter die Zugangsmöglichkeit zum

weltweiten Netz spürbar ab. Wer also eine Partizipationslücke nicht billigend in Kauf nehmen will, wird von echten Entscheidungen via Internet vorerst absehen. Eine "E-Democracy" ist erst (von allen anderen Problemen wie Datenschutz und Manipulationsmöglichkeiten einmal ganz abgesehen!) dann möglich, wenn eine Vollversorgung mit Internetanschlüssen gewährleistet ist.

Dennoch gibt es immer mehr Kommunen, die bei der Klärung bestimmter Einzelfragen auf das Instrument des Internet zurückgreifen. In Erlangen konnte die Bevölkerung abstimmen, ob sie ein neues Logo für die Stadt will. Und in Hof wurde der Standort des Weihnachtsmarkts abgefragt. Auch wenn die jeweiligen Stadtratsgremien die Ergebnisse dieser Internet-Abstimmungen übernommen haben: Diese Beteiligung der Bürgerinnen über das Internet hat natürlich nicht dieselbe demokratische Qualität wie ein "ordentlicher" Bürgerentscheid. Es handelt sich dabei eher um Umfrageergebnisse ohne formale Bindungswirkung – auch wenn der öffentliche Druck, der von solchen Umfragen ausgeht (gerade, wenn sie vom Ratsgremium selbst initiiert wurden!), nicht zu gering einzuschätzen ist.

Wo das Internet jedoch mit Sicherheit eine bedeutende Rolle spielen wird, sind Beteiligungsprozesse jenseits einer formalen Entscheidung. Also immer dann, wenn die Meinungen und Anregungen der Bürgerinnen zu konkreten Projekten oder auch zur zukünftigen kommunalen Entwicklung allgemein gefragt sind. Eine Online-Ideenbörse wie die in Usingen am 1. Dezember 2012 gestartete Plattform, die heute noch als ein innovatives Projekt gilt, wird künftig wohl eher eine Selbstverständlichkeit sein, die die Bürgerinnen von der Kommunalpolitik einfordern.

Denn obwohl auch für solche Projekte (noch) die oben skizzierten Bedenken der digitalen Spaltung gelten und Formen gefunden müssen, auch denjenigen Bürgerinnen Beteiligungsmöglichkeiten zu geben, die den Weg ins Internet noch nicht gefunden haben, so sind doch die Vorteile der **Beteiligung via Internet** unübersehbar: Sie bietet eine niedrigschwellige Möglichkeit, Ideen und Anregungen der Bürgerinnen zu sammeln und zu diskutieren. Sie ist zudem – für die Bürgerinnen – nicht mit dem Zeit- und Organisationsaufwand verbunden, der formale Beteiligungsverfahren ansonsten allzu oft zu einer Angelegenheit weniger Privilegierter macht. Kommunen, die darauf setzen, für die Zukunftsentwicklung auf die Ideen und das Engagement ihrer Bürgerinnen zurückzugreifen, werden solche und andere Internet-Tools verstärkt nutzen, weil sie schnelle Teilhabe und viele Formen der Interaktionen ermöglichen und so einen direkten Dialog mit Politik und Verwaltung garantieren.

e. Bürgerbeteiligung und repräsentative (Kommunal-) Demokratie

Zwar ist es mittlerweile Konsens, dass mehr Bürgerbeteiligung notwendig ist, um die Legitimität politischer Entscheidungen auf kommunaler Ebene (und darüber hinaus!) zu stärken und auf diese Weise die demokratische Qualität des politischen Systems insgesamt zu steigern. Dennoch hat diese Einsicht auch Unsicherheiten und Bedenken hervorgerufen. Denn die Grundlage des politischen Systems in Deutschland ist (und bleibt wohl auf absehbare Zeit!) die *repräsentative* Demokratie. Ob und wie ein Mehr an Bürgerbeteiligung (inklusive echten Entscheidungsbefugnissen in Form von Bürgerbegehren und -entscheiden!) mit den Rechten und Pflichten der demokratisch gewählten Repräsentativorgane "zusammenpassen", ist durchaus nicht unumstritten. Gerade auf kommunaler Ebene fühlen sich die Ratsmitglieder oft genug durch die Wünsche der Bürgerinnen nach besserer Beteiligung auch *zwischen* den Wahlen in ihrer Rolle verunsichert, ja sogar bedroht. Denn wenn ohnehin alles über die Bürgerbeteiligung läuft, warum – so fragt sich zugespitzt wohl manche Rätin – sollte ich mich da überhaupt noch im Gemeinderat engagieren, der doch nur die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse "abnicken" muss?

Es wird in der Zukunft also darum gehen, intensiv über die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch plebiszitäre, kooperative und deliberative Elemente nachzudenken. Einen Königsweg, der für alle Kommunen "passt", wird es dabei gewiss nicht geben. Dies gilt um so mehr, als wir uns erst am Beginn eines Prozesses befinden, der so noch vor ein, zwei Jahrzehnten kaum vorstellbar war. Ob am Ende dieses Prozesses ein grundlegend anderes Verständnis kommunaler Demokratie stehen wird, ist heute noch nicht absehbar. Es ist durchaus denkbar, dass das Mehr an Beteiligung und die neuen Formen direkter Demokratie die etablierte repräsentative Ratsarbeit völlig verändert. In Weyarn beispielsweise, der baye-

rischen Modellkommune für mehr Bürgerbeteiligung, deutet sich eine solche Entwicklung bereits an.

Genauso plausibel ist aber auch eine Entwicklung, in der sich plebizitäre und repräsentative Elemente ergänzen und ihr Zusammenwirken immer wieder neu austariert werden muss. Viele Kommunen befinden sich derzeit in einem "Experimentierstadium", auch in Bayern. Wenn diese Experimente dazu führen sollen, dass die Legitimität politischer Entscheidungen gestärkt und die kommunale Demokratie insgesamt belebt wird, dann müssen die gewählten Modelle der Bürgerbeteiligung immer wieder kritisch anhand der eingangs skizzierten Kriterien überprüft werden. Und es sollte immer bedacht werden, dass auch eine differenzierte Beteiligungsstrategie angesichts der Vielzahl von Entscheidungen, die in einer Kommune allwöchentlich zu treffen sind, ein repräsentatives Ratsgremium niemals völlig ersetzen kann.

Das heißt: Es muss immer sehr sorgfältig überlegt werden, ob und für welche Projekte die knappen zeitlichen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können, um eine echte und durchdachte Beteiligungsstrategie umzusetzen. Auch ob dabei lediglich beratende und/oder planende Beteiligungsverfahren zum Zuge kommen oder eine Entscheidung durch die Bürgerinnen generiert werden soll bzw. die Beratungs- und Planungsebene mit der Entscheidungsfindung verbunden werden soll, ist in jedem Einzelfall abzuwägen. Darüber hinaus sind die Kommunen aber aufgefordert, gerade bei den gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren eine lebendige Beteiligungskultur zu entwickeln, die über die vorgeschriebenen Mindestanforderungen deutlich hinausgeht. Auf diese Weise kann ein Mix aus deliberativen, repräsentativen und plebiszitären Elementen entstehen, der für eine attraktive Kom-



Online-Plattform "Wir gestalten Usingen":
<https://www.usingen-gestalten.de/>

munaldemokratie sorgt, deren "Output" eine für alle Bürgerinnen nachvollziehbare Legitimität besitzt - auch wenn sie im konkreten Einzelfall vielleicht eine abweichende Auffassung vertreten. Denn eines darf auch von einer optimal gestalteten kommunalen Mitmach-Demokratie *nicht* erwartet werden: dass für jedes Problem eine Konsenslösung gefunden werden kann und sich alle gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Interessengegensätze auf diesem Wege in Wohlgefallen auflösen werden.



Leonhard Dobusch / Christian Forsterleitner / Manuela Hiesmair (Hrsg.): Freiheit vor Ort. Handbuch kommunale Netzpolitik. München 2011



Beteiligungsplattform OffeneKommune.de
<https://offenekommune.de/>

Tools für internetbasierte kommunale Informationen:
<http://www.seeclix.com/>

Bundesdeutsche Kommunen auf Abgeordnetenwatch:
<http://www.abgeordnetenwatch.de/kommunen-933-0.html>

kooperatives Texterarbeitungs-, Diskurs-, Delegations- und Abstimmungswerkzeug "Adhocracy":
<https://liqd.net/adhocracy/was-ist-adhocracy/>



“Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung” im Netzwerk Bürgerbeteiligung
http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualit%C3%A4tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf

2. Grundlagen des Kommunalrechts

a. Gemeinde- und Kreisorgane in Bayern

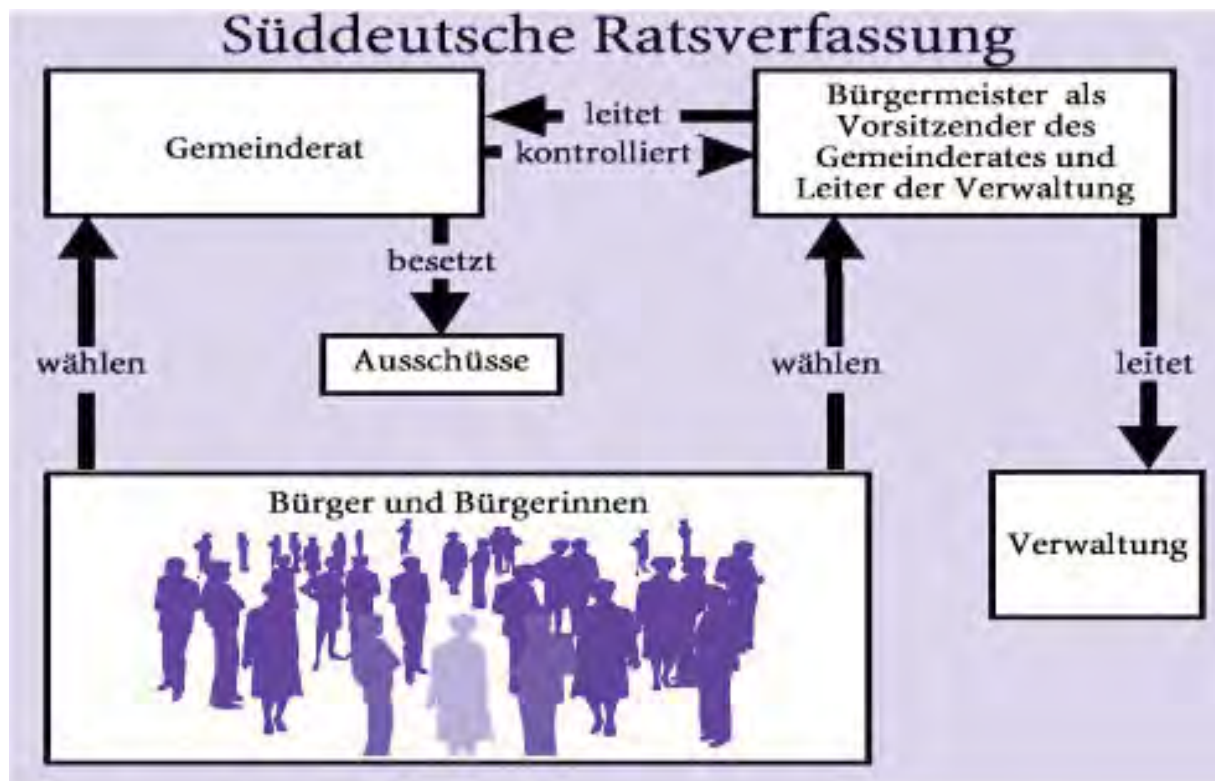


Martin Bauer / Thomas Böhle / Gerhard Ecker: Bayerische Kommunalgesetze. Kommentar, München 2006 (4. Auflage, Lose-Blatt-Sammlung)

Franz-Ludwig Knemeyer: Bayerisches Kommunalrecht, München 2007, 12. Auflage

Peter Kitzeder: Gemeinde - Landkreis - Bezirk, Bürger und Kommunen in Bayern, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 2010, 4. Auflage

Die Bürgermeisterin (BM) hat eine sehr starke Stellung und ist mit relativ hohen Kompetenzen ausgestattet. Grundlage dieser starken Stellung ist die sogenannte Süddeutsche Ratsverfassung, die in ihrer bayerischen Version in der Bayerischen Gemeindeordnung (BayGO) festgeschrieben wurde. Seit der Wiedervereinigung ist die Süddeutsche Ratsverfassung der wichtigste von vier Typen von Kommunalverfassungen, deren Elemente (wie die Direktwahl der BM) sich mittlerweile in vielen Bundesländern durchgesetzt haben.



In ihrer in Bayern geltenden Form wird die Bürgermeisterin von der Bevölkerung direkt gewählt, sie führt den Vorsitz im Gemeinde- bzw. Stadtrat, ist sowohl Verwaltungschefin als auch Repräsentantin der Kommune. Aufgrund dieser Stellung kann sie die Kommunalpolitik stark beeinflussen und eigene Schwerpunkte setzen. Ihr gegenüber steht der ebenfalls von der Bevölkerung gewählte Gemeinde- bzw. Stadtrat.

Die BM sind Wahlbeamtinnen der Gemeinde bzw. Stadt. In Gemeinden bis zu 5.000 Einwohnerinnen sind sie grundsätzlich ehrenamtlich tätig. Der Gemeinderat kann aber die Hauptamtlichkeit durch Satzung beschließen. In größeren Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnerinnen ist sie berufsmäßig tätig, es sei denn, der Gemeinderat erlässt eine Satzung, nach der sie ehrenamtlich arbeitet. Welche der Möglichkeiten tatsächlich zum Zug kommt, muss der Gemeinderat spätestens zwei Monate vor der Wahl entschei-

den haben. In Gemeinden über 10.000 Einwohnerinnen sind die BM immer berufsmäßig tätig.

Die BM vollzieht die Gemeinderatsbeschlüsse (Art. 36 GO), sofern sie sie nicht aus rechtlichen Gründen beanstandet, aussetzt und der Rechtsaufsichtsbehörde vorlegt (Art. 59 Abs. 2 GO). Die BM entscheidet (Art. 37 GO) selbst bei

- ▶ laufenden Angelegenheiten ohne grundsätzliche Bedeutung oder erhebliche Verpflichtungen (dafür kann der Gemeinderat Richtlinien aufstellen!);
- ▶ Angelegenheiten der Verteidigung und des Zivilschutzes;
- ▶ Angelegenheiten, die im Interesse der Sicherheit der BRD geheimzuhalten sind;
- ▶ unaufschiebbaren Angelegenheiten an Stelle des Gemeinderats (sogenannte "Eilverfügung" oder "37-3-Verfügung").

Weitere Angelegenheiten kann der Gemeinderat der BM per Geschäftsordnung übertragen. Außerdem führt die BM die Dienstaufsicht über die bei der Gemeinde beschäftigten Personen und vertritt die Gemeinde nach außen (Art. 38 GO).

Die Stellvertretung der BM wird von den weiteren Bürgermeisterinnen übernommen, die aus der Mitte des Gemeinderats gewählt werden. Ihnen kann die BM im Rahmen der Geschäftsverteilung einzelne ihrer Befugnisse übertragen (Art. 39 GO).

Die Landrätin ist eine ebenfalls unmittelbar von den Kreisbürgerinnen für sechs Jahre gewählte kommunale Wahlbeamtin. Sie ist immer berufsmäßig tätig. Sie ist gesetzliche Vertreterin des Landkreises, führt den Vorsitz im Kreistag und seinen Ausschüssen und ist kraft Gesetzes Leiterin des Landratsamtes sowohl in dessen Eigenschaft als Kreisbehörde als auch in dessen Eigenschaft als Staatsbehörde. Soweit sie als Leiterin des staatlichen Landratsamtes handelt, ist sie den unmittelbaren Weisungen der vorgesetzten staatlichen Dienststellen, jedoch nicht dem Willen des Kreistages unterworfen.

Der Landrätin obliegt der Vollzug der Beschlüsse des Kreistages und seiner Ausschüsse. Daneben handelt sie aber selbständig als Organ für den Landkreis und erledigt in eigener Zuständigkeit alle laufenden und/oder geheim zu haltenden Angelegenheiten. Für die laufenden Angelegenheiten kann der Kreistag Richtlinien, insbesondere Wertgrenzen, für einzelne Geschäfte aufstellen.

Die Landrätin hat also eine Doppelstellung: Sie ist als Chefin der Kreisverwaltung, nicht zuletzt durch ihr unmittelbares politisches Mandat, Vertreterin der Kreisbevölkerung und als Leiterin des staatlichen Landratsamtes "verlängerter Arm" der Staatsverwaltung.

Der Gemeinderat verwaltet die Gemeinde, soweit nicht die BM selbstständig entscheidet (Art. 29 GO). Er erlässt Richtlinien für die laufende Verwaltung (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 GO) und überwacht die Verwaltung (Art. 30 Abs. 3 GO). Rechtlich gesehen ist das Kommunalparlament kein "Parlament", sondern ein Verwaltungsorgan. In der Praxis hat die Arbeit im Kreistag oder Stadt- und Gemeinderat aber sehr wohl parlamentarischen Charakter, weil diese Gremien natürlich politische Gremien sind. Die parteipolitische Orientierung im Rat ist in der Regel um so stärker, je größer die Gemeinde ist.

Die Arbeit im Kommunalparlament ist ehrenamtlich. Vorgesehen sind jedoch Aufwands- und Verdienstausschüttungen und/oder Sitzungsgelder, die je nach der Größe der Kommune sehr unterschiedlich sind. Auf die Entschädigung kann nicht verzichtet werden.

Der Gemeinderat kann für seine Arbeit Ausschüsse bilden. Die Einrichtung solcher Ausschüsse ist – mit Ausnahme der gesetzlich vorgeschriebenen Ausschüsse – fakultativ, steht also im Ermessen des Gemeinderats (Art. 32 GO). Die Zusammensetzung der Ausschüsse muss ein "Spiegelbild des Gemeinderats" (Art. 33 GO) ergeben. Die Sitzverteilung für die Ausschüsse erfolgt grundsätzlich entweder nach Hare/Niemeyer oder nach d'Hondt. Das Verteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer ist vorzuziehen, da es die kleineren Gruppen weniger benachteiligt und grundsätzlich zu einer gerechteren Sitzverteilung führt.

- ▶ Das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt:
Die Zahl der Sitze einer Partei/einer Wählergruppe im Rat wird nacheinander durch 1, 2, 3, 4 usw. geteilt, bis so viele höchste Teilungszahlen ermittelt sind, wie Ausschussmitglieder zu bestellen sind.
- ▶ Das Restverteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer:

Für jede Fraktion/Gruppe wird die Zahl der Gruppen-/Fraktionsmitglieder mit der Zahl der Ausschusssitze (ohne Vorsitzenden) multipliziert und durch die Gesamtzahl der Ratsmitglieder geteilt. Jede Gruppe/Fraktion erhält zunächst die Anzahl an Ausschusssitzen, die die Zahl vor dem Komma anzeigt. Sind damit noch nicht alle Sitze vergeben, entscheidet die jeweils höhere Zahl nach dem Komma über die Vergabe der übrigen Ausschusssitze.

Da das Verfahren nach d'Hondt zu extrem verzerrten Mehrheitsverhältnissen im Ausschuss führen kann, hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (VGH) im März 2004 ein viel beachtetes Urteil gefällt. Demnach darf das d'Hondtsche Verfahren dann nicht angewendet werden, wenn es zu sogenannten "Überaufrundungen" führt und gleichzeitig bei einem anderen Verfahren die Unterrepräsentation einer Gruppe vermieden werden könnte.

Zu unterscheiden sind:

Da die Gemeindeordnung keine Aussage über die Verteilung der Sitze in Aufsichtsräten, Zweckverbandsräten und Sparkassenverwaltungsräten enthält, sollte man bereits bei der Behandlung der Geschäftsordnung darauf dringen, dass auch diese Gremien nach einem der o. g. Verteilungsverfahren besetzt werden, um auch hier ein Spiegelbild des Rates zu gewährleisten.



▶ beschließende

Ausschüsse

Beschließende Ausschüsse (Art. 32 Abs. 2 Satz 1 GO) entscheiden - wie der Begriff andeutet - an Stelle des Gemeinderats über die ihnen übertragenen Aufgaben. Eine ganze Reihe von Angelegenheiten können laut Gemeindeordnung (Art. 32 Abs. 2 Satz 2) *nicht* an beschließende Ausschüsse übertragen werden. Dazu gehören die Haushaltssatzung, der Erlass von Verordnungen und genehmigungspflichtigen Satzungen sowie die Einrichtung von Wirtschaftsbetrieben.

▶ vorberatende Ausschüsse

Vorberatende Ausschüsse (Art. 32 Abs. 1 GO) bereiten die Gemeinderatsbeschlüsse vor. Obwohl also die eigentlichen Beschlüsse dem Gemeinderat vorbehalten sind, läuft die wesentliche politische und fachliche Diskussion oft im vorberatenden Ausschuss, dessen Beschluss vom Gemeinderat meist ohne weitere Beratung bestätigt wird.

Die in einem beschließenden Ausschuss gefassten Beschlüsse dürfen allerdings nicht sofort vollzogen werden. Ursache ist eine mögliche Nachprüfung durch den Gemeinderat (Art. 32 Abs. 3 GO). Denn die BM oder ihre Stellvertreterin oder ein Drittel der Ausschussmitglieder bzw. ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder haben die Möglichkeit, binnen einer Woche die Nachprüfung eines Ausschussbeschlusses zu beantragen. Geschieht dies, so ist der Beschluss auszusetzen und die Angelegenheit im Gemeinderat nochmals zu beraten.

Folgende Ausschüsse müssen gebildet werden:

▶ Rechnungsprüfungsausschuss

In Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern ist ein Rechnungsprüfungsausschuss (Art. 103 Abs. 2 GO) zu bilden, der die Jahresrechnung und die Jahresabschlüsse der Gemeinde sowie, falls vorhanden, der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser prüft.

▶ Werkausschuss

Sofern ein wirtschaftliches Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Eigenbetrieb) besteht, bestellt der Gemeinderat einen Werkausschuss (Art. 95 Abs. 1 GO).

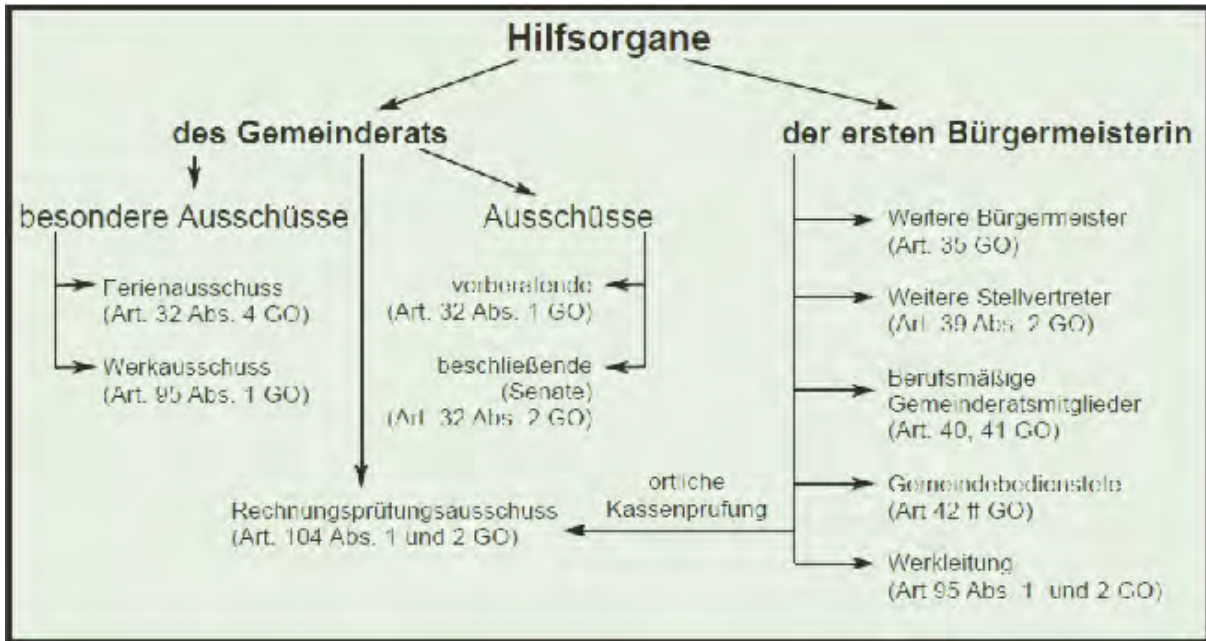
▶ Ferienausschuss

Sofern eine Ferienzeit bestimmt ist, übernimmt der Ferienausschuss (Art. 32 Abs. 4 GO) in der Ferienzeit, die bis zu sechs Wochen dauern kann, die Funktion des Gemeinderats und der beschließenden Ausschüsse, mit Ausnahme des Rechnungsprüfungsausschusses und des Werkausschusses.

► Jugendhilfeausschuss (JHA)

Der JHA ist ein beschließender Pflichtausschuss gem. Art. 5 BayKJHG in kreisfreien Städten und Landkreisen. Beschließende Mitglieder des JHA sind neben den Rätinnen die Vertreterinnen der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe und eine bestimmte Auswahl von beratenden Mitgliedern gem. Art. 7 BayKJHG. Der JHA ist spätestens drei Monate nach Beginn der Wahlzeit des Gemeinderats oder Kreistags neu zu bilden.

Die folgende Grafik zeigt die Systematik der verschiedenen Ausschuss-Typen in einem zusammenfassenden Überblick.



Quelle:

Peter Kitzeder: Gemeinde Landkreis Bezirk. Bürger und Kommunen in Bayern, München 2010

Für den Kreistag bestehen weitgehend gleichlautende Vorschriften in der Landkreisordnung. Im Unterschied zu den Gemeinden sind hier weitere Ausschüsse obligatorisch:

► Kreisausschuss (Hauptausschuss)

Der Kreisausschuss hat je nach Zahl der Einwohnerinnen des Landkreises 10, 12 oder 14 Mitglieder.

► Jugendhilfeausschuss

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Entscheidungen der beschließenden Ausschüsse nicht vom Kreistag nachgeprüft werden können.

Da ein großer Teil der Aufgaben des Landratsamtes staatlicher Natur ist und nicht Teil der kommunalen Selbstverwaltung, sind diese dem Zugriff und der Mitentscheidung des Kreistages weitestgehend entzogen. Für diesen Bereich besteht kein Informations- und Mitspracherecht der Kreistagsmitglieder. Beim staatlichen Landratsamt angesiedelt und somit dem Einfluss des Kreistags entzogen sind z.B. das Ausländerrecht, der Immissionsschutz und das Baurecht sowie wesentliche Teile des Natur- und Landschaftsschutzes.

In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen können sogenannte **berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder** als Leiterin eines bestimmten Verwaltungsbereichs (Referentin!) gewählt werden. Diese "Stadtministerinnen" haben in den Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse in Angelegenheiten ihres Aufgabengebiets Antragsrecht und beratende Stimme (Art. 40 GO). Sie werden auf höchstens sechs Jahre gewählt und haben den Status einer Beamtin auf Zeit (Art. 41 GO). Deshalb müssen die für die Wahl vorgeschlagenen Bewerberinnen die Voraussetzungen des Beamtenrechts erfüllen und entsprechende Prüfungen vorweisen können. Diese Regelung gilt nur für Städte und Gemeinden, nicht aber für die Landkreise.

Davon zu unterscheiden und trotz der Begriffsgleichheit nicht zu verwechseln sind die vom Gemeinderat an einzelne seiner Mitglieder "delegierten" Aufgabengebiete, die auch häufig Referate genannt werden. Der Gemeinderat kann im Zusammenhang mit dem Art. 46 Abs.1 und Art. 30 Abs. 3 GO zur Vorbereitung seiner Entscheidungen durch besonderen Beschluss einzelnen seiner Mitglieder bestimmte Aufgabengebiete (Referate) zur Bearbeitung zuteilen und sie insoweit mit der Überwachung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit betrauen. Diese sogenannten Referenten oder manchmal auch Beauftragte haben meist Sonderrechte (Akteneinsichtsrecht in ihrem Aufgabengebiet), die in der Geschäftsordnung verankert sind.

b. Die Arbeit im Kommunalparlament

Gleich in den ersten Wochen nach der Wahl werden für die weitere Arbeit des Gemeinderats und des Kreistages entscheidende Weichen gestellt.

☐ Die erste Sitzung

Die konstituierende Sitzung des Gemeinderats muss unmittelbar nach Beginn der Wahlzeit von der BM unter Angabe der Tagesordnung einberufen werden (Art. 46 Abs. 2 Sätze 2 und 4 GO).

Der neue Kreistag muss von der Landrätin binnen vier Wochen nach dem 1. Mai des Wahljahres einberufen werden (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LKrO). Zunächst werden die Bürgermeisterin bzw. die Landrätin vereidigt, sofern sie neu im Amt sind, und die neuen Ratsmitglieder sprechen die Eidesformel. Wichtigster Tagesordnungspunkt der ersten Sitzung ist jedoch der Beschluss über die Geschäftsordnung des Rats bzw. des Kreistags.

Um Einfluss auf die Ausgestaltung der Geschäftsordnung nehmen zu können, ist bereits im Vorfeld der ersten Sitzung auf Folgendes zu achten:

1. Als zukünftige Rätin sollte man sich frühzeitig Kenntnis über die aktuell gültige GeschO des Rates verschaffen.
2. Informationen über mögliche Alternativen zu den bestehenden GeschO-Regelungen sind einzuholen und zu diskutieren.
3. Schon vor der ersten Sitzung sollten Gespräche mit den anderen Fraktionen geführt werden, ob und wie die GeschO geändert werden sollte. Für eigene Änderungsvorschläge können dabei Mehrheiten gesucht werden.



☐ Die Geschäftsordnung (GeschO)

Jeder Gemeinderat / Kreistag gibt sich eine GeschO, um die relativ vagen gesetzlichen Regelungen der GO bzw. LKrO zu konkretisieren und auf die eigenen Bedürfnisse zuzuschneiden (Art. 45 Abs. 1 GO, Art. 40 Abs. 1 LKrO). Es gibt die Möglichkeit, die GeschO der letzten Amtsperiode fortgelten zu lassen und diese gegebenenfalls gleich oder später zu ändern. Meistens wird von der alten GeschO ausgegangen und diese den neuen Gegebenheiten angepasst.

In der GeschO werden insbesondere geregelt:

- die Kompetenzen der einzelnen Organe, d.h. die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bürgermeisterin und Gemeinderat bzw. zwischen Landrätin und Kreistag;
- die Anzahl, Größe und Zuständigkeiten der Ausschüsse;
- das Verfahren für die Sitzverteilung in den Ausschüssen, d.h. Hare/Niemeyer oder d'Hondt;
- das Verfahren zur Berufung der Vertreterinnen in Zweckverbänden, Aufsichtsräten, Regionalem Planungsverband;
- die Anzahl und die Aufgaben der stellvertretenden Bürgermeisterinnen sowie deren Stellung (ehrenamtlich oder hauptamtlich);
- die Anzahl und die Aufgaben von Berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern und ehrenamtlichen Referentinnen;
- die Mindestgröße einer Fraktion;

- die Vorschriften über den Geschäftsgang, wie z.B. Ladungs- und Antragsfristen.

☐ Die Wahl der Stellvertreterinnen für BM bzw. LR

Meist in der ersten Sitzung (manchmal auch erst in der zweiten) wird die 2. (und ggf. die 3.) BM bzw. die Stellvertreterin der LR gewählt. Die Wahlen finden in geheimer Abstimmung statt. Notwendig ist jeweils die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen für eine Bewerberin. Leere Stimmzettel und Neinstimmen (falls es nur eine Bewerberin gibt!) werden als ungültig gewertet. Falls keine Bewerberin im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erreicht, findet eine Stichwahl unter den zwei Bewerberinnen mit der höchsten Stimmenzahl statt. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los. Ein Ratsmitglied kann sich bei der Wahl auch selbst wählen.



Die meisten Personalentscheidungen werden schon lange vor der ersten Sitzung "ausgekartet". Deshalb ist wichtig, hierüber bereits im Vorfeld mit anderen Gruppierungen zu verhandeln. Vor allem dann, wenn keine Gruppierung über eine absolute Mehrheit verfügt, könnte im Vorfeld der eine oder andere Verhandlungserfolg erzielt werden.



GRIBS-Kommunalbüro: Kommunalwahl 2014 - Wir mischen uns ein. Bamberg 2013

Jürgen Busse / Johann Keller: Taschenbuch für die Gemeinde- und Stadträte in Bayern. Grundwissen für kommunale Mandatsträger. München 2008, 3. Auflage

Wer den Geschäftsgang im Gemeinderat selbst beeinflussen will und nicht vom Tätigwerden der Verwaltung abhängig sein möchte, kann dies nur über selbst gestellte Anträge und Anfragen tun. Das Antragsrecht im Gemeinderat ist den Gemeinderatsmitgliedern vorbehalten. Eine einzelne Bürgerin kann zwar Anträge an die Verwaltung oder die Bürgermeisterin stellen. Ein Recht darauf, dass diese Anträge behandelt werden, haben die Bürgerinnen jedoch nicht. Die Bürgerinnen können nur indirekt – über die Bürgerversammlung bzw. über den Bürgerantrag – erreichen, dass ein bestimmtes Anliegen im Gemeinderat behandelt wird. Im Gemeinderat selbst werden die Bürgerinnen nur zu Wort kommen können, falls in der jeweiligen Geschäftsordnung die Möglichkeit einer Bürgerfragestunde o. ä. festgeschrieben wurde.

Antragsberechtigt ist jedes Gemeinderatsmitglied. Wie solche Anträge form- und fristgerecht eingebracht werden, legt die jeweilige Geschäftsordnung (GeschO) fest. Natürlich können Gemeinderatsmitglieder auch Anträge von Bürgerinnen, Initiativen oder Vereinen übernehmen und in den Gemeinderat einbringen, wenn sie diese Anträge für politisch wichtig und unterstützenswert halten.



Die Praxis der kommunalpolitischen Arbeit zeigt, dass die eine oder andere gute Idee auf informellem Weg eher verwirklicht werden kann als durch einen formalen Antrag. Denn der löst immer eine ganze Menge an Verwaltungshandeln aus. Ein Anruf, ein formloses Schreiben, eine nebenbei gemachte Äußerung bei einem Glas Bier nach der Ratsitzung oder das Zufaxen einer Zeitungsnotiz trägt oftmals schneller Früchte. Auf der anderen Seite will jede Rätin ihre politischer Arbeit, die eigenen Ideen und Vorstellungen nach außen hin als solche dokumentieren und durch geschickte Öffentlichkeitsarbeit kundtun. Wie das beste "Mischungsverhältnis" zwischen der Arbeit hinter den Kulissen und dem öffentlichen Agieren liegt, lässt sich nur in der konkreten Praxis "vor Ort" herausbekom-

Jede Sitzung des Gemeinderats oder eines seiner Ausschüsse hat eine Tagesordnung. Die Festsetzung

der Tagesordnung, die Ladung zur Sitzung und deren Bekanntmachung ist die Aufgabe der BM (Art. 46 Abs. 2 GO). Jedes Gemeinderatsmitglied hat das Recht, dass sein Antragsgegenstand in die Tagesordnung aufgenommen wird, wenn er die in der GeschO festgelegten Form- und Fristvorschriften eingehalten hat. Allerdings sollte man nicht unbedingt auf einer Aufnahme in die Tagesordnung der nächsten Sitzung beharren, wenn dies terminlich nicht unbedingt notwendig ist. Für eine sachgerechte Behandlung eines Antrags muss der Verwaltung eine gewisse Zeit (Faustregel: bis zur übernächsten Sitzung) zugestanden werden. Falls die Antragsbearbeitung länger dauert, darf von der BM erwartet werden, dass sie die Antragstellerin über den Grund der Verzögerung aufklärt (Zwischenbescheid!).

Die BM ist bei der Formulierung der Tagesordnungspunkte relativ frei. Sie muss sich nicht an den Wortlaut des Antragstellers halten. Aus der Formulierung muss jedoch die Thematik des TOP klar hervorgehen. Eine Subsumierung eines solchen Antrags unter "Sonstiges" ist nicht statthaft, weil so eine angemessene Vorbereitung (auch der anderen Gemeinderatsmitglieder!) auf das Thema nicht mehr möglich ist. Die Antragstellerin hat allerdings kein Recht darauf, dass ihr Name oder der der eigenen Fraktion im TOP auftaucht.

Die BM hat kein Vorprüfungsrecht hinsichtlich der Zulässigkeit gestellter Anträge. Sie kann nicht entscheiden, was auf die Tagesordnung kommt und was nicht. Die Aufnahme eines Antrags in die Tagesordnung kann also nicht verweigert werden, es sei denn, die BM ist bereits selbst zuständig (Geschäft der laufenden Verwaltung). Passiert dies doch, kann sich das betroffene Gemeinderatsmitglied mit einer Rechtsaufsichtsbeschwerde beim Landratsamt und einer Klage beim Verwaltungsgericht (kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit) wehren.

Die BM kann bzw. muss Beschlüsse, die sie für rechtswidrig hält, beanstanden, ihren Vollzug aussetzen und - falls erforderlich - eine Entscheidung der Rechtsaufsicht herbeiführen (Art. 59 Abs. 2 GO).

Eine Sondersitzung (Art. 46 Abs. 3 GO) muss von der BM einberufen werden, wenn ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder (ohne BM!) dies beantragen. Für die Sondersitzung muss als Tagesordnungspunkt ein bestimmtes Thema genannt werden. Ein konkreter Antrag muss jedoch nicht gestellt werden. Die so beantragte Sondersitzung muss binnen einer Woche einberufen werden. Sie darf nicht mit einer ordentlichen Sitzung verbunden werden. Diese Regelung gilt sinngemäß auch für die beschließenden Ausschüsse des Gemeinderats. Falls die BM einem Antrag auf Einberufung einer Sondersitzung nicht folgt, kann sich jedes betroffene Gemeinderatsmitglied an die Rechtsaufsichtsbehörde und mit einer kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit an das Verwaltungsgericht wenden.

Die Nachprüfung von Beschlüssen der beschließenden Ausschüsse durch den Gemeinderat (Art. 32 Abs. 3 GO) kann durch die BM oder ihre Stellvertreterin im Ausschuss oder durch ein Drittel der stimmberechtigten Ausschussmitglieder oder durch ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder innerhalb einer Woche beantragt werden. Dann muss der beanstandete - und somit zumindest vorläufig unwirksame - Beschluss nochmals in der Gemeinderatssitzung zum Thema gemacht werden.

Für alle Sitzungen des Gemeinderats und seiner beschließenden Ausschüsse gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit (Art. 52 GO). Dazu muss der freie Zugang zum Sitzungsraum gewährleistet sein. Die Sitzung muss außerdem ortsüblich, spätestens aber am dritten Tag vor der Sitzung, bekannt gemacht werden. Der GR kann in seiner GeschO regeln, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz auch für die vorberatenden Ausschüsse gilt.

Der Ausschluss der Öffentlichkeit ist nur dann erlaubt, wenn die Voraussetzungen des Art. 52 Abs. 2 GO gegeben sind. Dann allerdings ist die Nicht-Öffentlichkeit Pflicht. Für den Gemeinderat gibt es hier keinen Ermessensspielraum. Folgende Gründe sind laut GO für einen Ausschluss der Öffentlichkeit möglich:

- ▶ das Wohl der Allgemeinheit,
- ▶ Wohl der örtlichen Gemeinschaft (z.B. bei Kreditaufnahmen und Grundstücksgeschäften),
- ▶ Interessen des Landes und des Bundes (z.B. Landesverteidigung),
- ▶ berechnete Ansprüche Einzelner,
- ▶ persönliche Verhältnisse (z.B. Personalangelegenheiten, Vergabe gemeindlicher Wohnungen),
- ▶ wirtschaftliche Verhältnisse (z.B. Steuerstundungen und -erlässe, Auftrags- und Bauvergaben).

Umstritten ist, ob Sparkassenangelegenheiten, Stromlieferungsverträge oder die Diskussion von Emissions- und Einleitungskatastern ebenfalls unter die Ausschlussgründe des Art. 52 Abs. 2 fallen.

Gemeinderatsmitglieder, die nicht in einem Ausschuss sitzen, können auch an nicht-öffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen. Eine mündliche Begründung eigener Anträge ist möglich. Eine genaue Regelung in der GeschO ist jedoch anzuraten.

Wenn aufgrund eines Geschäftsordnungsantrags darüber beraten werden muss, ob ein Punkt öffentlich oder nicht-öffentlich behandelt wird, so hat dies in nicht-öffentlicher Sitzung zu erfolgen. In der Praxis kann das dazu führen, dass die öffentliche Sitzung eröffnet wird, dann beantragt wird, einen bestimmten Punkt aus der nicht-öffentlichen Sitzung in die öffentliche Sitzung zu verlegen. Um über diesen GeschO-Antrag zu beraten und abzustimmen, muss die Nicht-Öffentlichkeit hergestellt werden. Danach kann die öffentliche Sitzung weitergehen.

Die in nicht-öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind (zwingend) der Öffentlichkeit bekannt zu geben, sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind (Art. 52 Abs. 3 GO). Ob die Gründe für die Nicht-Öffentlichkeit weggefallen sind, darüber entscheidet im Zweifelsfall der Gemeinderat (wenn nötig wieder in nicht-öffentlicher Sitzung). In der Regel sind die Gründe für die Nicht-Öffentlichkeit sofort nach der Beschlussfassung weggefallen. Eine bestimmte Form für die Bekanntmachung gibt es nicht, eine Bekanntgabe in öffentlicher Sitzung genügt. Es muss auch nur der Beschluss (im Wortlaut) bekannt gemacht werden, nicht der Sitzungsverlauf und auch nicht das Abstimmungsergebnis.

Art. 20 Abs. 2 GO verpflichtet alle Gemeinderatsmitglieder zur Verschwiegenheit über die Angelegenheiten, die ihnen im Rahmen ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit bekannt geworden sind, also auch über den Inhalt der nicht-öffentlichen Sitzungen.

Im Rahmen seiner Aufgabe, die Arbeit der Verwaltung und insbesondere die Ausführung seiner Beschlüsse zu überwachen (Art. 30 Abs. 3 GO), hat der Gemeinderat das Recht auf Akteneinsicht. D.h.: Um sich auf die Beratung von Sitzungsgegenständen vorbereiten zu können, muss er die Möglichkeit haben, in verwaltungsinterne Akten Einsicht zu nehmen. Dabei ist zu beachten, dass nach herrschender Rechtsprechung bislang nur der GR als Kollegialorgan die Überwachungsbefugnis und damit das Akteneinsichtsrecht besitzt. Es besteht also kein Anspruch für ein einzelnes Gemeinderatsmitglied oder eine Fraktion. Zu empfehlen ist daher, dass in der Geschäftsordnung ein solches Einsichtsrecht auch für einzelne Gemeinderatsmitglieder oder für Fraktionen festgelegt wird. Umstritten ist zwar nach wie vor, ob ein allgemeines Akteneinsichtsrecht für jeden einzelnen Gemeinderat zulässig qua Geschäftsordnung rechtlich zulässig ist. Unumstritten ist dagegen, ein solches Akteneinsichtsrecht für das Aufgabengebiet der vom Gemeinderat bestellten "Referentinnen". Auch kann jederzeit ein Akteneinsichtsrecht für jedes Mitglied zur Vorbereitung von Beratungsgegenständen, die auf der nächsten Sitzung stehen, verankert werden. Selbst die Mustersatzung des Bayerischen Gemeindetags sieht mittlerweile einen solchen Passus vor. Unabhängig davon kann ein einzelnes Gemeinderatsmitglied jederzeit vom Kollegialorgan mit der Akteneinsicht beauftragt werden.

In Art. 49 GO ist der Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung geregelt. Abs. 1 Satz 1 lautet:

"Ein Mitglied kann an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen, wenn der Beschluss ihm selbst, seinem Ehegatten, einem Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grad oder einer von ihm kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann."

Ob eine solche persönliche Beteiligung vorliegt, entscheidet der Gemeinderat ohne Mitwirkung der Betroffenen. Falls eine persönlich Beteiligte trotz dieses Tatbestands an der Beratung oder am Beschluss selbst mitwirkt, so hat dies eine Ungültigkeit des Beschlusses nur dann zur Folge, wenn ihre Stimme die ausschlaggebende war. Anders ist dies, wenn ein Gemeinderatsmitglied zu Unrecht ausgeschlossen worden ist. Dann ist der Beschluss rechtswidrig und ungültig, auch wenn seine Stimme nicht ausschlaggebend gewesen wäre. Ein derartiger Beschluss ist "unheilbar fehlerhaft".

Bei der Beschlussfassung (Art. 51 GO) sind Abstimmungen und Wahlen zu unterscheiden. In der Regel werden Beschlüsse des Gemeinderats in offener Abstimmung gefasst. Es gibt nur die Möglichkeit einer

Ja- oder Neinstimme. Enthaltungen sind nicht zulässig. Fraktionszwang ist – rechtlich – nicht zulässig, wird aber in der Praxis häufig ausgeübt.

Ein Beschluss ist gefasst, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt. Es genügt die einfache Mehrheit. Bei Stimmgleichheit gilt ein Antrag als abgelehnt. Eine nochmalige Abstimmung über den gleichen Antrag in derselben Sitzung ist grundsätzlich ausgeschlossen. In der GeschO kann aber geregelt werden, dass eine Wiederholung möglich wird, wenn sich das Gremium einstimmig für diese Verfahrensweise ausspricht. Die Aufnahme des persönlichen Abstimmungsverhaltens in die Niederschrift kann immer verlangt werden.

Das Instrument der namentlichen Abstimmung ist in der Gemeindeordnung nicht ausdrücklich vorgesehen. Trotzdem kann der Gemeinderat im Einzelfall auf Grund eines entsprechenden Geschäftsordnungsantrags entscheiden, ob eine solche durchgeführt wird. Die namentliche Abstimmung kann aber auch in der Geschäftsordnung für bestimmte Fälle allgemein vorgesehen werden. Ein einzelnes Ratsmitglied hat keinen Anspruch auf namentliche Abstimmung. Die o. g. Möglichkeit, sein Abstimmungsverhalten in der Niederschrift protokollieren zu lassen, bleibt davon unberührt.

Die Wahl ist die Form der Beschlussfassung, mit der eine Person durch den Gemeinderat für ein Amt

Taktisch kann es geschickt sein, durch die - außergewöhnliche - Protokollierung des eigenen Abstimmungsverhaltens die Wichtigkeit einer Abstimmung hervorzuheben. Das sollte aber die Ausnahme bleiben.

Wichtig ist die Protokollierung, wenn aus einem Mehrheitsbeschluss des Gemeinderats eine spätere Amtspflichtverletzung des Gemeinderats abgeleitet werden könnte und die einzelnen Gemeinderatsmitglieder, die diesen Beschluss mitgetragen haben, in Haftung genommen werden könnten. Durch das protokollierte Abstimmungsverhalten befreien sich die "Dissidenten" von möglichen Haftungsansprüchen.



oder eine Funktion bestimmt wird. Wahlen finden in geheimer Abstimmung statt. Notwendig ist hier die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Leere Stimmzettel und Neinstimmen (falls es nur eine Bewerberin gibt!) werden als ungültig gewertet. Falls keine Bewerberin im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erreicht, findet eine Stichwahl unter den zwei Bewerberinnen mit der höchsten Stimmzahl statt. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los. Einen Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung gibt es hier nicht. D.h.: Ein Gemeinderatsmitglied kann sich bei der Wahl für ein bestimmtes Amt auch selbst wählen.

Wahlen finden nur bei den Personalangelegenheiten statt, bei denen sie gesetzlich vorgeschrieben sind. In der Praxis handelt es sich dabei nur um die Wahl der 2. (und ggf. 3.) Bürgermeisterin, die Wahl der 2. Landrätin, die Wahl der berufsmäßigen Stadträtinnen und die Wahl von Schöffinnen. Andere Personalangelegenheiten, in denen die Gemeindeordnung oder eine andere Rechtsvorschrift nicht von "wählen", sondern von "bestellen" oder "berufen" spricht, werden nicht durch Wahlen, sondern durch offene Abstimmungen entschieden. Auf diesem Wege werden beispielsweise die Ausschussmitglieder (auf Vorschlag der Fraktionen) bestimmt. Immer wichtiger wird die Bestellung von Aufsichtsratsmitgliedern für die kommunalen Gesellschaften oder der Vertreterinnen für die Zweckverbände. Die Verwaltungsratsmitglieder der Sparkasse dagegen sind durch geheime Wahl zu bestimmen (Art. 8 Abs. 3 SpkG).

Für den Sitzungsablauf und die Beschlussfassung wichtig sind Geschäftsordnungsanträge. Hier sind zu unterscheiden:

► Antrag auf Nichtbefassung

Dies ist der weitestgehende Geschäftsordnungsantrag. Im Falle der Annahme ist der TOP vom Tisch. Wenn ein solcher Beschluss einen eigenen Antrag betrifft, dann war dieser vergeblich und wirkungslos. Das Anliegen kann jedoch erneut, in allerdings anderer Form, eingebracht werden.

- ▶ Antrag auf Vertagung (oder auch 2. Lesung)
Damit ist die Redeliste geschlossen, die Sachdebatte vorerst beendet und der TOP - bei Zustimmung - von der Tagesordnung abgesetzt. Bei einer späteren Sitzung muss der TOP erneut behandelt werden.
- ▶ Antrag auf Zurückverweisung in einen Ausschuss
Dies ist im Grunde ebenfalls ein Vertagungsantrag, weil bei einer Zurückverweisung in den vorbereitenden Ausschuss der Gemeinderat selbst zunächst nicht über das Thema entscheidet.
- ▶ Antrag auf Schluss der Debatte
Wird dieser Antrag angenommen, darf keine Rednerin mehr zum Thema sprechen. Es muss danach sofort abgestimmt werden. Nach den üblichen Grundsätzen der Geschäftsordnung darf einen Antrag auf Schluss der Debatte nur jemand stellen, der nicht selbst schon vorher zur Sache gesprochen hat.
- ▶ Antrag auf Schluss der Redeliste
Wer sich nach Annahme dieses Antrags noch zu Wort meldet, darf zum Beratungsgegenstand nicht mehr sprechen.
- ▶ Antrag auf Begrenzung der Redezeit
Die Kontrolle, dass die begrenzte Redezeit auch tatsächlich eingehalten wird, obliegt der Vorsitzenden. Manche Geschäftsordnungen sehen bereits grundsätzlich eine begrenzte Redezeit vor.

Liegen mehrere Geschäftsordnungsanträge gleichzeitig vor, so wird der weitergehende Antrag (im Sinne der obigen Reihenfolge!) zuerst zur Abstimmung gestellt. In der GeschO kann geregelt werden, dass es zu jedem Geschäftsordnungsantrag die Möglichkeit zur Gegenrede geben muss. Ist eine Reihung wie oben nicht möglich, ist der Zeitpunkt der Antragstellung ausschlaggebend.

Auch bei Sachanträgen gilt die Regel, dass der weitergehende zuerst abgestimmt werden muss. Was als "weitergehend" zu werten ist, kann im Einzelfall umstritten sein. Häufig gibt es dazu bereits Festlegungen in der Geschäftsordnung, im Streitfall wird es letztlich von der Vorsitzenden entschieden. In der Regel gilt: Falls ein Antrag Kosten verursacht, gilt der als weitergehend, der die höheren Kosten verursacht. Bei rechtlichen oder tatsächlichen Änderungen gelten die "einschneidenderen" Maßnahmen gegenüber dem status quo als weitergehend. Lässt sich keines dieser Kriterien anwenden, so wird der zeitlich früher gestellte Antrag zuerst zur Abstimmung gestellt. Nebenanträge (z.B. Änderungsanträge) kommen vor dem Hauptantrag zur Abstimmung. Alternativenanträge ("Entweder - oder?") sind nicht zulässig. Ein Antrag muss immer eindeutig formuliert sein und mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden können.

Von jeder Sitzung des Gemeinderats oder eines seiner Ausschüsse sind Niederschriften (Art. 54 GO) anzufertigen. Dieses Protokoll ist eine öffentliche Urkunde und kann - zumindest was den öffentlichen Teil angeht - von allen Bürgerinnen (und auswärts wohnenden Personen, wenn ihr Grundbesitz oder ihre gewerbliche Niederlassung betroffen ist) eingesehen werden. Als Niederschrift genügt ein Beschlussprotokoll, in dem die Sitzungsgegenstände, die Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis vermerkt sein müssen. Darüber hinausgehend kann die GeschO ein Verlaufsprotokoll vorschreiben. In der Niederschrift können einzelne Gemeinderatsmitglieder ihr Abstimmungsverhalten vermerken lassen (siehe oben). Es besteht allerdings kein Recht darauf, den Grund des Abstimmungsverhaltens ebenfalls niederschreiben zu lassen. Oft wird dies jedoch ohne Widerspruch akzeptiert.

Mehr und mehr halten auch Bürgerinformations- und Ratsinformationssysteme Einzug, in denen die Niederschriften öffentlicher Sitzung im Internet einsehbar und herunterzuladen sind. Vom bayerischen Datenschutzbeauftragten wird dies zwar kritisch, aber bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen mittlerweile als zulässig erachtet.

Der Gemeinderat muss die Niederschrift genehmigen. Dies ist die einzige Möglichkeit, Korrekturen anzubringen. Die Niederschriften sollten deshalb genau geprüft werden. Im Zweifelsfall sollten Einwendungen erhoben werden. Für Gemeinderatsmitglieder besteht auch die Möglichkeit, die Protokolle der nicht öffentlichen Sitzungen einzusehen. Das bezieht sich auch auf die Sitzungen vergangener Wahlperioden. Von den Niederschriften der öffentlichen Sitzungen können sich GR-Mitglieder jederzeit Abschriften anfertigen lassen. Die Genehmigung erfolgt durch Beschluss. Dafür genügt es durchaus, wenn

die Vorsitzende feststellt, dass Einwendungen gegen die Niederschrift nicht erhoben werden und sie infolgedessen genehmigt ist.

Der **Geschäftsgang im Kreistag** und seinen Ausschüssen ist in vielen Regelungen nahezu deckungsgleich mit dem im Gemeinderat. Allerdings gibt es im Kreistag keine Möglichkeit der Nachprüfung von Entscheidungen der beschließenden Ausschüsse. Auch die Möglichkeit der Einberufung einer Sondersitzung ist den Kreistagsmitgliedern nicht gegeben.

Allerdings hat ein Kreistagsmitglied weitergehende Auskunftsrechte als ein GR-Mitglied. Im Art. 23 Abs. 1 LkrO ist ausgeführt, dass das Landratsamt jedem Kreisrat Auskunft erteilen muss. Diese Auskunftspflicht bezieht sich aber nur auf das Landratsamt als Kreisbehörde, nicht auf das Landratsamt als Staatsbehörde. Im Gegensatz zur Regelung in der GO muss die Auskunft jeder Kreisrätin erteilt werden, sie braucht hierzu keinen Auftrag durch ein Kreistagsgremium. Das Auskunftsrecht kann nur gegenüber der Landrätin als Behördenchefin geltend gemacht werden, nicht gegenüber einzelnen Bediensteten. Das Auskunftsrecht schließt nicht automatisch ein Recht auf Akteneinsicht ein. Hierzu wiederum ist analog der Regelung in der GO ein Auftrag des Kollegialorgans Kreistag oder Kreisausschuss notwendig.

Eingeschränkt ist im Kreistag die Befassungskompetenz. Gemeinden dürfen sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft annehmen und die Gemeinderatsmitglieder demnach auch mit Themen befassen, die in die Kompetenz anderer staatlicher Ebenen gehören. Solche Stellungnahmen müssen allerdings in spezifischer Weise ortsbezogen sein, z.B. gentechnikfreie Gemeinde. Anderes gilt für die Landkreise. Diese sind nur für diejenigen Aufgaben zuständig, die ihnen zugewiesen sind. Daraus folgt, dass sich die Kreistage nur mit den Themen beschäftigen dürfen, die zu diesen zugewiesenen Kompetenzbereichen gehören.

Kommunalpolitikerinnen, die Anträge zu allgemein diskutierten Themenbereichen stellen, sollten deutlich machen, welche örtlichen Bezüge ihr jeweiliges Anliegen hat. Auf diese Weise machen sie es der Verwaltungsspitze schwerer, dieses Thema von vornherein als unzulässig abzublocken.



Gerd Rudel: Patentrezepte gibt es nicht! - Als GrüneR im Rat. In: Rita A. Hermann / Gerald Munier (Hrsg.): Kommunal Politik machen. Grundlagen, Hilfen, Tipps für die Praxis. Bielefeld 2011, S. 120-141

c. Die Aufgaben der Kommunen

Das Grundgesetz und die Bayerische Verfassung garantieren den Gemeinden das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Sie haben das Recht, die örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten (Art. 1 GO). Zwar schrumpft der Handlungsspielraum der Gemeinden immer stärker, weil Bund und Land ihn durch eine Vielzahl von Gesetzen eingeengt haben und zudem die immer knappere Finanzausstattung sehr enge Grenzen setzt. Dennoch hat die Kommunalpolitik einen nicht unbeträchtlichen Einfluss.

Die gemeindlichen Aufgaben sind in der Bayerischen Verfassung, der Gemeindeordnung und in verschiedenen Einzelgesetzen festgelegt. Zu unterscheiden ist dabei nach eigenen und übertragenen Aufgaben.

Im eigenen Wirkungskreis erledigen die Gemeinden Selbstverwaltungsangelegenheiten im engeren Sinn. Zu diesem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehören die:

- ▶ **Planungshoheit**
Die Gemeinde bestimmt den Rahmen, die Art und das Maß der Bebaubarkeit ihres Ortsgebiets, indem sie Flächennutzungs- und Bebauungspläne aufstellt.
- ▶ **Finanzhoheit**
Die Gemeinde kann ihr Finanzwesen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst regeln.
- ▶ **Personalhoheit**
Die Gemeinde ist Arbeitgeberin für die bei ihr angestellten Personen, nicht etwa der Staat.

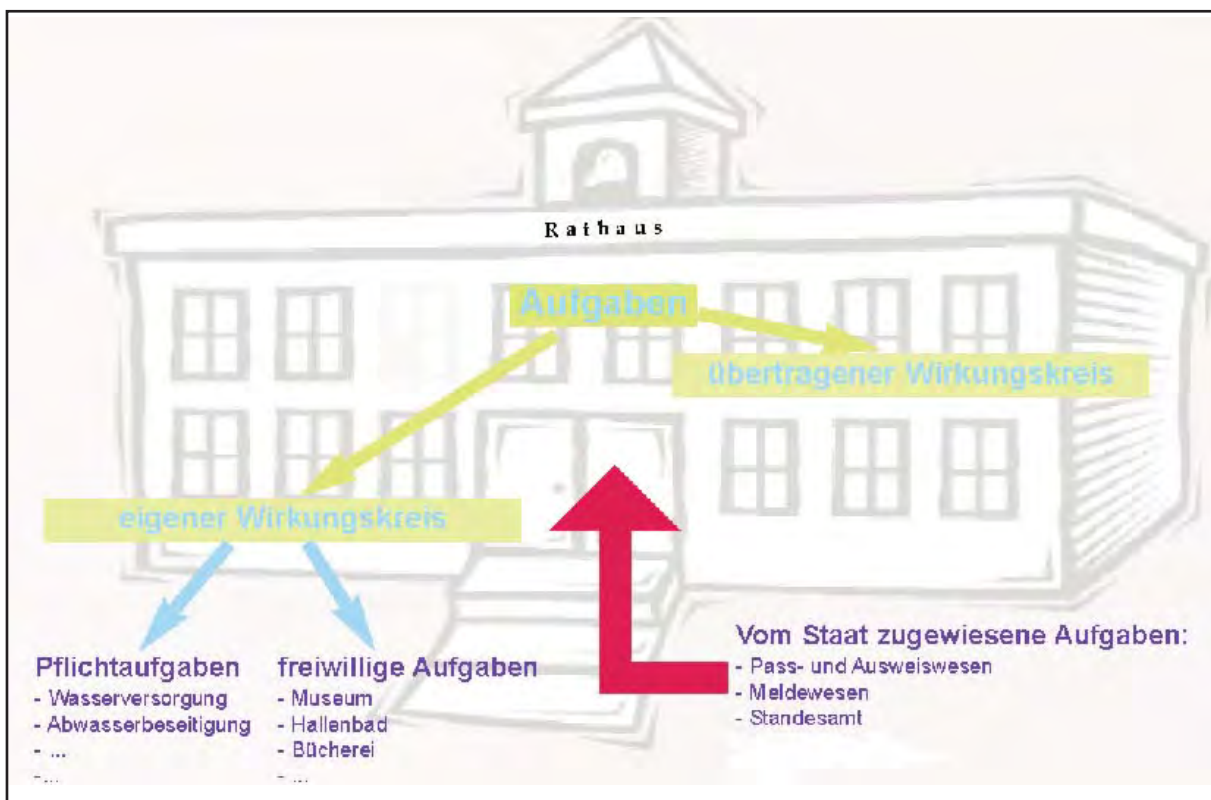
- ▶ Organisationshoheit
Die Gemeinde kann frei über die innere Organisation ihrer Verwaltung entscheiden.
- ▶ Rechtsetzungsbefugnis
Die Gemeinde kann Satzungen erlassen.

Die weiteren Selbstverwaltungsangelegenheiten werden in drei Bereiche gegliedert:

- ▶ Gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgaben
Dazu gehören die Trinkwasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Unterbringung von Obdachlosen, der Unterhalt der Gemeindestraßen, die Feuersicherheit, das Bestattungswesen.
- ▶ Gemeindliche Sollaufgaben
Die Sollaufgaben sind begrenzt durch die Leistungsfähigkeit der Gemeinde und somit je nach Gemeindegröße sehr unterschiedlich. Zu ihnen gehören die öffentlichen Einrichtungen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohnerinnen erforderlich sind. Volkshochschule, Jugendheime, Bürgerhäuser oder sozialer Wohnungsbau sind in dieser Rubrik zu nennen.
- ▶ Freiwillige Leistungen
Über Pflicht- und Sollaufgaben hinaus können die Gemeinden, falls ihre Finanzlage dies gestattet, weitere freiwillige Aufgaben übernehmen. Die Sport- und Kulturförderung sind hier zu nennen.

Im übertragenen Wirkungskreis erledigen die Gemeinden Auftragsangelegenheiten. Dies sind staatliche Aufgaben, die den Gemeinden durch Einzelgesetze zur selbständigen Erledigung zugewiesen sind. Dazu gehören das Pass- und Meldewesen, der Katastrophenschutz, der Erlass sicherheitsrechtlicher Anordnungen sowie das Bereithalten und Weiterleiten von Antragsformularen an die entsprechenden staatlichen Behörden. Für den übertragenen Wirkungskreis ist weitgehend die Bürgermeisterin zuständig. Der Erlass von Verordnungen ist jedoch dem Gemeinderat vorbehalten.

Ist eine Gemeinde Mitglied in einer Verwaltungsgemeinschaft, werden die übertragenen Aufgaben von der Verwaltungsgemeinschaft erledigt. Die Aufgaben der Mitgliedsgemeinden sind auf den eigenen Wirkungskreis beschränkt (Art. 4 VGemO).



Im Detail sieht dies so aus:

A U F G A B E N		
Eigener Wirkungskreis		Übertragener Wirkungskreis
Pflichtaufgaben:	Freiwillige Aufgaben:	
Wasserversorgung	Öffentlichkeitsarbeit	Hilfe bei Verwaltungsverfahren
Abwasserbeseitigung	Ehrung von verdienten Persönlichkeiten	Mitwirkung bei allen Wahlen (Bundestags-, Landtags-, Kommunalwahlen)
Bestattungswesen	Herausgabe eines Amtsblattes	Standesamtswesen
Bau, Unterhalt der Gemeindestraßen	Volkshochschule	Vollzug des Melderechts
Bürgerversammlung	Gemeindebücherei	Ausstellung von Pässen, Personalausweisen
Einstellung des notwendigen Personals	Jugendzentrum	Mitwirkung bei statistischen Erhebungen
Aufstellung des Haushaltsplans	Heimatemuseum / sonstige Museen	Erlass von Verordnungen
Feuerwehrwesen	Patenschaften	Ausstellung von Leichenpässen
Sachaufwandsträger für die Volksschulen	Sportförderung	Vorbehandlung der Bauanträge
Schülerbeförderung	Jugendherberge / Campingplatz	Erteilung von Fischereischeinen
Erlass der Geschäftsordnung	Rad-/Wander-/Reitwege	Entscheidung über Gastschuldanträge
Obdachlosenunterbringung	Zoologischer / botanischer Garten	
Schuldenverwaltung	Freibäder / Hallenbäder	
Rechnungslegung	Eislauffläche / Skiabfahrten	
	Ausstellungen und Messen	
	Bolzplätze	
	Naturparks	

Die **Großen Kreisstädte** erfüllen zusätzlich einige staatliche Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis, z.B. die der unteren Bauaufsichtsbehörde, die ansonsten beim staatlichen Landratsamt angesiedelt ist. Den **kreisfreien Städten** obliegen neben den Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden auch jene Aufgaben, die ansonsten der Landkreis erfüllt. Dies ist insofern logisch, als es für das Gebiet der kreisfreien Stadt keinen Landkreis gibt. Außerdem erfüllen sie in ihrem übertragenen Wirkungskreis auch noch alle Aufgaben, die in den Landkreisen dem staatlichen Landratsamt obliegen. Sie sind sozusagen Gemeinde, Landkreis und kommunalisierte untere Staatsbehörde in einem.

Die **Landkreise** ordnen und verwalten im Rahmen der Gesetze überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht. Auch bei ihnen unterscheidet man den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis. Ähnlich wie die Gemeinden haben auch die Landkreise die Finanz-, Personal- und Organisationshoheit sowie eine Rechtssetzungsbefugnis. Die Planungshoheit ist allerdings allein den Gemeinden vorbehalten. Zu den **Pflichtaufgaben** der Landkreise gehören die Krankenhäuser, die Abfallentsorgung und das Berufsschulwesen. Der Landkreis ist außerdem für den Unterhalt der Kreisstraßen zuständig und örtlicher Träger der Sozialhilfe (SGB XII) sowie Kostenträger für Unterkunft und Heizung nach SGB II.

Zu den **Soll- und freiwilligen Aufgaben** gehören Heimatmuseen und die Förderung der Denkmalpflege. Hinsichtlich der freiwilligen Aufgaben ist zu beachten, dass der Landkreis keine Aufgaben seiner kreisangehörigen Gemeinden an sich ziehen darf. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 4.11.1992 klargestellt, dass die Landkreise keine Ausgleichsfunktion besitzen. Gleichwohl besteht ein Beurteilungsspielraum, ob eine Aufgabe örtliche oder überörtliche Bedeutung hat, insbesondere dann, wenn die Interessenlage der betroffenen Kommunen gleich ist. Die unterschiedliche Leistungskraft der Gemeinden muss im Rahmen des staatlichen kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Für einen zusätzlichen Finanzausgleich auf Landkreisebene besteht kein Raum.

Im **übertragenen Wirkungskreis** liegen die Aufgaben der Landkreise in den Bereichen Wohngeld, Fehlbelegungsabgabe, Rettungsdienste. Auch der Personal- und Sachaufwand für das staatliche Landratsamt gehört hierzu. Der Kreistag ist für den Erlass von Verordnungen im übertragenen Wirkungskreis zuständig.

Gemeinden und Landkreise unterliegen der staatlichen Aufsicht (Art. 108ff. GO; Art. 94ff. LKrO). Diese unterteilt sich in Rechtsaufsicht und Fachaufsicht. Ob die Rechtsaufsicht oder die Fachaufsicht gefordert ist, hängt davon ab, ob das zu kontrollierende Handeln der Gemeinde dem eigenen Wirkungskreis oder dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen ist.

Im eigenen Wirkungskreis wird seitens der Rechtsaufsicht überwacht, ob sich die Gemeinde an Recht und Gesetz (z.B. Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben, von Grenzwerten usw.) hält (Art. 109 Abs. 1 GO). Im übertragenen Wirkungskreis erstreckt sich die Fachaufsicht nicht nur auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Prüfung der Zweckmäßigkeit (Art. 109 Abs. 2 GO). Die Aufsichtsbehörde kann in diesem Fall auch bestimmen, wie die Kommune eine Aufgabe erledigen muss, und damit in den Ermessensspielraum einer Gemeinde eingreifen.

Die Rechtsaufsicht nimmt ihre Befugnisse über ihr Informationsrecht (Art. 111 GO), über die Beanstandungspflicht (Art. 112 GO), über die Ersatzvornahme (Art. 113 GO), bis hin zur Bestellung eines Beauftragten (Art. 114 GO) wahr. Die Ersatzvornahme als drittstärkster Eingriff durch die Rechtsaufsicht greift erst dann, wenn die Gemeinde nach Verstreichen einer angemessenen Frist nicht selbst gehandelt hat. Die Aufsichtsbehörde handelt dann an Stelle der Gemeinde. Das stärkste, aber auch nur äußerst selten eingesetzte Instrument ist die Bestellung eines Beauftragten: dann nämlich, wenn der geordnete Gang der Verwaltung nicht mehr aufrechterhalten werden kann und alle anderen Instrumente ausgeschöpft wurden. Der Einsatz eines sogenannten Staatskommissars ist also die letzte Instanz, bevor der Gemeinderat aufgelöst wird und Neuwahlen ausgeschrieben werden.

Die Befugnisse der Fachaufsicht beinhalten auch das Weisungsrecht (Art. 116 GO). Auf diesem Weg kann die Aufsichtsbehörde die Aufhebung oder Änderung kommunaler Beschlüsse oder Verfügungen verlangen. Weisungen können sich auch darauf erstrecken, einen Rechtsstreit zu führen und Rechtsmittel einzulegen.

Aufsichtsbehörden sind für die Gemeinden die staatlichen Landratsämter, für die kreisfreien Städte und Landkreise sind es die Bezirksregierungen, und für die Bezirkstage ist das Innenministerium zuständig.

d. Kommunale Unternehmen

Bei der Diskussion um das Für und Wider bei der Gründung eines kommunalen Unternehmens und der entsprechenden Auslagerung von Aufgaben aus der Kernverwaltung geht es im Wesentlichen um zwei Prinzipien, die sich scheinbar widersprechen:

- ▶ politische Steuerung des Unternehmens durch den Gemeinderat bzw. Kreistag.
- ▶ Gewährung von unternehmerischer Entscheidungsfreiheit für das Unternehmen.

Ein Geschäftsführer einer GmbH oder – noch stärker – der Vorstand einer AG (letzterer schon allein aufgrund des Aktienrechts) haben eine besonders starke Stellung und genießen große unternehmerische Freiheit. Es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass auch in einem rechtlich unselbständigen Unternehmen (Eigenbetrieb) durch organisatorische und satzungsmäßige Festlegungen der Werkleitung bestimmte unternehmerische Spielräume eingeräumt werden können, ohne dass die Kommune auf die wichtigen politischen Weichenstellungen verzichten muss. Der jeweils zuständige Werkausschuss muss sich einfach selbst disziplinieren und die Entscheidungen über das "Wie wird etwas gemacht?" der Betriebsleitung überlassen. Er selbst sollte lediglich das politisch entscheidende "Was wird gemacht?" vorgeben.

Mit der Neufassung des kommunalen Wirtschaftsrechts im Jahre 1998 wurde die bis dahin gängige Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Unternehmen aufgehoben. Stattdessen wurden im Art. 87 GO vier Voraussetzungen für ein kommunales Unternehmen benannt:

- ▶ Die Gründung des Unternehmens erfordert einen öffentlichen Zweck. D.h. das Unternehmen muss z.B. notwendig sein, um Aufgaben zu erfüllen, die in den eigenen Wirkungskreis fallen. Das sind alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, unabhängig davon, ob mit dem Unternehmen Gewinne erzielt werden sollen oder nicht.

- ▶ Die wirtschaftliche Betätigung muss in einem angemessenen Verhältnis zur "Leistungsfähigkeit der Gemeinde" (Finanzausstattung, Schuldenstand und finanzieller Spielraum der Gemeinde) und zum voraussichtlichen Bedarf stehen.
- ▶ Die Aufgaben müssen sich für eine wirtschaftliche Betätigung außerhalb der Kernverwaltung eignen.
- ▶ Wenn es sich um Aufgaben außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge handelt, muss sichergestellt sein, dass sie nicht ebenso gut und wirtschaftlich von einem Dritten erfüllt werden können.

Handelt es sich um ein Unternehmen, bei dem es ausschließlich um die Gewinnerzielung geht, so ist damit kein öffentlicher Zweck verbunden.

Unabhängig von den im Folgenden beschriebenen Rechtsformen für ein kommunales Unternehmen besteht nach wie vor die Möglichkeit, kommunale Aufgaben in einen Regiebetrieb auszulagern. Der Regiebetrieb bleibt unselbständiger Teil der Gemeindeverwaltung, darf aber nach den Vorschriften über die Wirtschaftsführung des Eigenbetriebs geführt werden. Ein Regiebetrieb kann von den gewählten Gremien der Kommune politisch gesteuert und damit demokratisch kontrolliert werden.

Eine Unternehmensgründung sollte sehr sorgfältig vorbereitet und umfassend (vor allem auch mit dem Personal) diskutiert werden. Es sollten verschiedene Alternativen auf ihre Vor- und Nachteile überprüft werden. Unternehmensformen, die eine demokratisch legitimierte Steuerung erlauben, sind zu bevorzugen.



Wird ein Unternehmen außerhalb der Verwaltung geführt, kommen dafür drei Rechtsformen (Art. 86 GO) in Frage: Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen und Unternehmen in privatrechtlicher Form..

Beim **Eigenbetrieb** handelt es sich um ein Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Da er als Sondervermögen der Gemeinde geführt wird, kann der Eigenbetrieb im Innenverhältnis organisatorisch weitgehend verselbständigt laufen. Die Vertretung nach außen erfolgt bei den laufenden Geschäften durch die Werkleitung. Die politische Steuerung obliegt dem Werkausschuss (beschließender Ausschuss). Der Werkausschuss ist nach den Vorschriften für die Ausschussbesetzung (Hare-Niemeyer oder d'Hondt) zu besetzen. Einzelheiten über Wirtschaftsführung, Kompetenzen der Werkleitung u. a. werden in der Betriebs- oder Werksatzung geregelt.

Seit 1995 besteht für bayerische Kommunen die Möglichkeit, ein **selbständiges kommunales Unternehmen des öffentlichen Rechts**, das sog. Kommunalunternehmen, zu gründen. Dabei handelt es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die im Gegensatz zum Eigenbetrieb rechtlich selbstständig ist. Im Gegensatz zur GmbH oder AG besteht jedoch eine größere Steuerbarkeit durch die Kommune. Ein Vorstand übernimmt die Geschäftsführung und die Vertretung nach außen. Dieser wird von einem Verwaltungsrat überwacht, welcher seinerseits an Weisungen des Gemeinderats bzw. des Kreis- oder Bezirkstags gebunden ist. Es gibt keine gesetzlichen Bestimmungen über die Zusammensetzung des Verwaltungsrates, was dessen Spiegelbildlichkeit hinsichtlich der Kräfteverhältnisse im Gemeinderat angeht. Eine Unternehmenssatzung regelt die Rechtsverhältnisse, das Stammkapital, Unternehmenszweck und Namen, Kompetenzen der Organe u. a. Durch die öffentlich-rechtliche Rechtsform ist es für das Kommunalunternehmen möglich, hoheitliche Aufgaben zu vollziehen (Anschluss- und Benutzungszwang, Erlass von Satzungen u. a.).

Die **Unternehmen in privatrechtlicher Form (GmbH oder AG)** - die Kommunen wählen häufiger die GmbH - genießen zunehmende Beliebtheit, obwohl eine eigenständigere wirtschaftliche Führung in den meisten Fällen auch mit Hilfe einer anderen Organisationsform erreicht werden könnte. Auch angebliche steuerliche Vorteile entpuppen sich in vielen Fällen als vorgeschobene Gründe.

Bei der Privatisierung sind zu unterscheiden:

- ▶ formelle Privatisierung (= Organisationsprivatisierung)
Hier bleibt das Unternehmen im Besitz der Kommune und wird lediglich in eine Rechtsform des

Privatrechts umgewandelt.

▶ materielle Privatisierung

Hier werden Einrichtungen der Kommune ganz oder teilweise an private Dritte veräußert.

Die eigentlichen Gründe für eine Überführung in privatrechtliche Form werden meist nicht genannt und sind von Ort zu Ort sicherlich unterschiedlich. Eine Umwandlung in bzw. Neugründung von einer GmbH oder AG kann beispielsweise (wenn auch insgeheim) motiviert sein durch den Wunsch,

- ▶ VOB und VOL bei der Einholung von Angeboten zu umgehen und so Nachverhandlungen möglich zu machen;
- ▶ den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst zu umgehen;
- ▶ die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der gewählten Gremien zu verringern;
- ▶ gleichzeitig (meist) eine Person als Vorstand oder Geschäftsführung zu stärken;
- ▶ über Aufsichtsratposten als Verhandlungsmasse im politischen "Geschäft" verfügen zu können;
- ▶ unliebsame Minderheiten aus den Aufsichtsgremien herausdrängen zu können;
- ▶ eine Option auf eine spätere materielle Privatisierung oder Teilprivatisierung zu schaffen, um die Haushalts- und Schuldenlage (Veräußerung von "Tafelsilber") kurzfristig zu verbessern.

Die Überführung kommunaler Aufgabenbereiche in eine privatrechtliche Unternehmensform ist regelmäßig mit einer Schwächung der Selbstverwaltungsgremien und deren Steuerungsmöglichkeit verbunden. Besonders stark trifft dies auf die Aktiengesellschaft zu. Bei der GmbH ist es immerhin möglich, in der GmbH-Satzung bestimmte Vorgaben hinsichtlich der Zusammensetzung des Aufsichtsrats und hinsichtlich der Kontrolle und der Weisung durch den Gemeinderat (Kreis- oder Bezirkstag) zu machen.

Die Tabelle auf S. 37 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Rechtsformen und ihre Unterschiede.



Die zunehmende Auslagerung von Bereichen aus der Kernverwaltung macht ein ausgefeiltes Berichtswesen notwendig. Die Steuerungsfunktion des Kommunalparlaments sollte sich allerdings nicht nur auf die Kontrolle von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen erstrecken, sondern auch weitergehende Qualitätsvorgaben für die Leistungserbringung (z.B. soziale, ökologische, gesundheitspolitische Zielsetzungen) machen.

Da immer mehr kommunale Aufgaben in privatrechtlich organisierte Unternehmen (z.B. GmbH) ausgegliedert werden, stellt sich die Frage, wie diese kommunalen Beteiligungen gesteuert werden sollen. Ein Steuerungsinstrument ist der sogenannte **Beteiligungsbericht**. Die Gemeinde (der Landkreis) ist durch Art. 94 Absatz 3 GO (bzw. Art. 82 Abs. 2 LkrO) verpflichtet, einen solchen Beteiligungsbericht zu erstellen, wenn sie mindestens einen 20-prozentigen Anteil an einem Unternehmen hält. Bestandteil eines Beteiligungsberichts sind insbesondere:

- ▶ Angaben zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks
- ▶ Beteiligungsverhältnisse
- ▶ Zusammensetzung der Organe
- ▶ Ertragslage
- ▶ Kreditaufnahme
- ▶ Bezüge der geschäftsführenden Organe

Vor allem der letzten Punkt ist oft umstritten, denn welcher Geschäftsführer lässt sich schon gerne in seine Gehaltstüte gucken. Um hier möglichen Streitigkeiten aus dem Weg zu gehen, sollten die Geschäftsführer kommunaler GmbHs in ihren Verträgen verpflichtet werden, die Ausnahmeregel des § 286 HGB nicht in Anspruch zu nehmen. Eine solche vertragliche Verpflichtung fordert der Art. 94 Abs. 1 Ziff. 5 der GO.

Rechtlich umstritten war lange auch die Frage, ob und inwieweit Teile von **Aufsichtsratssitzungen** kommunaler GmbHs auch **öffentlich** abgehalten werden können. Dazu hat das Verwaltungsgericht Regensburg im Februar 2005 in einer Urteilsbegründung zur Zulassung eines Bürgerbegehrens Klarheit geschaffen. Das Gericht stellte in seinem - inzwischen rechtskräftigen - Urteil ausdrücklich fest, dass öffentliche Teile von Aufsichtsratssitzungen bei kommunalen GmbHs mit weniger als 500 Beschäftigten ähnlich wie bei den kommunale Ausschüssen zulässig sind. Wörtlich heißt es im mündlichen Urteil (AZ RN3K04.1408):

"Erfreulicherweise bietet das GmbH-Recht aber genügend Spielräume, die Gesellschafterverträge so auszugestalten, dass grundlegende Erfordernisse unseres demokratischen Rechtsstaats nicht unter die Räder geraten. Dazu gehören die Transparenz der Entscheidungen, die Kontrolle der Gesellschaftsorgane auch durch die Öffentlichkeit und die Medien und der Respekt vor den mündigen Wahlbürgerinnen und Wahlbürgern."

Das VG empfiehlt, von vornherein eine klare Trennung zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Beratungsgegenständen zu ziehen - schon um die einzelnen Aufsichtsratsmitglieder zu schützen.

Kommunale GmbHs mit weniger als 500 Beschäftigten sollten in ihrer Gesellschaftssatzung festschreiben, dass die Aufsichtsratssitzungen klar in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil aufzuteilen sind und dass die Öffentlichkeit über die Tagesordnung des öffentlichen Teils rechtzeitig und ausreichend informiert wird.



Organisationsformen kommunaler Unternehmen	
<p style="text-align: center;">Rechtlich unselbstständig:</p> <p>Regiebetrieb</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gesonderte Abteilung innerhalb der Gemeindeverwaltung ● Möglichkeit der Führung nach den Vorschriften des Eigenbetriebs (Art. 88 Abs. 6 GO) ● Steuerung erfolgt durch Gemeinderat bzw. Kreistag und/oder einen Ausschuss <p>Eigenbetrieb</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit außerhalb der allgemeinen Verwaltung (Art. 88 GO, 76 LKrO, 74 BezO) ● Steuerung erfolgt durch den Werkausschuss ● Vertretung durch die Werkleitung ● Detailregelungen in Betriebs- oder Werksatzung 	<p style="text-align: center;">Rechtlich selbständig:</p> <p>Kommunalunternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Anstalt des öffentlichen Rechts (Art. 89-91 GO, 77-79 LKrO, 75-77 BezO) ● Vertretung durch Vorstand ● Steuerung durch Verwaltungsrat (an Weisungen gebunden) ● Erfüllung hoheitliche Aufgaben möglich <p>Sparkassen</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Körperschaften des öffentlichen Rechts in kommunaler Trägerschaft (Wegfall der Anstaltslast und Auslaufen der Gewährträgerhaftung) ● Organe: Sparkassenverwaltungsrat und Vorstand ● Geregelt im Gesetz über die öffentlichen Sparkassen (SpkG) und in der Sparkassenordnung (SpkO) <p>Unternehmen des Privatrechts GmbH oder AG</p> <p>(Art. 92ff. GO, 88ff. LKrO, 78ff. BezO)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Organe: Geschäftsführung bzw. Vorstand; Aufsichtsrat; Gesellschafterversammlung (BM bzw. LR vertritt die Kommune) ● Mindestmaß an Einfluss der Gemeinde ● Weisungen des GR an BM oder andere Vertreter im Aufsichtsrat möglich <p>Formelle Privatisierung Materielle Privatisierung</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: 45%;"> <p>Die Einrichtung bleibt zu 100 % im Eigentum der Kommune.</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: 45%;"> <p>Die Einrichtung wird ganz oder teilweise an Private veräußert.</p> </div> </div>

e. Interkommunale Zusammenarbeit

Nicht nur die Finanzknappheit der Städte und Gemeinden macht eine Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinaus sinnvoll, sondern auch die Standortkonkurrenz und der demographische Wandel sprechen für eine interkommunale Abstimmung.

Die interkommunale Zusammenarbeit bietet eine Vielzahl von Vorteilen:

- ▶ Die Stärken der beteiligten Partnerkommunen werden gebündelt.
- ▶ Die Zusammenarbeit steigert die Effizienz der Verwaltung und erschließt dadurch Einsparpotenziale.
- ▶ Durch Wissenstransfer können die kommunalen Aufgaben besser erfüllt werden.
- ▶ Die Leistungsvielfalt wird erhöht.
- ▶ Planungsverfahren können gemeinsam und aufeinander abgestimmt durchgeführt werden.
- ▶ Der Flächenverbrauch kann eingedämmt werden.
- ▶ Das Verständnis der verschiedenen Partnerkommunen untereinander verbessert sich.

Leider gibt es in Sachen kommunale Zusammenarbeit bayernweit immer noch reichlich Nachholbedarf. Dies liegt zum einen sicher an dem Wunsch der politischen Entscheidungsträgerinnen, "unabhängig" zu bleiben, Entscheidungen "eigenständig" treffen zu können und sich nicht in die Karten schauen zu lassen. Zum anderen wird die schleppende Entwicklung dadurch unterstützt, dass das rechtliche Instrumentarium (Vergaberecht, Haftungsfragen) noch die eine oder andere Frage offen lässt.

Formlose Zusammenarbeit

Die lockerste Form der Zusammenarbeit stellt die informelle Abstimmung zwischen zwei oder mehreren Gebietskörperschaften dar. Das geschieht in der Regel durch Gespräche und in Form von Informations- und Erfahrungsaustausch (Regionalkonferenzen, Städtenetz). Diese Form ist rechtlich völlig unverbindlich.

Öffentlich-rechtliche Rechtsformen

In Bayern sind die rechtlichen Grundlagen für diese Formen der Kooperation im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) geregelt. Hiernach gibt es die folgenden öffentlich-rechtlichen Organisationsformen:

▶ **Kommunale Arbeitsgemeinschaft**

Zwar auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, aber doch in relativ lockerer Form arbeiten die sogenannten kommunalen Arbeitsgemeinschaften gemäß Art. 4 ff. KommZG. Diese Form wird meist dann gewählt, wenn eine enge Bindung in Form einer eigenen Rechtspersönlichkeit weder gewünscht noch erforderlich ist. Ihre Aufgabe ist es beispielsweise, die Planungen (z.B. bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten) der beteiligten Gemeinden aufeinander abzustimmen oder gemeinsame Flächennutzungspläne vorzubereiten. Der Gründungsaufwand bei der Arbeitsgemeinschaft ist niedrig. Eine kommunale Arbeitsgemeinschaft besitzt keinerlei Befugnis zur selbständigen und eigenverantwortlichen Erledigung kommunaler Aufgaben. Diese verbleiben bei den beteiligten Gemeinden. Insofern haben auch die dort gefassten Beschlüsse keine bindende Wirkung.

▶ **Zweckvereinbarung**

Eine Zweckvereinbarung (Art. 7 ff. KommZG) ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, mit dem einer der beteiligten Gebietskörperschaften von den anderen bestimmte Aufgaben (z.B. die Wasserversorgung oder der Winterdienst) übertragen werden. Die Zweckvereinbarung bietet einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit und erfordert gleichzeitig nur geringen Aufwand für die Gründung. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Gebietskörperschaft, der die Ausführung der Leistung übertragen wird, zu dominant wird.

▶ **Zweckverband**

Der Zweckverband (Art. 17 ff. KommZG) stellt die am weitesten verbreitete öffentlich-rechtliche Organisationsform für die Zusammenarbeit von Gemeinden dar. Auf den Zweckverband können sowohl hoheitliche Aufgaben der Gemeinden (z.B. die Aufstellung von Bebauungsplänen) als auch nichthoheitliche Aufgaben übertragen werden. Zur formellen Gründung eines Zweckverbandes

sind Beschlüsse der jeweiligen Gemeinderäte notwendig, in denen der Satzungsentwurf gebilligt wird. Die Satzung selbst wird durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbart, sie muss durch die Aufsichtsbehörde genehmigt und amtlich bekannt gemacht werden.

Der Zweckverband kann neben den Gemeinden auch öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie natürliche und juristische Personen des Bürgerlichen Rechts oder Handelsrechts als Mitglieder haben. Zweckverbände haben eine eigene Rechtspersönlichkeit, die den Mitgliedern selbständig gegenübersteht und die Aufgaben in eigener Verantwortung erledigt. Ein Zweckverband kann Satzungen (z.B. Bebauungspläne) und Verordnungen erlassen, Gebühren und Beiträge erheben, Umlegungen durchführen, Grundstücke erwerben, vermarkten und veräußern und Dienstherr von Beamten sein. Zur Erfüllung seiner Aufgaben kann er Dritte hinzuziehen.

Zweckverbände sind vor allem in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung, Öffentlicher Personennahverkehr, Volkshochschulen, Gymnasien, Geschwindigkeitsüberwachung und Bauleitplanung tätig.

Privatrechtliche Organisationsformen

Für Kooperationen in privatrechtlichen Organisationsformen steht das in diesem Kapitel unter Punkt d. vorgestellte Instrumentarium zur Verfügung. Da das Kommunalrecht für eine privatwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden eine Haftungsbeschränkung verlangt, schließt dies die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, die OHG und die KG als Organisationsformen aus. Am häufigsten wird deshalb die Rechtsform der GmbH gewählt. Die privatrechtliche Organisationsform bietet sich dann an, wenn nicht originär hoheitliche Aufgaben erfüllt werden müssen, also z.B. kein Erlass von Gebührensatzungen notwendig ist. Solche privatrechtlichen Kooperationsformen finden sich v.a. in den Bereichen Tourismus, Wirtschaftsförderung, bei der Errichtung und dem Betrieb von Gründerzentren, bei Krankenhäusern und im Beschaffungswesen.

Kommunale Allianzen

Kommunale Allianzen sind Zusammenschlüsse, die die interkommunale Kooperation umfassend und nicht auf ein spezielles Thema beschränkt betreiben. Beispiele für solche Allianzen in Bayern sind: Oberes Werntal, Altmühl-Mönchswald-Region, Realsteuerstelle Regensburg, Haidel-Dreisessel-Region, Zentrale Buchungs- und Realsteuerstelle Rottal-Inn, Interkommunale Allianz Auerbergland.

Metropolregionen

Der Zusammenschluss zu den beiden großen Metropolregionen in Bayern (Nürnberg und München) soll diese im europaweiten Wettbewerb positionieren. Dafür sind interkommunale Zusammenarbeit, Abstimmung und Kooperation mehr denn je gefragt.

Obwohl kommunale Zusammenarbeit - in welcher Form auch immer - notwendiger denn je wäre, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen, gibt es von verschiedenen Seiten auch heftigen Gegenwind. Zwar hat der Europäische Gerichtshof im Juni 2009 in einem einschlägigen Urteil klargestellt, dass die Zusammenarbeit zwischen Kommunen ausschreibungsfrei erfolgen darf. Aber von Seiten des Bundesfinanzministeriums werden immer wieder Forderungen laut, die darauf abzielen, die kommunale Zusammenarbeit mit Umsatzsteuerzahlungen zu belasten. Auch bei der Diskussion um die Konzessionsrichtlinie ist weiterhin ungeklärt, welche Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge zukünftig dieser Richtlinie unterworfen werden müssen und welche Befreiungstatbestände ggf. anwendbar sein werden.



Hans-Jörg Frick / Michael Hokkeler: Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik. Bonn 2008

Download: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf>

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. DGStB-Doku Nr. 51, Berlin 2011

Plattform Verwaltungskooperation - Sammlung von Praxisbeispielen:

<http://www.verwaltungskooperation.eu/>

3. Haushalt und Finanzen in der Kommune

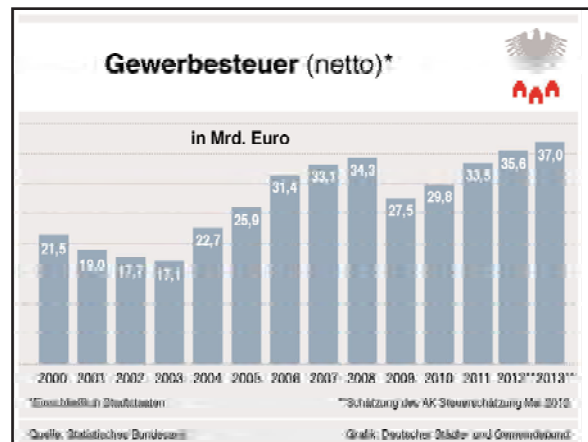
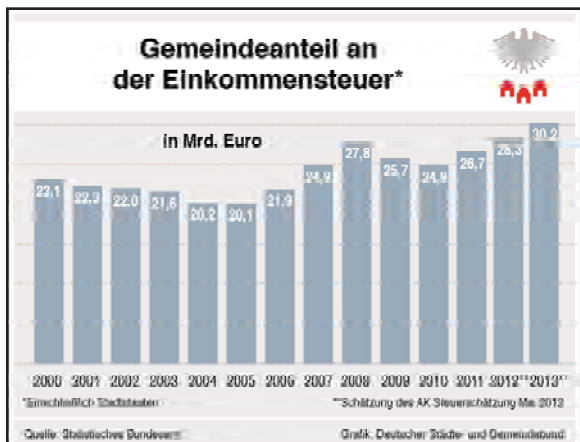
a. Die finanzielle Lage der Kommunen

Wenn man den Verlautbarungen der kommunalen Spitzenverbände Glauben schenken darf, dann geht es Gemeinden und Landkreisen finanziell schlecht – und das schon seit Jahrzehnten. Klagen über zu wenig Geld gehören eben zum politischen Geschäft. Dennoch: Es ist schon etwas dran an dieser Klage, auch wenn die Situation in jeder Gemeinde, in jedem Landkreis differenziert zu betrachten ist.



Wer sich aktuell und umfassend über die Lage der Gemeindefinanzen informieren will, dem sei der in der Regel jährlich in der Zeitschrift "der städtetag" erscheinende Gemeindefinanzbericht empfohlen.

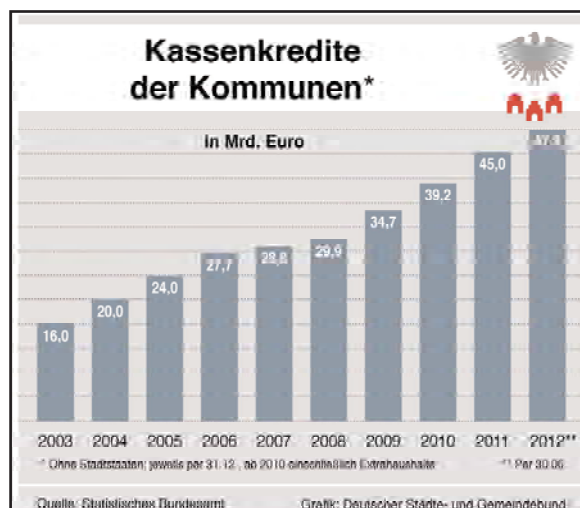
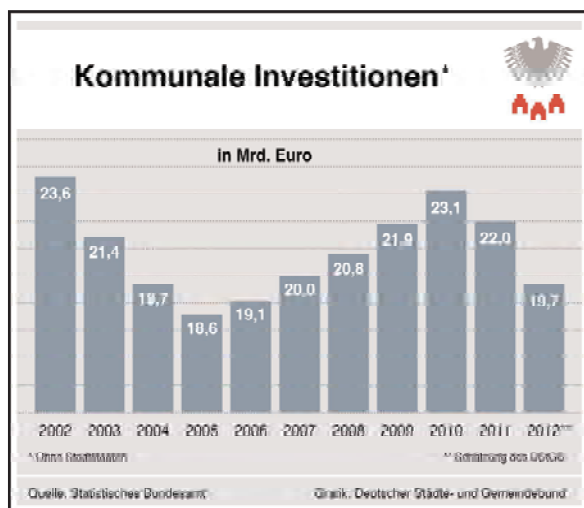
Richtig ist auf alle Fälle: Wie viel Geld in den kommunalen Kassen ist, können diese selbst nur sehr wenig beeinflussen. Denn in vielerlei Hinsicht sind sie finanziell von Entscheidungen abhängig, die auf Bundes- und Landesebene – und zunehmend auch: auf europäischer Ebene! – getroffen werden. Und wenn Bundes- und Landespolitikerinnen an den Stellschrauben der Geldtöpfe sitzen, dann ist die Versuchung groß, sich auf Kosten der unteren Ebenen, eben der Kommune, zu sanieren. So haben Bund und Länder den Kommunen immer wieder neue Aufgaben zugewiesen, ohne die entsprechenden Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Die Umsetzung des gesetzlich verbrieften Rechtes auf einen Kindergartenplatz ist ein bekanntes, beileibe aber nicht das einzige Beispiel für diese Strategie. Das sogenannte Konnexitätsprinzip, das besagt, dass bundes- oder landesgesetzlich festgelegte Aufgaben mit entsprechenden Mittelzuweisungen zu verbinden sind, wird in der Praxis ständig durchbrochen.



Die Kommunalfinanzen sind zudem stark von der Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängig. Arbeitslosigkeit und Niedriglöhne führen heute schnell in die Abhängigkeit von ALG 2-Bezug. Dies hat in den vergangenen Jahrzehnten zu einem enormen Anstieg der kommunalen Sozialausgaben geführt. Gleichzeitig sind auf der Einnahmeseite der Einkommensteueranteil und die Gewerbesteuer erheblichen konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt.

Dass die Lage der Kommunalfinanzen immer noch prekär ist, zeigen auch zwei andere Indikatoren:

- ▶ Um die Lücke zu überbrücken, die zwischen wachsenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen klafft, greifen immer mehr Kommunen immer stärker zu dem – dafür eigentlich gar nicht vorgesehenen – Instrument der Kassenkredite. Um Löcher in den Verwaltungshaushalten zu stopfen, wurden im Jahr 2012 fast 48 Milliarden Euro an Kassenkrediten aufgenommen. Das ist im Vergleich zum Jahr 2003 eine Verdreifachung! Tendenz: seit Jahren explosionsartig steigend.
- ▶ Die Kommunen haben immer weniger Geld, das in – eigentlich dringend notwendige – Investitionen



fließen kann. Im Jahr 2011 lag die Gesamtsumme der kommunalen Investitionen dank der verschiedenen Konjunkturpakete nach einem historischen Tief von nur 18,6 Mrd. Euro (im Jahr 2005) zwar wieder bei 22 Mrd. Euro. Von den Anfang der neunziger Jahre erreichten Investitionen (1992: 33,5 Mrd. Euro) – und damit auch vom eigentlich notwendigen Bedarf! – sind die Kommunen aber immer noch weit entfernt. Die Folgen sind für die Bürgerinnen spürbar: im mancherorts bereits desolaten Zustand der kommunalen Infrastruktur.

Sehr direkte, meist negative Auswirkungen auf die Lage der Kommunalfinanzen haben auch seit Jahren die verschiedenen Änderungen in der Steuergesetzgebung. Zu erinnern ist an die zahlreichen Änderungen bei der Einkommensteuer, die zu massiven Einbrüchen v. a. bei der veranlagten Einkommensteuer führte. Auch die Gewerbesteuer wurde mehrfach zu Ungunsten der Kommunen "reformiert", die Gewerbesteuer schließlich sogar ganz abgeschafft.

Diese Trends und Tendenzen haben unterschiedlich starken Einfluss auf die konkrete Finanzsituation der einzelnen Kommunen, je nachdem wie deren strukturelle Voraussetzungen aussehen. In "altindustriellen" Gebieten Nordrhein-Westfalens (und natürlich in der gesamten ehemaligen DDR) beispielsweise gibt es strukturschwache Städte, die seit Jahren mit Haushaltssicherungskonzepten leben müssen und deren kommunale Gestaltungsmöglichkeiten nahe Null sind. Aber auch in Bayern haben immer mehr Gemeinden Schwierigkeiten, den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich sicherzustellen. So schafften es im Jahr 2011 immerhin 27% der bayerischen Kommunen nicht, die Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt zu erwirtschaften, um ihre Schulden aus eigener Kraft zu tilgen. Und 10,2% der bayerischen Kommunen konnten 2011 sogar überhaupt keinen Cent zum Vermögenshaushalt zuführen. Dass die Zahl der finanzschwachen Kommunen auch in Bayern wächst, zeigt die Tatsache, dass 9,7% aller kommunalen Haushalte 2011 nur mit Einschränkungen genehmigt wurden. 65 bayerische Kommunen erhielten 2011 Bedarfszuweisungen, ein Trostpflaster, das in der Regel nicht ausreichend ist, um die Finanzprobleme wirklich zu lösen. Auf der anderen Seite stehen jene finanzstarken Gemeinden (v. a. im Umland der städtischen Ballungszentren), deren Kassen so prall gefüllt sind, dass sie keinen Anspruch auf Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich haben.

Wie unterschiedlich die finanzielle Situation einer Kommune im Einzelnen auch immer sein mag, so steht doch eines fest: Haushalts- und finanzpolitische Fragen rücken immer mehr in den Mittelpunkt kommunalpolitischer Diskussionen und damit auch ins Zentrum des öffentlichen Interesses. "Streichkonzerte" und "Rotstift-Aktionen" prägen vielerorts die politische Landschaft. Die Einschränkung kommunaler Dienstleistungen, Personalabbau, ein Zurückfahren kommunaler Investitionen oder die Privatisierung kommunaler Unternehmen stehen im Zuge solcher Sparwellen immer wieder zur Debatte.

Wer ökologisch und sozial orientierte Politik trotz knapper Kassen durchsetzen will, muss sich für solche Debatten mit guten Argumenten wappnen. Die genaue Kenntnis des kommunalen Haushaltsrechts ist dafür unerlässlich.

b. Der Kommunalhaushalt

Der Haushalt ist die finanzielle Grundlage des kommunalpolitischen Geschehens in einer Stadt, einer Gemeinde oder einem Landkreis für jeweils ein Jahr. In ihm wird festgeschrieben, was die Kommune im nächsten Jahr tun und wofür sie Geld ausgeben will. Was bei den Haushaltsberatungen nicht als Ansatz im Plan untergebracht worden ist, hat als Sachbeschluss kaum Chancen. Denn wer nach Verabschiedung des Etats kostenwirksame Anträge stellt, muss gleichzeitig einen Deckungsvorschlag machen. Im Haushalt wird also der politische Kurs der Gemeinde für das kommende Jahr festgelegt. Die politische Bedeutung dieses Zahlenwerks ist enorm. Dementsprechend intensiv sollte die politische Auseinandersetzung mit dem Haushalt und der hinter den vielen Zahlen versteckten Politik sein.



Helmut Delle / Gerald Munier / Wolfgang Pohl (Hrsg.): Kassensturz. Gemeindefinanzen und Haushaltspolitik vor Ort. Bielefeld 2013

Gunnar Schwarting: Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. Berlin 2010

Rehm, Hannes / Matern-Rehm, Sigrid: Kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt am Main 2005, 3. Auflage

Gunnar Schwarting: Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung - Doppik - Finanzpolitik. Berlin 2010, 4., völlig neu bearbeitete Auflage

Die Rechtsgrundlagen für die kommunale Haushaltswirtschaft in Bayern finden sich in der Bayerischen Gemeindeordnung in den Artikeln 61 ff. sowie in der Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke (Kommunalhaushaltsverordnung - KommHV). Auch für den doppischen Rechnungsstil gibt es inzwischen die entsprechende Haushaltsverordnung (KommHVDoppik).



Adelheid Zeis: Das Neue Kommunale Haushaltsrecht in Bayern. München 2010



Text der KommHV:

<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&doc.id=|lr-KomHVBYrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>

Text der KommHV Doppik:

<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml;jsessionid=944CACE1006924CEDE09CCD5DB643741.jp44?showdoccase=1&doc.id=|lr-KomHDoVBYrahmen&doc.part=X&st=lr>

Die in Deutschland seit Jahrzehnten übliche kameralistische Haushaltsführung unterscheidet sich von der in Wirtschaftsbetrieben üblichen kaufmännischen Buchführung erheblich. Die Kameralistik ist im Prinzip eine reine Einnahmen- und Ausgaben-Rechnung. Es geht dabei primär darum, Herkunft und Verwendung der kommunalen Finanzmittel abzubilden und zu kontrollieren, ob die tatsächliche Entwicklung mit den Planansätzen übereinstimmt. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Kassen zeigen sich jedoch die Mängel der Kameralistik:

- ▶ Die kameralen Haushalte liefern keinerlei Informationen über die mit dem ausgegebenen Geld erbrachten kommunalen Leistungen und deren Preis. Aus ihnen ist auch keine Information über die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsgebarens zu entnehmen.
- ▶ Ein Kameralhaushalt bietet keine Informationen über das kommunale Vermögen und seine Veränderungen. Der "Vermögens"haushalt wird seinem Begriff in keiner Weise gerecht, weil er letztlich nur die Investitionsmaßnahmen und deren Finanzierung in Geldwerten abbildet. Anders als die kaufmännische Buchführung im Rahmen der Bilanz kennt die Kameralistik keine Bestandsrechnung.
- ▶ Sofern sie nicht zufällig mit echten Zahlungen zusammenfallen, werden nicht einmal die Veränderungen des kommunalen Vermögens im VMH abgebildet. Denn Wertveränderungen (z. B. Wertverlust durch Abnutzung und Verschleiß) werden von der Kameralistik, die außerhalb der kostenrechnenden Einrichtungen Abschreibungen nicht vorsieht, nicht erfasst.
- ▶ Finanzielle Lasten, die erst in Zukunft kassenwirksam werden (z.B. Beamtenpensionen), tauchen im

Kameralhaushalt nicht auf. Auskunft über die notwendigen Reserven in den Folgejahren kann der Kameralhaushalt nicht liefern.

Aus diesen Gründen wird die Kameralistik immer mehr von der Doppik abgelöst. In Hessen und Nordrhein-Westfalen ist dieser Rechnungsstil bereits flächendeckend eingeführt worden. In den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Schleswig-Holstein gibt es ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik. Dabei wird verstärkt die sog. erweiterte Kameralistik angewendet, die – ähnlich wie die Doppik – Vermögensrechnung sowie Kosten- und Leistungsrechnung beinhaltet.

In Bayern sind es nicht nur die Großstädte wie Nürnberg und München, die bei der Umstellung auf die Doppik eine Vorreiterrolle spielen. Auch Kleinstädte wie Königsbrunn machen mit. Und selbst kleine Gemeinden sind am Umstellungsprozess beteiligt. Im Mai 2012 hatten 71 Städte und Gemeinden sowie 24 Landkreise in Bayern auf die Doppik umgestellt. Von einer flächendeckenden Einführung kann denoch noch nicht die Rede sein. Kameralistik und Doppik werden hier noch einige Zeit nebeneinander existieren. Kommunalpolitikerinnen werden deshalb in den nächsten Jahren beide Systeme kennen müssen und mit ihnen umgehen können.



Aktueller Stand der Doppik-Umsetzung in Bayern:

<http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/detail/08206/>

Der Kameralhaushalt enthält die folgenden Bestandteile:

- In der Haushaltssatzung, die für jedes Kalenderjahr (= Haushaltsjahr) erlassen werden muss, wird festgelegt:
 - ▶ der Gesamtbetrag der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts;
 - ▶ der Gesamtbetrag der Kredite, die zur Finanzierung von Ausgaben des Vermögenshaushalts vorgesehen sind;
 - ▶ der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen;
 - ▶ die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer;
 - ▶ die Höhe des Kreisumlagesatzes (nur bei Landkreisen);
 - ▶ der Höchstbetrag der Kassenkredite.

Ist die Haushaltssatzung des neuen Haushaltsjahres am 1. Januar des betreffenden Jahres noch nicht erlassen und bekanntgemacht, so tritt der Grundsatz der vorläufigen Haushaltsführung in Kraft. Die Gemeinde darf dann im Rahmen der bisherigen Satzung Ausgaben leisten, zu denen sie gesetzlich (z.B. Personalausgaben, Sozialhilfe) oder vertraglich (z.B. Bauvorhaben) verpflichtet ist. Dabei muss es sich allerdings um Ausgaben handeln, die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung können die Gemeinden auch Steuern, Gebühren und Beiträge nach den Sätzen des Vorjahres erheben.

- Der Haushaltsplan umfasst *prinzipiell* sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde und soll so einen vollständigen Überblick über die kommunale Finanzwirtschaft gewährleisten. Für die kommunalen Eigenbetriebe (z.B. Stadtwerke) oder Krankenhäuser gibt es allerdings eigenständige Wirtschaftspläne. Diese werden dem Haushaltsplan als Anlagen beigefügt. Kommunale Wirtschaftsbetriebe in privater Rechtsform tauchen im Haushalt gar nicht auf. Ihre Bilanzen bzw. Gewinn- und Verlustrechnungen folgen zudem einer ganz anderen Systematik. Die Folge: Ein großer Teil des Geldes, der durch kommunale Aktivitäten "bewegt" wird, taucht im Kameralhaushalt gar nicht mehr auf.

Da immer mehr wichtige Aufgaben in kommunale Betriebe und Beteiligungen ausgelagert werden, ist ein detaillierter Beteiligungsbericht notwendig. Nur dann kann der Gemeinderat seine politische und finanzielle Verantwortung für die ausgelagerten Politikbereiche wahrnehmen.



Nach Art. 64 BayGO muss der Haushaltsplan ausgeglichen sein. Ist der Haushaltsausgleich gefährdet, so muss bei der Aufstellung des Haushaltsplans versucht werden, Ausgaben zu kürzen oder zu streichen. Wenn ein Fehlbetrag erst im Laufe eines Haushaltsjahres durch unvorhergesehene Entwicklungen bei Einnahmen und Ausgaben zu entstehen droht, kann die Kämmerei vom Instrument der haushaltswirtschaftlichen Sperre Gebrauch machen. D. h.: Die Verwaltung kann die Inanspruchnahme von Ausgabeansätzen und Verpflichtungsermächtigungen sperren. Die haushaltswirtschaftliche Sperre kann durch einen Beschluss (des Finanzausschusses oder der Ratsvollversammlung) oder durch eine Verfügung bzw. Anweisung (durch die Bürgermeisterin) erfolgen.

Da es schwierig ist, Einnahmen und Ausgaben über einen Zeitraum von einem Jahr völlig exakt vor auszuplanen, werden die nachträglich aufgetretenen Veränderungen von den meisten Gemeinden in Form einer oder mehrerer Nachtragssatzungen in den Haushalt eingearbeitet. Mit dem Nachtragshaushalt wird der Haushaltsplan also fortgeschrieben und an die tatsächliche Entwicklung angepasst. Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Gemeinde zur Aufstellung eines Nachtragshaushalt sogar verpflichtet (Art. 68 Abs. 2 GO).

Der Haushaltsplan als solcher hat keine normative Wirkung. Es gilt der Grundsatz: Ansprüche und Verbindlichkeiten Dritter werden durch den Haushaltsplan weder begründet noch aufgehoben. Wenn z.B. im Haushalt ein Zuschuss für einen Sportverein veranschlagt ist, so kann dieser daraus kein *Recht* auf Auszahlung dieser Geldsumme ableiten.

- Aus dem Vorbericht, der eine Pflichtanlage zum Haushaltsplan darstellt, lässt sich ein guter Überblick über die Entwicklung der Gemeindefinanzen gewinnen. Er ist ein Konzentrat des Haushaltsplans. Ihm kommt als Informationslieferant für interessierte Bürgerinnen wie auch das Kommunalparlament selbst große Bedeutung zu.



Der Vorbericht gibt Auskunft über wichtige Kennzahlen der Finanzlage, die nicht im eigentlichen Haushaltsplan stehen, etwa über Schulden- und Rücklagenstand und deren Entwicklung, und enthält eine kritische Bewertung der finanziellen Entwicklung aus Sicht der Verwaltung. Die Lektüre des Vorberichts sollte immer am Beginn der Beschäftigung mit dem Haushalt stehen.

- Die Kommunen sollen ihre Investitionen sorgfältig planen und in eine Prioritätenrangfolge bringen. Das Instrument hierfür ist die gesetzlich vorgeschriebene fünfjährige Finanzplanung. Sie besteht aus Finanzplan und Investitionsprogramm. Im Rahmen der Finanzplanung soll die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune an Hand einer groben Einnahmen- und Ausgabenprognose dargestellt und insbesondere der künftige Investitionsbedarf und die Möglichkeiten seiner Finanzierung geklärt werden. Die Finanzplanung ist nicht verbindlich. Sie kann jederzeit ohne formelles Verfahren von der Gemeinde geändert werden. Die Finanzplanung ist eine "rollierende" Planung, die alljährlich fortgeschrieben wird und immer das laufende Haushaltsjahr, das Planjahr sowie die drei darauf folgenden Jahre umfasst.



Die Finanzplanung wird in vielen Kommunen leider als lästige Pflichtübung ohne politische Bedeutung behandelt. Dabei müsste gerade in Zeiten knapper Kassen die Finanzplanung zum Instrument der Haushaltskonsolidierung entwickelt werden, das die Politik in die Lage versetzt, Prioritätsentscheidungen auf der Grundlage transparenter Daten zu treffen.

Als Grundlage für die Finanzplanung ist ein Investitionsprogramm aufzustellen, das spätestens ge-

meinsam mit dem Haushaltsplan vorgelegt werden muss. Es enthält die im Planungszeitraum vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Die Aufteilung in Jahresabschnitte mit entsprechenden Teilbeträgen ist vorgeschrieben. Jede vorgesehene Maßnahme ist gesondert mit den dafür vorgesehenen Ausgaben aufzuführen. Die Finanzplanung soll die interne Rationalität von Investitionsentscheidungen der Kommune verbessern, indem sie deutlich macht, welche mittel- bis langfristigen Folgen eine bestimmte Investition haben würde.

- Der Haushaltsplan ist gegliedert in den Verwaltungshaushalt (VWH) und den Vermögenshaushalt (VMH). Dabei werden über den VWH die laufenden Geschäfte der Verwaltung abgewickelt. Im VMH sind dagegen die Investitionsvorhaben der Kommune aufgelistet. Personalkosten, Dienstreisen, Telefongebühren, Bürobedarf, Bücher und Zeitschriften, aber auch der laufende Bauunterhalt u. v. m. stehen im VWH. Die Anschaffung von Büroeinrichtungen oder Dienstwagen, der Bau von Straßen oder öffentlichen Gebäuden, der Kauf von Kapitalbeteiligungen an Unternehmen und die Tilgung von Schulden – solche vermögenswirksamen Dinge stehen im VMH. Einnahmen des VWH, die zur Deckung der Ausgaben des VWH nicht benötigt werden, werden dem VMH zugeführt. Gesetzlich vorgeschrieben ist eine Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt mindestens in der Höhe der anstehenden Schuldentilgung. Damit wird verhindert, dass zur Tilgung von Krediten neue Schulden gemacht werden. Je größer die über diesen Pflichtbetrag hinausgehende Zuführung (die sog. "freie Spitze") ist, desto besser ist die Finanzlage der Kommune. Die Zuführung vom VWH zum VMH ist im Kameralhaushalt eines der wichtigsten Kriterien für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Eine hohe "freie Spitze" bedeutet: Die Gemeinde kann einen wesentlichen Teil ihrer Investitionen aus eigener Kraft, aus eigenen Einnahmen finanzieren und ist nur zu einem geringen Teil auf Zuschüsse oder gar Kredite angewiesen. Wenn die "freie Spitze" gering oder gar nicht vorhanden ist, wenn sogar die Pflichtzuführung nicht erwirtschaftet werden kann, dann geht es der Kommune finanziell schlecht. Ein noch schlimmeres Alarmsignal für die Finanzlage der Gemeinde ist es, wenn eine Zuführung in umgekehrter Richtung, also vom VMH zum VWH, notwendig ist. Dies ist in Ausnahmefällen zulässig, wenn der Haushaltsausgleich im VWH auch nach Ausschöpfung aller anderen Einnahmequellen nicht möglich ist. Dazu müssen allerdings die Rücklage angegriffen oder Vermögenswerte veräußert werden.
- VWH und VMH sind jeweils in zehn Einzelpläne unterteilt:

0	Allgemeine Verwaltung
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung
2	Schulen
3	Wissenschaft, Forschung, Kultur
4	Soziale Sicherung
5	Gesundheit, Sport, Erholung
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sachvermögen
9	Allgemeine Finanzwirtschaft

Die Einzelpläne sind ihrerseits in einzelne Abschnitte und Unterabschnitte gegliedert. So findet sich im Einzelplan 1 ein Unterabschnitt für die Feuerwehr, im Einzelplan 2 einer für das städtische Gymnasium, im Einzelplan 3 für die Volkshochschule usw.

Diese horizontale Gliederung, die sich an den verschiedenen kommunalen Aufgabenbereichen orientiert, wird ergänzt durch eine vertikale. Jeder Abschnitt bzw. Unterabschnitt ist auf der Einnahmenseite auch auf der Ausgabenseite in einzelne Gruppen unterteilt, die den jeweiligen Entstehungsgrund der Einnahmen bzw. den Einzelzweck der Ausgaben widerspiegeln.

Aus der Verbindung der vertikalen und horizontalen Gliederung, aus der doppelten Zuordnung ergibt sich die konkrete Haushaltsstelle, unter der eine bestimmte Einnahme oder Ausgabe zu finden ist.

0	Steuern, allgemeine Zuweisungen	Einnahmen
1	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	
2	Sonstige Finanzeinnahmen	
3	Einnahmen des Vermögenshaushalts	
4	Personalausgaben	Ausgaben
5/6	Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	
7	Zuweisungen und Zuschüsse (nicht für Investitionen)	
8	Sonstige Finanzausgaben	
9	Ausgaben des Vermögenshaushalts	

Durch die Aufteilung des Haushaltsplans nach sachlich-fachlichen Gesichtspunkten in Einzelpläne etc. tauchen die jeweils gleichen Einnahme- und Ausgabearten (z.B. Gebühren, Personalausgaben etc.) in jedem Einzelabschnitt erneut auf. Wenn mehrere dieser gleichartigen Positionen mit einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit versehen sind, spricht man von einem "Deckungsring". Im VWH können auch alle Einnahmen und Ausgaben (z. B. Personalausgaben oder Ausgaben für Heizung und Reinigung), die zu gleichen Gruppen gehören oder sachlich eng zusammenhängen, in Sammelnachweisen zusammengefasst werden. Die einzelnen Unterabschnitte enthalten dann zwar noch Einzelveranschlagungen, doch diese stellen lediglich eine unverbindliche Prognose über die auf diesen Abschnitt entfallenden Anteile des Sammelnachweises dar.

Im VMH gibt es die Besonderheit der Verpflichtungsermächtigungen (VE). Dabei handelt es sich um Gelder, die im laufenden Haushaltsjahr noch nicht kassenwirksam werden, aber für die kommenden Jahre bindend vorgesehen sind. Solche VE, die nur für Investitionsmaßnahmen angesetzt werden dürfen, sind notwendig, um größere Projekte durchführen zu können, die sich über mehrere Jahre erstrecken. VE sichern die Finanzierung solcher Projekte über den Rahmen des geltenden Haushaltsplans hinaus. Falls eine Gemeinde viele Großprojekte gleichzeitig durchführt, kann dies dazu führen, dass das Haushaltsvolumen der kommenden Jahre bereits weitgehend durch VE ausgefüllt wird und für andere oder neue Projekte dann kein Geld mehr zur Verfügung steht.

- Haushaltsreste sind Finanzmittel, die für eine bestimmte Aufgabe im Haushaltsplan vorgesehen waren, aber für diesen Zweck nicht ausgegeben werden konnten. Sofern von der haushaltsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, die Haushaltsreste ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen, gilt für die Bewirtschaftung dieser Reste die Haushaltssatzung des abgelaufenen Jahres über den 31.12. hinaus. Dazu ist im VWH ein gesonderter Beschluss des Gemeinderats notwendig. Ausgaben des VMH sind dagegen von vornherein übertragbar. Haushaltsreste sind ärgerlich, weil diese Mittel eigentlich im betreffenden Haushaltsjahr nicht benötigt worden wären und zur Finanzierung anderer Aufgaben hätten verwendet werden können. Ständige hohe Reste deuten darauf hin, dass die Verwaltung hier eine "Reservekasse" bildet. Sie veranschlagt Mittel für Zwecke, für die sie nicht gebraucht werden, sei es, weil die Maßnahme billiger ist oder weil sie nicht zustande kommt. Wenn dann ein anderes Projekt finanziert werden soll, werden diese Reste "entdeckt", die bei der Aufstellung des Haushalts vor dem Rat verborgen wurden.

Die rechtlichen Grundlagen für den Kameralhaushalt werden derzeit überarbeitet. Ziel ist es, die bloße Einnahmen- und Ausgabenrechnung des Kameralhaushalts zu ergänzen und auch hier den Vermögensverzehr bzw. -zuwachs zu berücksichtigen. Damit soll die Darstellung von Vermögensveränderungen, wie sie in der Doppik in Form einer "Bilanz" erfolgt, zukünftig auch in der Kameralistik möglich werden. Wie dies im Einzelnen aussehen wird, v. a. was die Frage der Vermögensbewertung betrifft, bleibt abzuwarten.

Im Mittelpunkt des "neuen kommunalen Finanzmanagements" steht die Einführung der doppelten Buchführung ("Doppik" = Doppelte Buchführung in Konten). Der "Siegesszug" der Doppik hängt eng mit den Zielen zusammen, die ein neues kommunales Finanzmanagement hat. Damit sollen nicht nur das

kommunale Vermögen transparent gemacht, sondern auch die Voraussetzungen für eine im echten Sinne nachhaltige Finanzwirtschaft geschaffen werden, für die die "intergenerative Gerechtigkeit" (Motto: "Wir wollen nicht auf Kosten unserer Kinder wirtschaften!") kein bloßes Schlagwort ist.



Mark Fudalla / Manfred Zur Mühlen / Christian Wöste: Doppelte Buchführung in der Kommunalverwaltung. Basiswissen für das "Neue Kommunale Finanzmanagement". Berlin 2011, 4. Auflage

Heinz Kußmaul / Jörg Henkes: Kommunale Doppik. Einführung in das Dreikomponentensystem. Berlin 2009

Philipp Häfner: Doppelte Buchführung für Kommunen: Grundlagen des doppelten Haushaltswesens. München 2009, 4. Auflage

Björn Raupach / Katrin Stangenberg: Doppik in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete. Wiesbaden 2009, 2. Auflage

Die Doppik bietet einen jederzeitigen Überblick über die Vermögenslage und den Schuldenstand der Kommune, die einmal im Jahr in der Bilanz zu dokumentieren und mit einem Inventar nachzuweisen sind. Alle Vorgänge, die Vermögenswerte und Schulden verändern, werden systematisch aufgezeichnet. Ertrag und Aufwand der kommunalen Aktivitäten werden in der Gewinn- und Verlustrechnung gegenübergestellt. Auf diese Weise vollzieht sich der Übergang von der Geldverbrauchswirtschaft (Kameralistik) hin zu einer Aufzeichnung des Ressourcenverbrauchs. Erst dann wird es möglich zu beurteilen, ob die Kommune von der Substanz lebt, ob die kommunale Infrastruktur vom Verschleiß bedroht ist oder ob - z. B. durch Umbauten, Sanierung oder Neubauten - die Grundlagen für eine zukunftsfähige Entwicklung gelegt wurde.

Die Doppik hat gegenüber der Kameralistik viele Vorteile. Sie führt aber nicht automatisch zu einer "besseren" Politik im Sinne ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit. Das neue Instrument muss entsprechend *zielgerichtet* eingesetzt werden. Das setzt eine entsprechende Qualifizierung im Umgang und ein Bewusstsein für ihre Möglichkeiten und Grenzen voraus.



Vorbehalte gegenüber der Doppik gibt es v. a. im Hinblick auf das befürchtete Vordringen rein betriebswirtschaftlicher Maßstäbe in die Kommunalpolitik. Solche Befürchtungen sind nicht von der Hand zu weisen. Denn zum einen handelt es sich bei der Doppik um eine in der Privatwirtschaft angewandte Methode. Zum anderen "passt" die Einführung der Doppik in eine politische Landschaft, die von Privatisierungen und dem Versuch gekennzeichnet ist, möglichst alle Lebensbereiche den Kriterien wirtschaftlicher Effizienz zu unterwerfen. Wenn die Einführung der Doppik wirklich dazu führen sollte (oder besser: dafür instrumentalisiert werden würde), möglichst alle Felder der Kommunalpolitik einem Kosten-Nutzen-Kalkül auszuliefern und nur noch wertmäßige Ziele und Fragen der betriebswirtschaftlichen Effizienz gelten zu lassen, dann wäre dies in der Tat fatal. Das muss jedoch nicht so sein. Wenn akzeptiert wird, dass die wesentliche Aufgabe der Kommunen in der Daseinsvorsorge liegt (und nicht in der Gewinnerzielung), dann kann die Doppik in diesem Rahmen durchaus die Rolle einer zweckneutralen Buchungstechnik spielen. Es wird deshalb Aufgabe der Kommunalpolitik sein, dafür zu sorgen, dass die Fragen der Qualität von kommunalen Dienstleistungen und des Erreichens politischer Ziele etwa sozialer oder umweltpolitischer Natur nicht unter den Tisch fallen. So wichtig es ist, über den Bestand und die Entwicklung des kommunalen Vermögens Bescheid zu wissen, so wenig ist dieses Wissen allein ausreichend, um zukunftsfähige kommunalpolitische Entscheidungen zu treffen. "Investitionen" in Bildung, Umwelt oder in den sozialen Frieden sind keine Investitionen im betriebswirtschaftlichen Sinne, die sich wertmäßig in der kommunalen Bilanz positiv niederschlagen, sondern (z. B.) Personalkosten oder "Materialverbrauch". Dies nicht aus dem Blick zu verlieren, wird Aufgabe einer Politik sein, die nicht nur die finanzpolitische, sondern auch die ökologische und soziale Nachhaltigkeit der Kommunalentwicklung erreichen will.

Das doppelte Rechnungssystem in der Kommune beruht im Wesentlichen auf drei zentralen Bestandteilen: Bilanz, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung.

Kommunale Bilanz	
Aktiva	Passiva
A. Anlagevermögen: Immaterielle Vermögensgegenstände Sachanlagen Finanzanlagen B. Umlaufvermögen: Vorräte Forderungen Wertpapiere des Umlaufvermögens Liquide Mittel C. Rechnungsabgrenzungsposten D. nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	A. Eigenkapital: Allgemeine Rücklagen Sonderrücklagen Ausgleichsrücklage Jahresüberschuss / -fehlbetrag B. Sonderposten C. Rückstellungen D. Verbindlichkeiten E. Rechnungsabgrenzungsposten

Eröffnungsbilanz und Jahresbilanz

Der erste Schritt, der für die Einführung der Doppik unabdingbar ist, ist die Erstellung einer Eröffnungsbilanz. Damit wird - in Form einer Inventur - das gesamte Vermögen der Kommune systematisch erfasst. Diese Bilanz ist die Datengrundlage und Voraussetzung dafür, dass der Ressourcenverbrauch in der Kommune transparent abgebildet werden kann. Die Bilanz informiert nicht nur über den Umfang des Vermögens, sondern auch über dessen Finanzierung durch Eigen- bzw. Fremdkapital und macht ausstehende Forderungen sowie eigene Verbindlichkeiten sichtbar.



Damit bei der Erfassung des kommunalen Vermögens die interkommunale Vergleichbarkeit gewährleistet ist und Manipulationen vermieden werden, ist ein einheitliches Bewertungsverfahren anzuwenden. Es darf keinerlei Spielräume für "Bilanzkosmetik" oder Schönfärberei geben. Die Bewertung sollte grundsätzlich zu Anschaffungs- und Herstellungskosten erfolgen. Abschreibungen erfolgen linear. Keine Kommune soll sich reicher darstellen können, als sie tatsächlich ist.

Auf der Aktivseite der Bilanz findet sich das Anlage- und Umlaufvermögen der Gemeinde. Dort erfährt man also, wie die Kommune ihr Geld angelegt hat und wie hoch der Wert der einzelnen Positionen ist. Dazu gehören z. B. Grünflächen, Wälder, Schulen und Kindertagesstätten (jeweils Grundstücke und Gebäude), Kunstgegenstände, Fahrzeuge oder Büroausstattungen, aber auch Aktien aus Firmenbeteiligungen und das Bargeld in der Stadtkasse.

Auf der Passivseite werden das Eigenkapital sowie Rückstellungen und Verbindlichkeiten ausgewiesen. Dort erfährt man also, wie das Vermögen der Gemeinde finanziert wird, ob aus eigenen Mitteln oder durch Schulden. Hier finden sich aber auch die Rücklagen, z. B. für später zu zahlende Beamtenpensionen.

Auf der Grundlage einer solchen Bilanz kann sachlich über die Verschuldung der eigenen Kommune diskutiert werden, da immer auch die diesen Schulden gegenüberstehenden Vermögenswerte im Blick bleiben.

Ergebnisrechnung und Ergebnisplan

In den Kommunen übernimmt die sog. Ergebnisrechnung die Funktion der Gewinn- und Verlustrechnung der kaufmännischen Buchführung. Sie enthält alle Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahrs und dokumentiert deren Art, Höhe und Herkunft. Aus der Ergebnisrechnung lassen sich die Quellen und Ursachen des Ressourcenaufkommens und des Ressourcenverbrauchs ersehen. Unter dem Strich steht dann das Jahresergebnis: ein *Überschuss*, wenn die Erträge die Aufwendungen übersteigen, oder ein *Fehlbetrag*, wenn sich dies umgekehrt verhält. Das Jahresergebnis geht in die Bilanz ein und führt dort zu einer Erhöhung oder Verminderung des Eigenkapitals.

Die planerische Komponente der Ergebnisrechnung liegt im Ergebnisplan. Im Ergebnisplan werden insgesamt sechs Haushaltsjahre verzeichnet. Neben dem aktuellen, dem Planjahr, sind außerdem die Ansätze des Vorjahres sowie das Rechnungsergebnis des Vorjahres und die drei auf das aktuelle Jahr folgenden Jahre abgebildet. Der doppische Ergebnisplan umfasst also – was die Planjahre angeht – sowohl die im kameralen Haushaltsplan als auch die in der kameralen Finanzplanung aufgeführten Jahre. Wichtig ist am Ergebnisplan v. a. die politische Seite. Hier nämlich nimmt der Rat sein ureigenes Budgetrecht wahr und entscheidet über die Nutzung der kommunalen Ressourcen und die Zielvorgabe hinsichtlich der Eigenkapitalentwicklung. In Verbindung mit den einzelnen Produkthaushalten ist der Ergebnisplan deshalb das entscheidende finanzpolitische Steuerungsinstrument der Kommunalpolitik.

Ergebnisrechnung wie auch Ergebnisplan (zusammengefasst als Ergebnishaushalt bezeichnet) setzen sich aus mehreren Teilergebnishaushalten zusammen. Diese können unterschiedlich gegliedert sein: entsprechend der Verwaltungsorganisation der Kommune oder aber nach den von der Kommune erstellten Leistungen und Produkten. Die organische Gliederung entspricht eher der bisherigen, an der Aufbauorganisation orientierten Gliederungsweise des Haushalts. Der Haushalt wird nach den einzelnen Verwaltungseinheiten aufgegliedert, so dass es pro Amt, Abteilung etc. einen (Teil-)Haushalt gibt. Die produktorientierte Gliederung orientiert sich am Leistungs- und Produktspektrum einer Kommune. Diesen Leistungen und Produkten werden Budgets zugeordnet, die einen Produkt(teil)haushalt bilden.

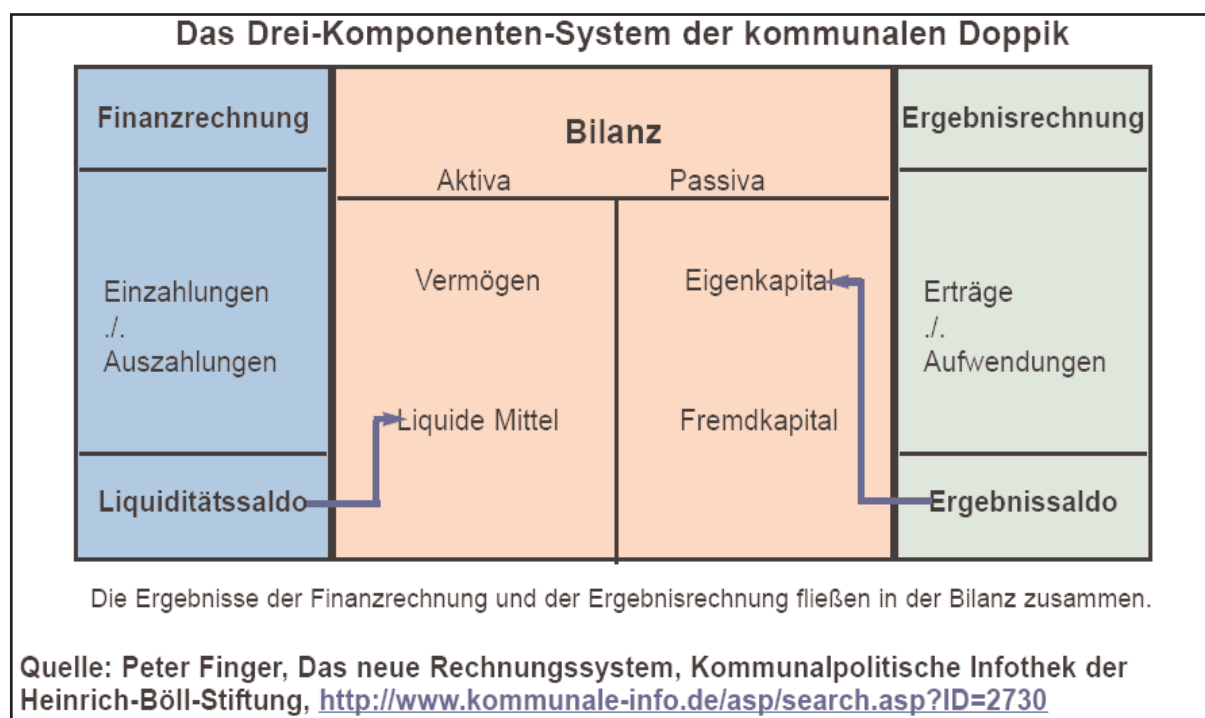
Finanzrechnung und Finanzplan

Die Finanzrechnung hält die Gesamtsumme aus Zahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit, aus Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit (Kreditaufnahmen, Tilgungen) fest. Damit werden also sämtliche Zahlungsströme (Ein- und Auszahlungen) festgehalten, der Kreditbedarf festgestellt sowie die Finanzierungsquellen (Mittelherkunft und Mittelverwendung) dargestellt. Außerdem wird die Veränderung des Zahlungsmittelbestandes dokumentiert. Der Saldo aus der Finanzrechnung (Geldüberschuss oder -fehlbetrag) fließt auf der Aktivseite als Veränderung des Bestands an liquiden Finanzmitteln der Kommune in die Bilanz ein.

Die planerische Komponente, die es auch hier gibt, heißt Finanzplan. Dieser ist die Grundlage dafür, dass die Verwaltung im jeweiligen Haushaltsjahr ermächtigt ist, investive Auszahlungen zu tätigen oder Kredite aufzunehmen. Auch Finanzrechnung und -plan sind wie der Ergebnishaushalt gegliedert.

Warum neben dem Ergebnishaushalt auch eine Finanzrechnung notwendig ist, lässt sich an einem einfachen Beispiel verdeutlichen: Die Kommune schafft im Januar einen neuen Dienstwagen an, dessen Kaufpreis 20.000,- Euro beträgt. Die Nutzungsdauer liegt bei zehn Jahren. In der Ergebnisrechnung wird als Aufwendung jedoch nur die Abschreibung für das erste Jahr in Höhe von 2.000 Euro als "Verbrauch" verbucht. Damit das Auto überhaupt gekauft werden darf, muss im Finanzplan eine entsprechende Summe vorgesehen sein. In der Finanzrechnung wird dann die gesamte Investitionssumme im Jahr des Kaufs nachgewiesen.

Wie die drei Komponenten des neuen kommunalen Rechnungswesens zusammenwirken, zeigt zusammenfassend die folgende Übersicht:



Auch im doppischen Rechnungswesen soll der Kommunalhaushalt "ausgeglichen" sein - und zwar auf drei Ebenen:

- ▶ Im Ergebnishaushalt sollen die Erträge mindestens die Aufwendungen decken.
- ▶ Im Finanzhaushalt sollen die Einzahlungen mindestens ausreichen, um die Auszahlungen leisten zu können.
- ▶ In der Bilanz soll kein negatives Eigenkapital ausgewiesen werden. Das Eigenkapital der Kommune soll gesichert sein.

Wenn die Erträge ausreichen, um die Aufwendungen zu decken, bedeutet dies in Bezug auf das kommunale Vermögen, dass zumindest ein nomineller Substanzerhalt gewährleistet ist - allerdings noch kein Inflationsausgleich. Übersteigen die Aufwendungen die Erträge, so verringert sich das Eigenkapital. Von einer "Überschuldung" der Kommune muss spätestens dann gesprochen werden, wenn das Eigenkapital aufgezehrt ist. Wo bei einem Privatbetrieb der Gang zum Konkursgericht anstünde, wird im Fall einer Kommune die Aufsichtsbehörde tätig werden und ein Haushaltssicherungskonzept verlangen bzw. selbst aufstellen.

Kurz- und mittelfristig kann aufgrund dieser Systematik der Haushaltsausgleich für viele Kommunen schwieriger werden, da es nicht mehr möglich ist, finanzielle Lasten in die Zukunft zu "verlagern" und sie so zu "verstecken". Auf lange Sicht dürfte der neue Rechnungsstil mehr finanzpolitische Stabilität gewährleisten, da genau diese zukünftigen Belastungen sehr viel systematischer erfasst und damit auch vorsorgender abgedeckt werden können.

Die Doppik kann zumindest theoretisch und konzeptuell mehr Transparenz ermöglichen und damit die hergebrachten Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit fördern. Allerdings muss etwas dafür getan werden, dass diese Vorteile auch zum Tragen kommen. Dazu gehört nicht nur eine entsprechende Qualifizierung des Personals (und auch der Ratsmitglieder!), sondern auch und vor allem der politische Wille, die Chancen der Doppik zu nützen. Doch gerade daran fehlt es oft genug, jedenfalls wenn man die praktischen Erfahrungen mit der Einführung der Doppik in Bayern kritisch durchleuchtet.

Die Neuerungen im Rechnungssystem bieten auch die Chance für eine Politisierung der Haushaltspolitik. Mit den Informationen, die sich aus der Eröffnungsbilanz ergeben, kann schnell die Frage aufgeworfen werden, was sich die Kommune überhaupt noch "leisten" kann und will - gerade wenn diese Bilanz Probleme bei der Eigenkapitaldecke der Kommune aufdecken sollte. "Freiwillige Leistungen" könnten zur Disposition gestellt, die Schwerpunkte der Haushaltspolitik vor dem Hintergrund einer ungeschönten

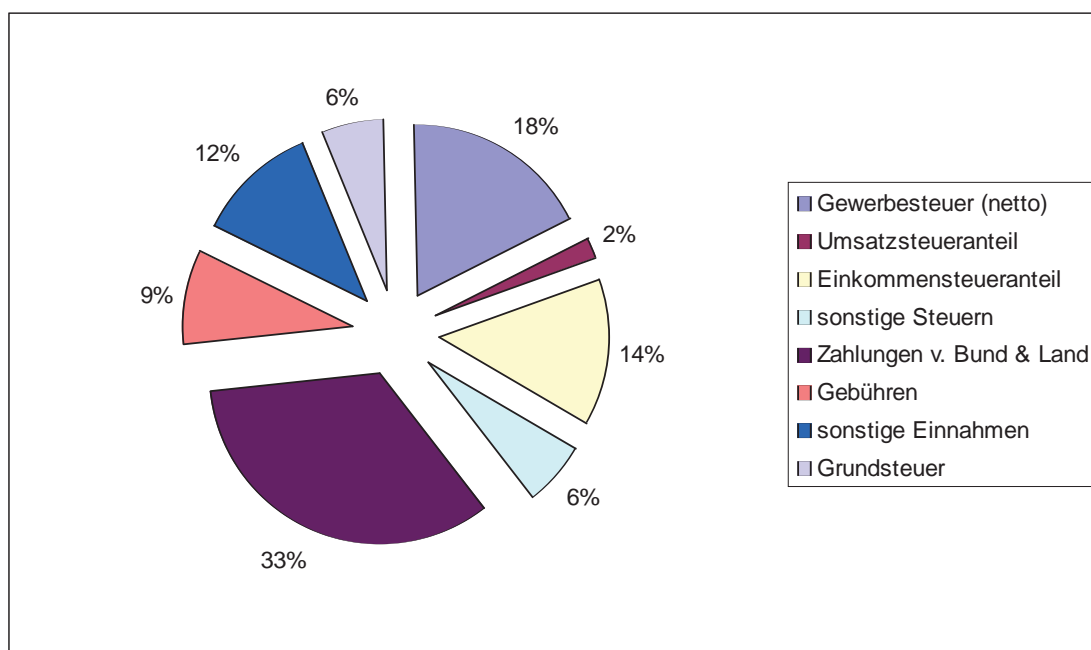
Bilanz neu justiert werden.

c. Die Einnahmequellen der Kommunen

Die bundesdeutschen Kommunen haben folgende Einnahmequellen:

- ▶ Steuern, die die Gemeinden selbst erheben können (v. a. Gewerbe- und Grundsteuer);
- ▶ Einnahmen aus Anteilen an Bundes- und Landessteuern, die die Kommunen zu einem gewissen Prozentsatz zugewiesen bekommen;
- ▶ Entgelte für die Benutzung kommunaler Einrichtungen (= Gebühren);
- ▶ Beiträge zu Baukosten, z.B. Erschließungsbeiträge für Straßen(aus)baumaßnahmen, Wasserleitungen oder Abwasserkanäle, aber auch für besondere Zwecke oder Einrichtungen (Fremdenverkehrs- oder Kurbeitrag);
- ▶ Finanzzuweisungen (frei oder zweckgebunden) von Bund und Land;
- ▶ Umlagen von einer kommunalen Ebene zur nächsthöheren (Kreis- bzw. Bezirksumlage);
- ▶ Kredite;
- ▶ sonstige Einnahmen etwa aus Mieten, Verkäufen, Verpachtungen, Kapitalbeteiligungen oder Zinsen.

Welche fiskalische Bedeutung die hauptsächlichsten Einnahmequellen für die Kommunen haben, zeigt die folgende Übersicht.



Kommunale Einnahmen im Verwaltungshaushalt (2012)

Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gemeindefinanzbericht 2012, Köln 2012, S. 86

Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer wurde 1970 als Kompensation für die damals neu geschaffene Gewerbesteuerumlage eingeführt. Sie beträgt derzeit 15 Prozent der Lohnsteuer sowie der veranlagten Einkommensteuer und 12 Prozent des Zinsabschlags. Der Einkommensteueranteil ist eine wesentliche, in vielen, insbesondere kleineren Gemeinden sogar die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle. Seit dem Jahr 2000 ist der Einkommensteueranteil, der den Gemeinden insgesamt zufließt, in Folge verschiedener Steuerrechtsänderungen stetig zurückgegangen und stagniert seither auf diesem niedrigen Niveau.

Die Gemeinden haben keinen Einfluss auf die Höhe dieser Einnahmen, weil der Bundestag die Höhe des Anteils per Gesetz festlegt und der Gesetzgeber bislang noch nicht die Möglichkeit zur Festsetzung von

eigenen Steuerhebesätzen (die durch Art. 106 GG möglich wäre!) eingeräumt hat. Die Höhe des Anteils der Gemeinde ist abhängig vom Gesamtaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer sowie von der für die jeweilige Gemeinde maßgeblichen Schlüsselzahl. Diese – alle drei Jahre auf der Basis der Einkommensteuerstatistik ermittelte – Schlüsselzahl drückt den Anteil der Gemeinde an dem 15%-Anteil des jeweiligen Bundeslandes insgesamt aus – allerdings nur bis zu einer Höchstgrenze (derzeit: 35.000 bzw. bei Ehepaaren 70.000 Euro des zu versteuernden Einkommens). Die Begrenzung auf diesen Sockelbetrag bedeutet: Von den Einkommensanteilen, die über diesen Beträgen liegen, bekommen die Gemeinden keinen Anteil an der fälligen Einkommenssteuer. Millionäre machen eine Gemeinde also nicht unbedingt reicher. Die kommunalen Spitzenverbände setzen sich deshalb seit langem immer wieder für eine kräftige Erhöhung (wenn nicht sogar Abschaffung) der Sockelbeträge ein.

Der Einkommensteueranteil wird unabhängig davon, wo die steuerpflichtige Tätigkeit ausgeübt wird, nach dem Wohnsitzprinzip ermittelt. Auf Grund der Abwanderung gerade einkommensstarker Bevölkerungsschichten in die Umlandgemeinden und dem wachsenden Anteil von Transfereinkommensbeziehern in den Ballungszentren kommt es deshalb schon seit Jahren zu einer stetigen Umverteilung des Kommunalanteils zugunsten der kleineren Gemeinden und Städte*). Dies schwächt nicht nur die Finanzkraft der Kernstädte, die für ihre Region zentrale Aufgaben übernehmen und in denen sich die Mehrzahl der Arbeitsplätze und damit auch die von Industrie und Gewerbe hervorgerufenen Belastungen für Infrastruktur und Umwelt befinden. Den Umlandgemeinden ermöglicht diese Entwicklung, sich mit niedrigen Hebesätzen bei der Grund- und Gewerbesteuer zu bescheiden. Auf der anderen Seite müssen die Kernstädte die Hebesätze bei der Gewerbesteuer und verstärkt auch bei der Grundsteuer bis an die Grenzen der Belastbarkeit ausreizen, um ihre vielfältigen Aufgaben zu erfüllen. Dies führt letztlich zu einer weiteren Verschärfung des Hebesatzgefälles zwischen den Ballungszentren und ihren Umlandgemeinden.

Die Gewerbesteuer ist immer noch für viele Gemeinden, v. a. aber für die Städte die wichtigste Einnahmequelle. Interessant ist die Gewerbesteuer für die Kommunen v. a. deshalb, weil diese über ihre Höhe – in bestimmten vom Landesgesetzgeber festgelegten Grenzen – in eigener Regie bestimmen können. Die Gemeinden legen nämlich durch die Haushaltssatzung jedes Jahr einen für das Gemeindegebiet einheitlichen Hebesatz fest.

Berechnet wird die Gewerbesteuer – vereinfacht gesagt – in zwei Schritten: Das Finanzamt ermittelt für die örtlichen Gewerbebetriebe**) auf der Grundlage des Einkommen- bzw. Körperschaftssteuerrechts den Gewerbeertrag. Der den – für natürliche Personen und Personengesellschaften, nicht aber für Kapitalgesellschaften vorgesehenen – Freibetrag von 24.500 Euro überschreitende Gewerbeertrag wird mit den gleichfalls vom Gewerbesteuergesetz festgelegten Messzahlen***) multipliziert. So kommt der sogenannte Steuermessbetrag zustande. Dieser Messbetrag wird vom Finanzamt der Gemeinde mitgeteilt und dann mit dem jeweiligen Hebesatz multipliziert und so der tatsächlich vom Unternehmen zu zahlende Gewerbesteuerbetrag ermittelt.

Hat ein Unternehmen mehrere Betriebe in verschiedenen Gemeinden, so wird der entsprechende Messbetrag zwischen den einzelnen Betriebsstätten aufgeteilt. Maßstab für diese "Zerlegung" ist im Wesentlichen die Lohnsumme in den jeweiligen Betrieben. Änderungen in der Firmenkonstruktion (z.B. die Umwandlung einer Betriebsstätte in eine formell selbständige Tochterfirma) können deshalb erhebliche Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen in den betroffenen Gemeinden haben.

Die Gewerbesteuer ist eine sehr unstetige Einnahmequelle – sowohl zeitlich als auch räumlich:

- ▶ Sie ist stark konjunkturabhängig und somit starken zeitlichen Schwankungen ausgesetzt. Die Gewer-

*) Das Wohnsitzprinzip hat nicht nur finanziell problematische Auswirkungen, sondern ist auch ökologisch und siedlungspolitisch schädlich. Es führt nämlich zu einer Konkurrenz der Gemeinden um gut verdienende Bürgerinnen. Dies hat u. a. die vermehrte Ausweisung von Wohngebieten für Eigenheime zur Folge – mit den entsprechenden Folgen für Flächenfraß und Zersiedelung der Landschaft...

**) Der Begriff "Gewerbe" ist eng definiert: Die "freien" Berufe (Architektinnen, Ärztinnen, Rechtsanwältinnen u. ä.) und die Landwirtschaft werden nicht als Gewerbebetriebe erfasst.

***) Seit der Unternehmenssteuerreform 2008 gilt eine einheitliche Steuermesszahl mit 3,5% (§ 11 Abs. 2 GewStG) – und zwar unabhängig von der Gesellschaftsform.

besteuereinnahmen sind für die Gemeinden deshalb nur schwer kalkulierbar.

- ▶ Sie ist räumlich sehr ungleich verteilt, weil strukturschwache Regionen und Gemeinden kaum von ihr profitieren. Dadurch kommt es zu großen Unterschieden in der Steuerkraft zwischen Städten vergleichbarer Größe und Funktion.
- ▶ Immer weniger Betriebe zahlen überhaupt Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer ist immer stärker zu einer Großbetriebssteuer geworden. Damit werden die Kommunen häufig von einem einzigen Großbetrieb abhängig.

Bereits seit 1979 wird die Gewerbesteuer schrittweise demontiert. Damals wurde einer ihrer Bestandteile, die Lohnsummensteuer, abgeschafft und durch eine Erhöhung des Einkommensteueranteils um 1 Prozent ersetzt. Seitdem wurden mehrfach die Freibeträge erhöht und die Staffelung der Messzahlen eingeführt. Der vorläufig letzte Schritt war die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer (die ungefähr 15 Prozent des gesamten ursprünglichen Gewerbesteueraufkommens ausmachte). Die dadurch erreichte Entlastung der Unternehmen hatte jedoch keinerlei positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Seit der Einführung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer müssen die Gemeinden auf dem Weg der Gewerbesteuerumlage einen Teil ihrer Gewerbesteuereinnahmen an Bund und Länder abtreten. Die Umlage wird nach der folgenden Formel berechnet.

Berechnung der Gewerbesteuerumlage

$$\frac{\text{örtliches Gewerbesteueraufkommen}}{\text{örtlicher Hebesatz}} \times \text{Umlagesatz}$$

Die Gewerbesteuerumlage ist vom örtlichen Hebesatz völlig unabhängig. Erhöhungen oder Senkungen des Hebesatzes wirken sich nur auf die der Gemeinde selbst zur Verfügung stehenden Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer aus, nicht aber auf die Höhe der Umlage. Die Gewerbesteuerumlage ist in den letzten Jahren immer wieder dazu benutzt worden, um die Kommunen an der Finanzierung von Bundesaufgaben zu beteiligen und um Steuerrechtsänderungen auszugleichen.

Ob die seit Jahren andauernde Diskussion um die Zukunft der Gewerbesteuer mit der Festschreibung einer "den Gemeinden zustehende(n) wirtschaftskraftbezogene(n) und mit Hebesatzrecht ausgestattete(n) Steuerquelle" in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG beendet ist, bleibt abzuwarten. Die Unternehmensverbände fordern jedenfalls nach wie vor eine Abschaffung der Gewerbesteuer.

Aus ökologischer Sicht ist diese Steuer nicht unproblematisch. Die Gewerbesteuer ist für die Gemeinden ein Anreiz, sich um die Ansiedlung von Unternehmen zu bemühen und Arbeitsplätze zu schaffen. Dass diese Bemühungen auch eine negative Kehrseite haben, ist bekannt. Es gibt eine heillose Konkurrenz um Ansiedlungen, mit der Folge, dass die Unternehmen die einzelnen Gemeinden gegeneinander ausspielen und sich über äußerst günstige Konditionen freuen können (Grundstückspreise, Erschließungskosten etc.). Die von der Gewerbesteuer ausgehenden Anreize wirken zudem ökologisch gesehen in die falsche Richtung, weil sie zu einem Überangebot an Gewerbeflächen führen - mit entsprechenden Folgen für Landschaftsverbrauch, Zersiedelung und Verkehrszunahme.

Auf der anderen Seite ist das Interesse der Gemeinden an einer wirtschaftsbezogenen Kommunalsteuer mit Hebesatzrecht und stetigen Einnahmen sehr groß und verständlich. In diesem Zusammenhang wird v. a. eine "Revitalisierung" der Gewerbesteuer und eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen diskutiert. Politisch wohl ohne Chance ist der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine "Wertschöpfungssteuer", wie von wissenschaftlichen Beratungsgremien mehrfach empfohlen. Die Bemessungsgrundlage für diese Steuer wäre die Summe aus Gewinnen, Miet-, Pacht- und Zinsaufwendungen sowie Löhnen. Die mit der Wertschöpfungssteuer verbundene Hoffnung ist klar: größerer Kreis an Steuerpflichtigen, breitere Bemessungsgrundlage, geringere Streuung des Steueraufkommens, wesentlich geringere Konjunkturabhängigkeit, weil rund 80% der Bemessungsgrundlagen ertragsunabhängig sind, also auch größere Stetigkeit der Steuereinnahmen mit allen positiven Folgen auf die Planbarkeit von Haushaltsvolu-

mina.

Seit 1998 erhalten die Gemeinden als Ersatz für die durch die Abschaffung der Gewerbesteuer wegfallenden Einnahmen einen Anteil am Umsatzsteueraufkommen in Höhe von 2,2%. Der für die Verteilung des Gemeindeanteils angewandte Schlüssel war lange umstritten. Nach einer Übergangsfrist, in der der ehemalige Verteilungsschlüssel nach und nach an den nunmehr beschlossenen angepasst wird, gilt ab 2018 ein für alle Gemeinden im Bundesgebiet einheitlicher Schlüssel. Die Bemessung richtet sich dann zu 25% nach dem Gewerbesteueraufkommen, zu 50% nach der Zahl der sozialversichert Beschäftigten und zu 25% nach der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (jeweils ohne öffentlichen Dienst). Dieser Schlüssel wird alle drei Jahre aktualisiert.

Die Grundsteuer sichert den Gemeinden stetige Einnahmen, die durch Konjunkturschwankungen kaum beeinflusst werden. Allerdings ist die finanzielle Bedeutung der Grundsteuer im Vergleich zur Gewerbe- und Einkommensteuer eher gering. Besteuert werden land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke (Grundsteuer A) sowie bebaute und unbebaute Grundstücke (Grundsteuer B). Nicht besteuert werden Grundstücke, die von Körperschaften des öffentlichen Rechts für öffentliche Dienste genutzt werden, sowie Grundbesitz der Kirchen oder für mildtätige und gemeinnützige Zwecke genutzte Grundstücke. Von der Steuerpflicht befreit sind außerdem Straßen, Wege, Wasserstraßen, Häfen und Schienenwege.

Grundlage für die Berechnung der Grundsteuer ist der so genannte Einheitswert des Grundstücks. Für seine Höhe sind die Bestimmungen des Bewertungsgesetzes maßgeblich. Der Einheitswert wird vom Finanzamt festgestellt. Diese Einheitswerte wurden letztmals 1974 (!!) festgesetzt. Die seither eingetretenen, nicht unbedeutenden Wertsteigerungen bei Grund und Boden werden bei der Steuerfestsetzung nicht berücksichtigt, falls nicht inzwischen am entsprechenden Objekt wesentliche Veränderungen vorgenommen wurden. Die Schere zwischen den Einheitswerten und den tatsächlichen Verkehrswerten ist deshalb immer größer geworden.

Der Einheitswert wird – ähnlich wie bei der Gewerbesteuer – mit einer Messzahl*) multipliziert, die nach Art und Nutzung des Grundstücks differenziert ist. Der sich daraus ergebende Grundsteuermessbetrag wird der Gemeinde vom Finanzamt mitgeteilt. Die tatsächlich zu zahlende Grundsteuerschuld ergibt sich dann aus der Multiplikation des Messbetrags mit dem örtlichen Hebesatz für die Grundsteuer, der jährlich in der Haushaltssatzung festzusetzen ist. Dabei ist es möglich, für die Grundsteuer A einen unterschiedlichen Hebesatz festzusetzen als für die Grundsteuer B.

Finanziell lukrativ sind allein die Steuereinnahmen aus der Grundsteuer B. Doch deren Erhöhung ist sozialpolitisch nicht unproblematisch: Bei Mietwohnungen sind in aller Regel Mieterhöhungen die Folge, weil die Hausbesitzer die steuerliche Mehrbelastung auf die Mieterinnen abwälzen können. In den vergangenen Jahren haben viele Gemeinden dennoch zunehmend zum Mittel der Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer B gegriffen, um Einnahmeausfälle in anderen Bereichen (Gewerbe- und Einkommensteuer) wenigstens ansatzweise auszugleichen. Zum Teil liegen die Hebesätze für die Grundsteuer bereits über denen der Gewerbesteuer.

Auch bei der Grundsteuer gibt es einen großen Reformbedarf – sowohl hinsichtlich ihrer ökonomischen Grundlagen als auch hinsichtlich ihrer ökologischen und siedlungspolitischen Steuerungsfunktion. Eine Vereinfachung des Bewertungsverfahrens, das zudem an die Gemeinden übertragen werden könnte, ist dazu bei weitem nicht ausreichend. Anzustreben ist eine Steuer, die einerseits übermäßigen Flächenverbrauch verhindert, andererseits spekulative Bodenwertsteigerungen abschöpft. Ein einfacher Ansatz zur Reform der Grundsteuer besteht in der Veränderung der Steuermesszahlen. Im Augenblick werden Mietwohngrundstücke stärker besteuert als Ein- und Zweifamilienhäuser. Eine Umkehrung dieses Verhältnisses (deutlich höhere Messzahlen für Ein- und Zweifamilienhäuser gegenüber von Mehrfamilienhäusern und Eigentumswohnungen) sowie eine gesonderte, wiederum höhere Messzahl für gewerblich genutzte Grundstücke wäre zumindest tendenziell ein Anreiz für eine Flächen sparende Bauweise. Auch eine neue "Grundsteuer C" für gewerblich genutzte Grundstücke und eine gesonderte Grundsteuerart für baureife, erschlossene Baugrundstücke wäre ein Fortschritt, ebenso eine Bodenwertsteuer.

*) Sie beträgt bei der Grundsteuer A einheitlich 6 %. Bei der Grundsteuer B liegt sie zwischen 2,6 und 3,5 %.

Ökologisch und fiskalisch am sinnvollsten erscheint eine kombinierte Bodenflächen- und Bodenwertsteuer. Diese Steuer würde sich zusammensetzen aus einer Abgabe auf den Bodenrichtwert (z.B. 1%) und einer Abgabe auf die Grundstücksfläche (z.B. 1 Euro/qm). Bei der Flächenkomponente sollte zudem nach der Art der Flächennutzung differenziert werden.

Durch die Kommunalabgabengesetze (KAG) der Bundesländer werden die Gemeinden ermächtigt, **örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern** zu erheben, solange und soweit diese nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind. Verbrauchsteuern belasten Güter des ständigen Bedarfs, die zum baldigen Verzehr oder zur kurzfristigen Verwendung bestimmt sind, und werden von demjenigen erhoben, der diese Güter zur Verfügung stellt. Auch die Vergnügungssteuer (z.B. für Tanzveranstaltungen, Filmvorführungen, Spielautomaten etc.) gehört in diese Kategorie. Aufwandsteuern stellen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners ab, die in der Verwendung seines Einkommens für bestimmte Zwecke (Luxus!) zum Ausdruck kommt. Zu dieser Kategorie zählt z.B. die Zweitwohnungssteuer, aber auch die Hundesteuer. Fiskalisch handelt es sich bei diesen Steuerarten um Bagatellsteuern, denn zu den kommunalen Einnahmen tragen sie bundesweit nur rund ein halbes Prozent bei. Zur Erhebung von solchen örtlichen Steuern ist der vorherige Erlass einer entsprechenden Satzung notwendig.

In Bayern wurden durch eine entsprechende Änderung des KAG Bagatellsteuern wie z.B. Getränkesteuer, Jagdsteuer oder Vergnügungssteuer verboten. Das Erheben einer Zweitwohnungssteuer wurde dagegen 2004 gesetzlich wieder ermöglicht. Inzwischen haben nicht nur Großstädte wie München, Nürnberg oder Augsburg von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine entsprechende Satzungen erlassen, sondern auch Tourismusgemeinden wie der Markt Schliersee oder die Gemeinde Schwangau.



Gemeinden in Bayern mit Zweitwohnungssteuer sowie deren entsprechende Satzungen:
<http://www.zweitwohnsitzsteuer.de/?page=stadt&bl=DE-BY>

Erläuterungen des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren zur Zweitwohnungssteuer:
<http://www.behordenwegweiser.bayern.de/dokumente/aufgabenbeschreibung/259424545429>

Gebühren und Beiträge sind spezielle Entgelte für bestimmte Einzelleistungen der Kommunen. Sie sind Abgaben mit Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung und unterscheiden sich von den Steuern, bei denen ein solcher Anspruch des Zahlenden nicht gegeben ist. "Gebühren" sind immer an die tatsächliche Inanspruchnahme der konkreten Leistung gebunden. "Beiträge" können schon dann erhoben werden, wenn der Betroffene die Möglichkeit hat, die entsprechende öffentliche Leistung in Anspruch zu nehmen. Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen sind die Kommunalabgabengesetze der Länder, spezielle Gesetze (z.B. BauGB für Erschließungsbeiträge) sowie die örtlichen Gebühren- und Beitragssatzungen. Zu unterscheiden sind:

- ▶ Verwaltungsgebühren als Gegenleistung für Amtshandlungen und Verwaltungstätigkeiten (z.B.: Ausstellung von Personalausweis, Reisepass, Führerschein, Erteilung einer Baugenehmigung, aber auch Buß- und Verwarnungsgelder);
- ▶ Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen (z. B.: Kanalisation, Straßenreinigung, Müllabfuhr, Friedhof, Schlachthof, Badeanstalten, Kindergärten u. a.);
- ▶ Beiträge zur Deckung des Aufwands für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen (Straßen, Abwasserkanäle etc.), die von den jeweiligen Grundstückseigentümern oder anderen Nutznießern dieser Einrichtungen (z.B. Fremdenverkehrs-, Kurbeitrag) zu leisten sind.

Grundsätzlich sollen Gebühren kostendeckend sein, d.h. die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung sollen durch das Gebührenaufkommen gedeckt sein. Gebührenüberschüsse dürfen grundsätzlich nicht erwirtschaftet werden. Ausnahmen von der Regel der Kostendeckung sind möglich und zulässig, wenn dies aus sozialen oder politischen Gründen gewünscht wird. Dieser Umstand macht die kommunale Einnahmequelle Entgelte zum Feld stetiger politischer Auseinandersetzung (z.B.: ÖPNV-Tarife, VHS-Gebühren, Eintrittsgelder für Theater oder Bäder).

Die Gebühren als Einnahmequelle haben in ihrer Bedeutung für die Kommunalhaushalte in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Allerdings ist der Spielraum für weitere Gebührenerhöhungen gering. Denn bei den quantitativ bedeutendsten Gebührenhaushalten, bei der Abfall- und Abwasserbeseitigung,

ist eine Vollkostendeckung weitgehend erreicht. Auf der anderen Seite sind bei den Einrichtungen, die niedrige Kostendeckungsgrade haben, Steigerungen schon aus sozialen Gründen kaum vertretbar. Zudem ist das Gewicht der chronisch untergedeckten Gebührenhaushalte relativ gering. Das heißt: Die Unterdeckung in diesen Bereichen lässt sich im Vergleich zum Gesamtvolumen noch relativ leicht verschmerzen.

Bei den sogenannten "kostenrechnenden Einrichtungen", die Gebühren erheben, werden – anders als bei der "normalen" kameralen Haushaltsführung – auch betriebswirtschaftliche Aspekte berücksichtigt. Der Werteverzehr des Anlagevermögens*) in diesen Einrichtungen wird in Form von – kalkulatorischen**) – Abschreibungen berücksichtigt. Durch diese Abschreibungen werden die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten der Einrichtung als Kosten auf die voraussichtlichen Jahre ihrer Nutzung verteilt (und damit für die Gebührenhöhe relevant!). Wenn die Abschreibungen voll durch Leistungsentgelte gedeckt werden, stehen auf diese Weise am Ende der Nutzungsdauer Mittel in Höhe der Anschaffungs- und Herstellungskosten für Ersatzinvestitionen zur Verfügung. Dies ist allerdings nur dann gewährleistet, wenn die in den Gebührenhaushalten erwirtschafteten Abschreibungen dem Vermögenshaushalt zugeführt und dort – in der Höhe des eingesetzten kommunalen Eigenkapitalanteils – der Rücklage zugeführt oder für Ersatzinvestitionen ausgegeben werden. Wird dies – wie allzu häufig der Fall – nicht getan, so kommt es zu einem Substanzverfall des kommunalen Vermögens.

Angesetzt werden können auch kalkulatorische Zinsen als betriebswirtschaftlicher Ausdruck der Kapitalnutzung. Sie stellen den rechnerischen Gegenwert für die möglichen Zinseinnahmen dar, die bei einer anderweitigen Nutzung der in die kostenrechnende Einrichtung geflossenen Investition entstanden wären. Sie sollen aber auch tatsächliche Zinsausgaben für Kredite, die zur Finanzierung dieser Einrichtung aufgenommen wurden, abdecken. Ausgangspunkt für die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen ist deshalb lediglich der in der Einrichtung eingesetzte Eigenkapitalanteil der Kommune.

Die **Finanzzuweisungen von Bund und Land** sind in den deutschen Gemeinden mittlerweile die größte Geldquelle. Der größte Teil dieser Summe wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs der jeweiligen Bundesländer zur Verfügung gestellt (siehe dazu unten unter d.).

Rücklagen sind Geld- oder geldwerte Bestände der Kommunen, die Ertrag bringend (Zinsen) für künftige Aufgaben zurückgelegt werden. Bis zu ihrer Verwendung werden sie gesondert verwaltet. Die Rücklagen sollen die Abwicklung des Gemeindehaushalts absichern und dienen zur rechtzeitigen Ansammlung der für die Finanzierung von Investitionen notwendigen Deckungsmittel. Die Rücklage ist also so etwas wie der Sparstrumpf der Kommune.

Haushaltsrechtliche Pflicht ist eine Betriebsmittelrücklage in der Höhe von mindestens 1% der durchschnittlichen Ausgaben des VWH der letzten drei Jahre. Dieser Sockelbetrag ist Teil der allgemeinen Rücklage und hat die Aufgabe, die Kassenliquidität zu sichern. Auf diese Weise soll vermieden werden, dass die Gemeinde kurzfristige und oft kostspielige Kassenkredite aufnehmen muss, um fällige Zahlungen leisten zu können. Die vorübergehende Inanspruchnahme der Rücklage zur Sicherung der Liquidität ist ein rein kassenmäßiger Vorgang, der den Haushaltsplan nicht berührt und deshalb dort auch nicht vermerkt wird. Wie die tatsächliche Entwicklung bei den Kassenkrediten in den letzten Jahren jedoch zeigt, reicht diese Liquiditätsabsicherung längst nicht mehr aus, um die laufenden Geschäfte ohne einen Gang zur Bank abwickeln zu können.

Die sonstige "allgemeine Rücklage" soll verhindern, dass zur Finanzierung des VMH unvertretbar hohe Kredite aufgenommen werden müssen. Die allgemeine Rücklage ist eine Investitionsrücklage und damit eines der wichtigsten Instrumente der kommunalen Finanzpolitik. Daneben wird die Rücklage auch zur Tilgung von Krediten verwandt, wenn dies anderweitig nicht möglich ist und die Zuführung aus dem VWH zu gering ist.

*) Bei der Berechnung des abschreibungsfähigen Anlagevermögens werden nicht berücksichtigt: Beiträge, die von Grundstückseigentümern zur Erstellung der Anlage geleistet wurden, sowie staatliche Zuschüsse zur Erstellung der Einrichtung.

**) "Kalkulatorisch" sind die Abschreibungen deshalb, weil sie – im Gegensatz zu den Grundsätzen der kameralen Haushaltsführung – nicht auf tatsächlichen Zahlungsvorgängen beruhen.

Neben der allgemeinen Rücklage sind auch Sonderrücklagen möglich und zulässig. Sehr sinnvoll, aber viel zu selten üblich sind z.B. Rücklagen für Ruhestandsbezüge oder für die kostenrechnenden Einrichtungen. Zu den zweckgebundenen Rücklagen gehören auch die Beiträge, die die Gemeinde für die Ablösung von eigentlich notwendigen Stellplätzen erhält. Diese dürfen nur zweckgebunden, also zum Bau von Parkplätzen (zu den Ausnahmen siehe unten unter 4.c.), verwendet werden.

Im Haushaltsplan tauchen die Rücklagen nur indirekt als Einnahmen (Entnahme aus der Rücklage) und als Ausgaben (Zuführung zur Rücklage) im UA 91 des Vermögenshaushalts auf. Ein Überblick über den voraussichtlichen und tatsächlichen Stand der Rücklagen ist den Übersichten zu entnehmen, die dem Haushaltsplan bzw. der Jahresrechnung beigelegt sind.

Haushaltsrechtlich gesehen stellen Kredite die letztmögliche Finanzierungsform dar. Die Gemeinde darf erst dann Schulden machen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Sie muss vor einer Kreditaufnahme prüfen, ob alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Zulässig ist die Kreditfinanzierung dann, wenn zwar genügend andere Einnahmen zur Verfügung stünden, die Inanspruchnahme dieser Einnahmen jedoch wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Verzinsung der gemeindeeigenen Rücklagen höher ist als die auf dem Kapitalmarkt verlangte Verzinsung von Krediten.

Kredite dürfen nur im Rahmen des VMH zur Finanzierung von Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und für Umschuldungen (Ablösung von Krediten durch andere, zinsgünstigere Kredite) aufgenommen werden. Kredite gehören also zu den vermögenswirksamen Einnahmen und werden im VMH veranschlagt. Es ist haushaltsrechtlich prinzipiell unzulässig, Ausgaben des Verwaltungshaushalts, z.B. Personalausgaben, über Kredite zu finanzieren. Für Kredite gilt wie für die übrigen Einnahmen des VMH das Gesamtdeckungsprinzip. Das heißt: Sie dienen insgesamt zur Deckung der Ausgaben des VMH. Eine objektbezogene Kreditaufnahme gibt es haushaltsrechtlich nicht.

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen muss – wie die gesamte Haushaltssatzung – von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Diese Genehmigung wird erteilt, wenn dadurch die "dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit" der Gemeinde nicht gefährdet ist. Das heißt vor allem: Die Gemeinde muss auf Dauer in der Lage sein, die Pflichtzuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt zu erwirtschaften, um ihre Schulden zu tilgen. Außerdem muss sie auch die fällig werdenden Zinsen und die Folgekosten der kreditfinanzierten Investitionen tragen können. Die Gemeinde muss also nachweisen, dass sie den Schuldendienst aus eigener Kraft leisten kann und ihren Verwaltungshaushalt nicht mit neuen Kosten überfordert. Ist dies nicht der Fall, wird die Aufsichtsbehörde ihre Zustimmung verweigern oder mit bestimmten Auflagen verbinden. Dazu gehören die Forderungen,

- ▶ die geplante Kreditaufnahme auf ein haushaltswirtschaftlich verträgliches Maß zu reduzieren;
- ▶ alle Einnahmemöglichkeiten im Verwaltungshaushalt (z.B. bei den Realsteuern) auszuschöpfen;
- ▶ die Ausgaben bei den freiwilligen Leistungen zu begrenzen oder zu vermindern.

In der haushaltswirtschaftlichen Realität haben Kredite – ganz im Gegensatz zu ihrer ursprünglich vorgesehenen "Ausnahmerolle" – längst eine immense Bedeutung erlangt. In vielen Gemeinden läuft ohne immer neue Schulden gar nichts mehr. Allerdings gibt es je nach Finanzkraft sehr starke örtliche Unterschiede. Strukturschwache Gemeinden mit geringer Steuerkraft (evtl. gleichzeitig mit hohen Sozialausgaben), aber auch Kommunen, die sich teure Prestigeprojekte leisten, erreichen schnell die Verschuldungsgrenze, während Städte in wirtschaftlich florierenden Regionen einen wesentlich höheren Verschuldungsspielraum haben. In Gemeinden mit defizitären Verwaltungshaushalten wird deshalb immer stärker zu anderen Finanzquellen gegriffen: zur Plünderung der Rücklage und zum Verkauf kommunalen Vermögens. Doch eine solche Finanzpolitik geht auf Dauer an die Substanz der Gemeinde und kann deshalb lediglich als zeitlich begrenzte Übergangsmaßnahme in einer äußerst angespannten Finanzlage angewandt werden.

Kassenkredite sind keine Kredite im oben erläuterten *haushaltsrechtlichen* Sinn. Sie werden – ähnlich wie die Entnahmen aus der Rücklage zur Liquiditätssicherung – nicht im Haushaltsplan veranschlagt. Sie stehen lediglich in der Haushaltssatzung und dienen der Überbrückung von vorübergehenden Liqui-

ditätensgippen. Kassenkredite sollen es ermöglichen, im Haushaltsplan vorgesehene Ausgaben zu tätigen, auch wenn die dafür eingeplanten Einnahmen noch nicht in den Gemeindekassen vorhanden sind. Kassenkredite stellen also eine Art Vorfinanzierung der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen dar. Der in der Haushaltssatzung festgeschriebene Höchstbetrag für Kassenkredite unterliegt im Gegensatz zu den sonstigen Krediten in der Regel nicht der Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde. Genehmigt werden müssen Kassenkredite erst dann, wenn sie ein Sechstel der im VWH veranschlagten Einnahmen übersteigen. Der Höchstbetrag darf zu keiner Zeit des Haushaltsjahres überschritten werden. Er kann mehrmals jährlich ausgeschöpft werden. Völlig im Widerspruch zu ihrer ursprünglichen Funktion als kurzfristige Liquiditätsreserve spielen diese Kassenkredite heute – wie schon gesagt – eine immer wichtigere Rolle bei der Finanzierung der laufenden Aufgaben der Kommunen.



Die Pro-Kopf-Verschuldung ist für die finanzwirtschaftliche Beurteilung des Schuldenstands einer Kommune nur bedingt aussagekräftig. Dieser Indikator sagt nichts aus über eine mögliche Refinanzierung der Schulden (über Gebühren) und gibt auch keine Informationen über die Fähigkeit der Gemeinde, den Schuldendienst und die Folgekosten kreditfinanzierter Investitionen auf Dauer zu tragen.

Die Beteiligung der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Einnahmen aus den Realsteuern fließen ausschließlich den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden zu. Die Landkreise partizipieren also an keiner der wesentlichen Einnahmequellen der Gemeinden direkt. Die Landkreise können – wie Gemeinden und Städte auch – für die von ihnen betriebenen Einrichtungen und Anlagen Gebühren und Beiträge erheben. Außerdem erhalten sie in einigen Bundesländern, so auch in Bayern, einen Teil der Grunderwerbssteuer.

Daneben verfügen die Landkreise nur über zwei wesentliche Einnahmequellen:

- ▶ die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs;
- ▶ die Kreisumlage.

Doch gerade die Kreisumlage – nur über sie können die Kreistage eigenverantwortlich bestimmen! – ist Gegenstand kommunalpolitischer Dauerkonflikte, weil sie den kreisangehörigen Gemeinden Finanzmittel entzieht, über die diese lieber selbst verfügen würden. Diese Problematik wird nicht gerade entschärft, wenn – wie häufig der Fall – die Bürgermeisterinnen der wichtigsten kreisangehörigen Gemeinden als Mitglieder des Kreistags die Landkreispolitik und damit auch die Höhe der Kreisumlage maßgeblich mitbestimmen.

Durch die Kreisumlage tragen die Gemeinden zur Finanzierung der Landkreise bei. Die Landkreise legen auf diese Weise ihre durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden um. Die Kreisumlage wird mit einem von den Kreisen jährlich neu in der Haushaltssatzung festzulegenden Prozentsatz der Umlagegrundlagen bemessen. Als Umlagegrundlagen werden die Steuerkraft der Gemeinden (Gewerbsteuer, Grundsteuer A und B, Einkommen- und Umsatzsteueranteil) sowie 80% der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen herangezogen. Es besteht die Möglichkeit, für jede der Umlagegrundlagen unterschiedliche Umlagesätze festzulegen. Die Umlagesätze können im Verlauf eines Haushaltsjahres einmal verändert werden. Bei einer Erhöhung muss dies jedoch bis spätestens 1. Juni beschlossen werden.



Für einzelne kreisangehörige Gemeinden kann der Umlagesatz für die Kreisumlage erhöht werden, wenn diese Gemeinde von den Vorteilen einer Kreiseinrichtung besonders profitiert. Diese "Sonder-Umlage" ist allerdings genehmigungspflichtig.

An der Entwicklung der Umlagesätze lässt sich die finanzielle Situation der Landkreise gut ablesen. In Bayern hat es im Laufe der vergangenen Jahre kräftige Anhebungen der Kreisumlagesätze gegeben.

2012 lag der durchschnittliche Hebesatz in Bayern bei 49,5% - im Jahr 1989 waren es noch 37,8% gewesen. Die Sätze schwanken gegenwärtig (Stand: 2012) zwischen 39,5% (Neumarkt i. d. Opf.) und 59,85% (Fürstenfeldbruck).



Lage der Kreisfinanzen:
http://www.kreise.de/_cms1/themen/kreisfinanzen.html

d. Der kommunale Finanzausgleich

Das Grundgesetz (Art. 106 Abs. 6) verpflichtet die Bundesländer, den Kommunen einen Teil ihrer Einnahmen aus den sogenannten Gemeinschaftssteuern (das sind: Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) weiterzugeben. Diese Beteiligung ist obligatorisch. Daneben können die Länder in diesen sogenannten "allgemeinen Steuerverbund" fakultativ, also auf freiwilliger Basis, auch andere Steuereinnahmen einbeziehen.

Wie hoch der Anteil an den Gemeinschaftssteuern ist und ob die Länder ihren Kommunen daneben noch andere Geldquellen erschließen, bestimmen die Länder selbst. Denn der kommunale Finanzausgleich (kFA) liegt ausschließlich in der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Dementsprechend unterschiedlich sehen die Finanzausgleichsgesetze (FAG) aus. Die Kürzung des Kommunalanteils an den "Steuerverbänden" ist für die jeweiligen Landesregierungen ein beliebtes Instrument zur Sanierung des eigenen Haushalts. Davon hat auch die bayerische Staatsregierung mehrfach Gebrauch gemacht, so z. B. durch Kürzungen beim kommunalen Anteil an der Grunderwerbsteuer und der Kfz-Steuer.

Der kFA hat unterschiedliche, z. T. auch sich widersprechende Funktionen und Ziele:

- ▶ Mit dem kFA sollen fehlende Eigenmittel der Kommunen ergänzt, also die kommunale Finanzmasse insgesamt aufgestockt werden, um so die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.
- ▶ Mit dem kFA sollen übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden ausgeglichen und so die im GG geforderte "Einheitlichkeit" der Lebensverhältnisse gesichert werden. Auf diese Weise soll allen Kommunen ermöglicht werden, unabhängig von ihrer eigenen Steuerkraft ein annähernd gleiches Grundangebot an öffentlichen Leistungen bereitzustellen.
- ▶ In einem gewissen Widerspruch v. a. zum zweiten Ziel der (tendenziellen) Gleichheit bei der Finanzausstattung steht die raumordnungspolitische Funktion des kFA, Anreize für eine bestimmte Entwicklung der Gemeinden im Sinne der Ziele von Regional- und Landesentwicklungsplanung zu geben, weil dies eine Konzentration der kFA-Mittel auf bestimmte Orte oder Regionen nahelegt.



Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. München 2012
<http://www.verwaltung.bayern.de/egov-portal/xview/Anlage/4004029/Der%20kommunale%20Finanzausgleich%20in%20Bayern.pdf>

Gesetzestext in der aktuellen Fassung:
<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-FinAusglGBY2010rahmen&doc.part=X>

In Bayern sind folgende Teilbereiche relevant:

- ▶ der allgemeine Steuerverbund, der 12,5% (2012), ab 2013 12,75% der Einnahmen des Freistaats aus der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer umfasst. Aus dem Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund werden in erster Linie die Schlüsselzuweisungen finanziert.
- ▶ der Kraftfahrzeugsteuerverbund, der 51% der Einnahmen des Freistaates aus der Kraftfahrzeugsteuer beinhaltet. Die Mittel sind für den Bau, Ausbau und Unterhalt kommunaler Straßen, für Nahverkehrseinrichtungen und für den Bau von Abwasseranlagen bestimmt.
- ▶ der Grunderwerbssteuerverbund, der Gemeinden und Landkreise mit einem Anteil von 8/21 am Aufkommen der Grunderwerbsteuer beteiligt. Diese Mittel sind frei verfügbare Deckungsmittel, sind also nicht zweckgebunden.

Die Kommunen erhalten aus dem kFA also Finanzausweisungen, die sich im Grad der Verwendungsfreiheit und hinsichtlich des Verwendungszwecks unterscheiden. Bei den zweckgebundene Zuweisungen

handelt es sich z. B. um Zuschüsse zur Stadtsanierung, zum Straßenbau, zum ÖPNV, zur Errichtung von Kindergärten oder Zuschüsse zum Krankenhausbau. Da bei den kommunalen Investitionen fast ausschließlich solche Zweckzuweisungen zum Zug kommen, ist es durchaus gerechtfertigt, diese als "goldene Zügel" zu bezeichnen, mit deren Hilfe die Bundesländer in die Angelegenheiten der Kommunen sehr direkt "hineinregieren".

Bei den frei disponiblen Zuweisungen dominieren die sogenannten Schlüsselzuweisungen. Sie sind gewissermaßen das Herzstück des kFA. In Bayern fließen die Schlüsselzuweisungen zu 64% an die Gemeinden, zu 36% an die Landkreise. Manche strukturschwachen Kommunen sind finanziell sehr stark von ihnen abhängig. Andere Gemeinden, die selbst finanzstark sind, bekommen gar keine Schlüsselzuweisungen.

Die Schlüsselzuweisungen werden nach einem komplizierten Modus errechnet, bei dem der Steuerkraft der Kommune ein – allerdings fiktiver – Finanzbedarf gegenübergestellt wird. Wenn die Steuerkraft geringer ist als der ermittelte Finanzbedarf, erhält die jeweilige Kommune 55% (bei Gemeinden) bzw. 50% (bei Landkreisen) des Unterschiedsbetrags als Schlüsselzuweisung*).

Für die Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden werden zum einen die tatsächlichen Einnahmen beim Einkommen- und Umsatzsteueranteil**) berücksichtigt. Bei der Gewerbe- und Grundsteuer werden dagegen nicht die tatsächlichen Einnahmen herangezogen, sondern das gemeindliche Steueraufkommen auf der Basis eines fiktiven, für alle Gemeinden des Bundeslandes gleichen Hebesatzes berechnet. Dieser beträgt in Bayern derzeit 300 Punkte für die Gewerbe- und 250 Punkte für die Grundsteuer.

Für die Berechnung der Finanzkraft der Landkreise werden 40% der Umlagegrundlagen und 50% des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer berücksichtigt.



Gemeinden, deren Hebesätze sich unter den fiktiven Hebesätzen des FAG bewegen, sollten sich eine Erhöhung auf das Niveau der FAG-Hebesätze überlegen. Denn sonst verschenken sie bares Geld: Ihre Finanzkraft wird rechnerisch höher angesetzt, als sie tatsächlich ist – mit entsprechend negativen Folgen für die Höhe der Schlüsselzuweisungen.

Der für die Höhe der Schlüsselzuweisungen ausschlaggebende Finanzbedarf ist keine objektive, nur von bestimmten Kriterien abhängige Größe. Der – rechnerische – Finanzbedarf der Kommunen ergibt sich vielmehr aus der Größe der – vom Landesgesetzgeber vorab festgelegten – Schlüsselmasse, also aus der an die Gemeinden zu verteilenden Geldmenge. Das heißt: Ist die Schlüsselmasse groß, dann ist auch der Finanzbedarf der Gemeinden "groß". Hat der Landesgesetzgeber die Schlüsselmasse auf Grund eigener knapper Kassen verringert, dann müssen sich auch die Kommunen mit weniger bescheiden – und zwar unabhängig davon, ob und wie viele Aufgaben die einzelnen Kommunen zu bewältigen haben.

Als wichtigster Bedarfsindikator gilt in allen FAG die Einwohnerzahl. Da der Bedarf je Einwohnerin nicht in allen Gemeinden gleich ist, sondern mit der Größe progressiv ansteigt, wird auch in Bayern im FAG eine sogenannte "veredelte" Einwohnerzahl angesetzt, die den mit zunehmender Gemeindegröße steigenden Bedarf je Einwohnerin ausdrücken soll. Ob die Spreizung des Einwohneransatzes in Bayern – seit 2013 zwischen 112% (bei Gemeinden unter 5000 Einwohnerinnen) und 150% (Landeshauptstadt München) – ausreicht, um der unterschiedlichen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung insbesondere der Oberzentren gerecht zu werden, wird nicht selten bezweifelt*).

Da die räumliche Funktion einer Gemeinde – und damit ihre Aufgaben- und Ausgabenbelastung – nicht nur von der Einwohnerzahl**) abhängig ist, werden zusätzlichen Belastungen in Form von "Nebenan-

*) Besonders steuerschwache Gemeinden mit einer weit unterdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten zusätzlich zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen Sonderschlüsselzuweisungen. Sie betragen 15 Prozent des Unterschieds zwischen der eigenen Steuerkraft und 75 Prozent des Landesdurchschnitts. Außerdem gibt es für diese Gemeinden noch den Topf der Bedarfszuweisungen.

**) Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden die Einnahmen, insofern sie je Einwohner unter 50 Prozent des Landesdurchschnitts liegen, statt mit 100 Prozent nur mit 65 Prozent angesetzt.

sätzen" in den kFA integriert. Das bayerische FAG kennt solche Nebenansätze für:

- ▶ die Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende;
- ▶ die besondere Ausgabenbelastung der kreisfreien Städte als Zentren ihrer Regionen;
- ▶ die Strukturschwäche, die sich an einer überdurchschnittlichen Zahl von Arbeitslosen zeigt;
- ▶ eine negative Bevölkerungsentwicklung, die in Form eines "demografischen Faktors" berücksichtigt werden soll.

Besonderes Gewicht in der Diskussion über die Bedarfsindikatoren des kFA kommt der Frage zu, inwieweit die zentralörtliche Funktion einer Gemeinde berücksichtigt werden soll. Der Zentralitätsansatz für kreisfreie Städte im bayerischen FAG kann dies nur unzureichend leisten, weil er schon von seiner materiellen Ausstattung (nur rund 3% der gesamten Schlüsselmasse) eher marginale Bedeutung hat. Hier wären erhebliche Veränderungen notwendig, um die Verzerrungen auszugleichen, die das gültige FAG-System im Stadt-Umland-Bereich mit sich bringt. Denn die Schlüsselzuweisungen an Umlandgemeinden sind in den letzten Jahren – entsprechend dem Bevölkerungszuwachs dieser Gemeinden – im Verhältnis zu dem der Kernstädte überproportional gewachsen, während die Aufgaben und Ausgaben gerade im schulischen, kulturellen und sozialen Bereich, von denen auch das Umland stark profitiert, bei den Kernstädten verblieben sind. Denkbar wäre beispielsweise ein Nebenansatz, der sich auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten bezieht und damit die wirtschaftliche Funktion der Kernstädte für ihre Region berücksichtigt. Auf diese Weise würden solche Gemeinden "belohnt", die überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze für ihre eigenen Gemeindebürgerinnen und die des Umlandes bereitstellen. Zu diskutieren wäre außerdem eine "Abundanzabgabe" der finanzstarken Gemeinden, die – zumeist im Umland von Kernstädten gelegen – so hohe Einnahmen verzeichnen, dass sie keinerlei Schlüsselzuweisungen erhalten. Eine solche Abundanzumlage würde die Einnahmen, wenn sie eine bestimmte, landesgesetzlich festzulegende Schwelle überschreiten, "abschöpfen", diese Gelder der Schlüsselmasse zuschlagen und an die anderen Kommunen weiterverteilen.

Wichtig sind neben den Schlüsselzuweisungen in Bayern die sogenannten "Kopfbeträge", die die Kommunen als Kostenerstattung für die von ihnen übernommenen, eigentlich staatlichen Aufgaben erhalten. Diese Kopfbeträge belaufen sich derzeit (Stand: 2012) auf 16,70 Euro je Einwohnerin für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise. Kreisfreie Städte erhalten 33,40 Euro. Die Pauschalabgeltung für die Kosten des Sachaufwandes der Schulen beträgt seit einigen Jahren unverändert – ebenfalls als Kopfbetrag – 16 Cent pro Einwohnerin.

Diese Kopfbeträge sind relativ willkürlich. Die tatsächlichen Kosten werden damit keinesfalls abgedeckt. Der staatliche Kostenersatz macht im Durchschnitt nicht einmal 40% der angefallenen Kosten aus. Die vom Bayerischen Städtetag geforderte Deckungsquote von 50-60% liegt in weiter Ferne.

e. Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe

Die Finanzlage der Kommunen wird sich in den nächsten Jahren wohl kaum grundlegend verbessern, da bei den wesentlichen Rahmenbedingungen der Kommunalfinanzen eine Wendung zum Positiven nicht zu erwarten ist. Die Konsolidierung der Kommunalhaushalte aus eigener Kraft bleibt eine Daueraufgabe, deren Bewältigung vielerorts allerdings dadurch erschwert wird, dass kaum noch finanzielle Spielräume existieren.

Leitmotiv einer Politik, der es nicht um punktuell Krisenmanagement, sondern um eine strukturelle Veränderung des Kommunalhaushaltes geht, sollte die Übertragung des – aus der Umweltpolitik bekannten – Prinzips der "Nachhaltigkeit" auf die Finanz- und Haushaltspolitik sein. Das bedeutet: keine

*) Nach Ansicht eines Gutachters, der eine Popularklage der Landeshauptstadt München gegen das bayerische FAG betreute, ist eine Spreizung des Hauptansatzes bis auf 195% sinnvoll und notwendig.

***) Auch Gemeinden gleicher Größenordnung weisen oft eine völlig unterschiedliche Aufgabenstruktur auf, werden aber im Finanzausgleich gleich behandelt. So hat eine kreisangehörige Stadt wie Germering in der Nähe von München mit Sicherheit weit weniger Aufgaben zu bewältigen als die ungefähr gleich großen Kreisstädte Kulmbach und Forchheim als Mittelpunkte ausgedehnter Flächenlandkreise.

Politik auf Kosten der kommenden Generationen, denen riesige Schuldenberge hinterlassen werden. Denn diese Schuldenberge schränken die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit erheblich ein. Primäres Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik ist deshalb der – zumindest mittelfristige – Schuldenabbau und ein Haushalt ohne Netto-Neuverschuldung. Haushaltspolitik sollte deshalb nicht nur in den Haushaltsberatungen selbst stattfinden, sondern muss bei allen Entscheidungen im Kommunalparlament berücksichtigt werden.



Lars Holtkamp: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen. Berlin 2010

René Geißler: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich. Potsdam 2009

Download: http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2009/3073/pdf/kwi_gut04_online.pdf

Gunnar Schwarting: Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. Berlin 2006

Klaus J. Beckmann (Hrsg.): Kommunale Haushalte in Not. Anregungen aus der Stadtforschung für die Stadtpolitik. Difu-Impulse 3/2011, Berlin 2011

Christian Flöter: Da geht noch was - Haushaltskonsolidierung. In: Helmut Delle u.a. (Hrsg.), Kassensturz, a.a.O., S. 217-225

Haushaltskonsolidierung muss auf der Seite der Einnahmen beginnen. Dies bedeutet keineswegs ein Plädoyer für den – oft genug ruinösen – Wettbewerb der Kommunen um zahlungskräftige Einwohnerinnen und immer neue Gewerbesteuerzahler. Denn wer Wohn- und Gewerbegebiete "auf Halde" plant und potenziell ansiedlungswilligen Unternehmen "tolle Konditionen" (niedrige Hebesätze, billige kommunale Grundstücke, Erlass von Erschließungskosten etc.) offeriert, tut den eigenen Finanzen langfristig nichts Gutes. Es geht vielmehr darum, die von der Kommune selbst gestaltbaren Einnahmequellen auszuschöpfen:

- ▶ Die Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer sind zumindest in der Höhe des Landesdurchschnitts vergleichbarer Gemeinden anzusetzen. Die – nachgewiesen falsche – Annahme, eine Erhöhung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer werde potenziell ansiedlungswillige Unternehmen abschrecken, führt jedoch in vielen Gemeinden dazu, dieses Instrument nicht anzuwenden.
- ▶ Bei ökologisch relevanten Einrichtungen wie Abwasser- und Abfallentsorgung sind kostendeckende Gebühren ein Muss – schon aus ökologischen Gründen, um dem Verursacherprinzip gerecht zu werden. Auch bei anderen kostenrechnenden Einrichtungen wie Friedhöfen, Schlachthöfen, Märkten und bei der Straßenreinigung ist grundsätzlich Kostendeckung anzustreben. Nur bei den Anlagen und Einrichtungen, die aus nachvollziehbaren sozialen oder politischen Gründen subventioniert werden sollen, ist vom Grundsatz der Kostendeckung abzugehen. Inwieweit auch – politisch immer umstrittene – Gebühren- oder Tarifierhöhungen in ökologisch, sozial oder kulturell sensiblen Bereichen (z.B. Museen, Bäder, ÖPNV, VHS etc.) zu den angestrebten Einnahmeverbesserungen beitragen sollen, kann nur vor Ort entschieden werden.
- ▶ Leistungen der Kommunen für Dritte, die oft "routinemäßig" unentgeltlich oder für Gebühren weit unter dem Kostendeckungsgrad erbracht werden (z.B. vom Garten- oder Baubetriebsamt für Vereine, Überlassung von Sportanlagen und -hallen etc.), müssen – auch wenn dies bei den Betroffenen sehr unpopulär sein wird – auf ihre Berechtigung überprüft werden. Kommunale Gebührensatzungen (z.B. für die Nutzung öffentlicher Flächen) sind – v. a. wenn es sich um wirtschaftliche Nutzungen handelt – entsprechend anzupassen.
- ▶ Höhere Einnahmen, v. a. aber eine Verbesserung des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben und damit eine Verringerung des Fehlbetrags, lassen sich durch eine bessere Auslastung defizitärer kommunaler Einrichtungen erreichen. Deshalb können auch *Mehrausgaben* für ein besseres Marketing oder eine Attraktivitätssteigerung einer Einrichtung (Bäder, Theater, ÖPNV...) zur Haushaltskonsolidierung beitragen.
- ▶ Wo es die Gesetzeslage erlaubt, sollten die Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch machen, spezielle Beiträge und Abgaben für bestimmte Einrichtungen zu erheben. Dazu gehören in Bayern der Fremdenverkehrsbeitrag, der Kurbeitrag sowie die Zweitwohnungssteuer. Auch die Wiedereinführung

der - in ihrer bisherigen Form verfassungswidrigen - Feuerschutzabgabe sollte forciert werden.

Eine nur kurzfristige Verbesserung der Einnahmenseite und damit eine alles andere als "nachhaltige" Möglichkeit der Haushaltskonsolidierung stellt der gerade in den letzten Jahren immer häufiger festzustellende Verkauf kommunalen Vermögens dar. Denn hier stehen - zumindest sofern es sich um wirtschaftlich arbeitende Einrichtungen handelt - einem einmaligen Erlös dauerhafte Einnahmeverluste gegenüber. Relativ unproblematisch ist allein der Verkauf kommunalen Grundvermögens, falls nicht soziale Gründe (billige Mietwohnungen!) dagegen sprechen.

Vor dem Verkauf des kommunalen Tafelsilbers sind nicht nur die finanziellen Auswirkungen zu erwägen. Es müssen vor einer Entscheidung die sozialen (Daseinsvorsorge?), ökologischen (negative Umweltauswirkungen?) und wirtschaftlichen (rentierlicher Betrieb?) Folgen einer möglichen Privatisierung sorgfältig geprüft werden. Kernbereiche der kommunalen Aufgaben sollten jedenfalls nicht in private Hände abgegeben und damit unter das Primat des Gewinnstrebens gestellt werden.

Das heißt nicht, dass jede Privatisierung prinzipiell abzulehnen ist. Vielmehr ist jeder Einzelfall differenziert zu beurteilen. So muss die lokale Förderung des Fremdenverkehrs sicher nicht von einem "Amt" betrieben werden. Das könnten die Unternehmen, die vom Tourismus profitieren, durchaus selbst übernehmen. Zu warnen ist jedoch vor der - von interessierter Seite immer wieder vorgebrachten - Annahme, die Privatisierung möglichst vieler kommunaler Aufgabengebiete sei die Lösung aller (Haushalts-) Probleme. Denn zum einen interessiert sich die Wirtschaft vornehmlich für die profitablen Bereiche, während die "Zuschussbetriebe" weiter in öffentlicher Hand bleiben. Zudem bietet der private Betrieb einer Einrichtung längst nicht immer die Gewähr für Wirtschaftlichkeit - wie Tausende von Insolvenzen jährlich belegen. Und schließlich handelt es sich bei vielen kommunalen Aufgaben um sensible Bereiche, bei denen die Wirtschaftlichkeit nicht unbedingt das ausschlaggebende Kriterium für die Beurteilung ihres Erfolgs sein darf. Dass sich die Privatisierung kommunaler Einrichtungen und Betriebe auch unter rein ökonomischen Gesichtspunkten nicht unbedingt "lohnt", zeigt nicht zuletzt der in der jüngsten Vergangenheit zu beobachtende Trend zur "Re-Kommunalisierung", also zur Wiederübernahme von Bereichen der Daseinsvorsorge in die Hände der Kommune, die zuvor Privaten übertragen worden waren.

Haushaltskonsolidierung - das hieß in der Vergangenheit zumeist: **Sparen bei den Ausgaben** im Verwaltungshaushalt - und zwar bei denen, die die Gemeinde selbst beeinflussen kann. Das sind vor allem die sogenannten freiwilligen Leistungen und die Sach- und Betriebsausgaben sowie die Personalausgaben. Bei solchen Sparmaßnahmen wurde in der Regel auf die "Rasenmäher"-Methode zurückgegriffen, bei allen Ämtern und Dienststellen den gleichen Prozentbetrag zu streichen. Diese Methode des linearen Sparens ist scheinbar "gerecht", weil sie alle "gleich" trifft. Sie ist gleichzeitig politisch bequem, weil sie sich in ihrer scheinbaren Gerechtigkeit jedem politischen Begründungszwang entzieht.

Diese Methode (zu der grundsätzlich auch lineare Haushaltssperren und pauschale Einstellungsstopps zu zählen sind) ist in Wirklichkeit jedoch ungerecht und im Endergebnis für die Mitarbeiterinnen der Kommunalverwaltungen demotivierend. Denn die Verwaltungseinheiten, die schon bisher sparsam und effektiv gewirtschaftet haben, werden von einer pauschalen Kürzung schmerzhaft getroffen, während die Dienststellen, die in der Vergangenheit einen eher lockeren Umgang mit ihren Finanzmitteln gewohnt waren, auch nach einer Kürzung noch über ein sattes Polster verfügen. Zudem werden bei jeder Pauschalkürzung die politisch entscheidenden Fragen ausgespart: Was ist uns politisch wichtig? Was wollen wir trotz knapper Kassen unbedingt realisieren?

Wenn bei den Ausgaben gespart werden muss, dann sollte dies der Anlass zu einer Debatte über die *politisch* zu begründenden Prioritäten und Schwerpunkte bei den Sparaktionen sein. Wer auf eine solche politische Diskussion verzichtet, übergibt ohne Not die Verantwortung für die Geschicke der Gemeinde vom Kommunalparlament an die Kämmerei.

Die Personalausgaben haben einen Anteil von rund 30 Prozent an den Gesamtausgaben der Gemeinden. Dies ist angesichts des Dienstleistungscharakters der meisten kommunalen Aufgaben nicht überraschend. Die Personalausgaben sind seit Jahren ein bevorzugtes Ziel von Sparstrategien. Ein fortgesetzter Personalabbau hat dazu geführt, dass das Wachstum der Personalausgaben regelmäßig unterhalb der Lohn- und Gehaltssteigerungen liegt. Dabei sind drei wesentliche Methoden zu unterscheiden:

- ▶ der zeitweise oder völlige Verzicht auf die Wiederbesetzung von Stellen, die durch die natürliche Fluktuation frei geworden sind;
- ▶ die Vergabe kommunaler Leistungen an Privatfirmen, die diese Leistungen (von der Reinigung kommunaler Gebäude über die Grünflächenpflege bis hin zu Planungs- und Steuerungsaufgaben) kostengünstiger erledigen als das gemeindeeigene Personal;
- ▶ die Gründung von GmbHs, die neue Mitarbeiterinnen (z.B. der Stadtwerke oder der Stadtreinigung) einstellen und nicht an die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes (ÖD) gebunden sind und so niedrigere Gehälter zahlen können.

Befristete oder vollständige Einstellungssperren haben finanziell nur einen geringen Effekt, da die natürliche Fluktuation in öffentlichen Verwaltungen relativ gering ist. Sie sind zudem – wenn sie pauschal ausgesprochen werden – höchst problematisch, da sie völlig zufällig sind und letztlich die Leistungsfähigkeit wichtiger Einrichtungen bedrohen können. Ein Stellenstopp muss also immer mit der politischen Diskussion verbunden sein, welche Ämter, Dienststellen und Einrichtungen davon in welchem Umfang betroffen sein und welche kommunalen Leistungen auf keinen Fall eingeschränkt werden dürfen. Eine Einstellungssperre ohne eine solche im Kommunalparlament zu entscheidende "Aufgabenkritik", bei der der Umfang kommunaler Leistungen ebenso zu diskutieren ist wie deren Standard, ist ein untaugliches Instrument der Haushaltskonsolidierung.

Die Vergabe kommunaler Leistungen nach außen, an Privatfirmen – neudeutsch "Outsourcing" genannt – ist in den letzten Jahren immer stärker als Instrument der Kostensenkung eingesetzt worden. Dies ist grundsätzlich unproblematisch, denn sicher müssen nicht alle kommunale Leistungen von der Gemeinde selbst erbracht werden. In manchen Bereichen, v. a. in der Sozial- und Kulturpolitik, ist dies im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips ohnehin eine bewährte Selbstverständlichkeit. Problematisch kann diese Sparstrategie in zweifacher Hinsicht werden, denn die Vergabe kommunaler Leistungen nach außen senkt zwar die eigenen Personalkosten, kann aber in anderen Bereichen zu spürbaren Mehrausgaben führen:

- ▶ Die – allseits als Sparmaßnahme "beliebte" – Vergabe der Gebäudereinigung an ein Privatunternehmen kann zwar zu Einsparungen von bis zu 30% bei den Reinigungskosten führen, selbst wenn die Kommune den privaten Anbieter verpflichtet, nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Auf der anderen Seite sind durch diese Maßnahme Mehrausgaben beim ALG 2 zu befürchten. Ältere Frauen, die im kommunalen Reinigungsdienst vorwiegend zum Einsatz kommen, hätten bei einer Privatfirma kaum eine Chance und würden bald an die Tür der Agentur für Arbeit klopfen. Der öffentliche Dienst hat auch eine soziale und arbeitsmarktpolitische Funktion, die bei allen verständlichen Sparbemühungen nicht verloren gehen darf. Wer die Kommunalverwaltungen völlig der Privatwirtschaft angleichen will, würde damit billigend in Kauf nehmen, dass nicht unerhebliche Teile der Bevölkerung, die nicht oder nicht mehr so leistungsfähig sind, völlig vom Erwerbsleben ausgeschlossen werden.
- ▶ Einen Sonderfall des "Outsourcings" stellt die Gründung gemeindeeigener Personal-GmbHs dar, mit denen die Tarife des öffentlichen Dienstes umgangen werden sollen. Dass sich damit Geld sparen lässt, ist klar. Ob es allerdings dem Betriebsfrieden zuträglich ist, wenn innerhalb eines kommunalen Betriebs eine Zwei-Klassen-Gesellschaft mit besser bezahlten ÖD-Angehörigen und Mitarbeiterinnen mit schlechter bezahlten Privat-Tarifen existiert, steht auf einem ganz anderen Blatt.
- ▶ Bei der Vergabe von Planungs- und Projektrealisierungsaufträgen an Privatfirmen entstehen für die Kommune nicht unerhebliche Steuerungs- und Kontrollkosten. Wenn sich eine Gemeinde immer stärker auf die Funktion als Bauherrin beschränkt, dann muss sie personell in der Lage sein, die dafür notwendige prozessbegleitende Steuerungskompetenz auszuüben. Dies ist nicht kostenlos zu haben. Vor einer Vergabe an Privatfirmen müsste das Kommunalparlament über eine entsprechende Entscheidungsgrundlage in Form einer differenzierten Kostenberechnung verfügen.
- ▶ Beim sogenannten Outsourcing fallen in der Regel Mehrwertsteuerzahlungen an, die mit 19% erheblich ins Gewicht fallen. Deshalb sollte bei der Bewertung von Angeboten von Fremdfirmen (und dem Vergleich mit den Kosten der eigenen Verwaltung) immer darauf geachtet werden, dass die genannten Preise die Mehrwertsteuer enthalten.

Trotz der allgegenwärtigen Sparzwänge kann es Bereiche (z.B. soziale Dienste) geben, die sogar personell verstärkt werden müssen, wenn das Etikett "Dienstleistungsunternehmen Stadt" nicht zum bloßen Schlagwort verkommen soll. Zusätzliche Personalausgaben, für die es gute sachliche und politische Gründe gibt, können sich dabei sogar als Mittel der Haushaltskonsolidierung erweisen. Eine Mittelerhöhung z.B. bei Präventionsmaßnahmen in der Jugendhilfe kann sich spürbar ausgabensenkend bei den für Heimunterbringung notwendigen Geldern auswirken.

Relativ konstant ist seit Jahren in den westdeutschen Kommunalhaushalten der Anteil des laufenden Sachaufwands. Dazu gehören nicht nur die Betriebskosten (vom Energieverbrauch über Bürobedarf, Fachliteratur, Post- und Telefonkosten bis hin zu den Reisekosten), sondern auch der laufende Unterhalt kommunaler Gebäude und Anlagen. Dieser beträgt knapp unter 20 Prozent der Gesamtausgaben. Auch hier wird schon sehr lange und immer gekürzt und gespart. Sehr bequem und deshalb sehr "beliebt" sind dabei Kürzungen bei den Unterhaltsausgaben für Gebäude und - seltener - Straßen. Gleiches gilt für die Etats der Schulen (z.B. Ausstattung mit Lehrmitteln). Dem Kriterium der Nachhaltigkeit wird bei- des nicht gerecht. Denn übermäßiges Sparen beim Gebäudeunterhalt führt regelmäßig zur Gefährdung der Substanz und muss zumindest mittelfristig mit umso höheren Sanierungs- oder gar Neubaukosten teuer bezahlt werden. Und Schulen sind per se eine Investition in die Zukunft, bei der sich unterlassene Ausgaben sehr schnell rächen werden.

Dagegen erscheint ein Anziehen der Sparschraube bei den Betriebskosten der Ämter und Dienststellen sinnvoll. Nicht zuletzt das regelmäßige sogenannte "Dezember-Fieber" (wenn noch nicht verbrauchte Mittel schnell ausgegeben werden, um einer Kürzung im nächsten Jahr "vorzubeugen"), zeigt, dass es hier noch Sparspielräume gibt. Allerdings erweisen sich auch hier Haushaltssperren und Pauschalkürzung als wenig wirksame Instrumente. Denn die Ämter "lernen" in der Regel schnell - und disponieren ihre Ausgaben ein paar Monate früher. Hier versprechen Instrumente, die das Eigeninteresse der Dienststellen an wirtschaftlichem Verhalten fördern, v. a. die Budgetierung der Etats mit der Möglichkeit, eingesparte Mittel ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen, wesentlich mehr Erfolg.

Ähnliches gilt für den Energieverbrauch. So lange diese Kosten als Sammelnachweis zentral bewirtschaftet werden, haben die einzelnen Ämter keinerlei Anreiz, ihr Verbrauchsverhalten zu überprüfen. Um den Energieverbrauch wirklich nachhaltig zu senken, sind allerdings oft nicht unbeträchtliche Investitionen notwendig. Diese Investitionen sind aber sehr wirtschaftlich und amortisieren sich meist in wenigen Jahren. Auch hier gilt: Eine einmalige Mehrausgabe für eine sinnvolle Investition kann sich langfristig sehr positiv für die Haushaltskonsolidierung auswirken.

Zum Sprengsatz für die Verwaltungshaushalte haben sich inzwischen die Sozialausgaben entwickelt. Sie haben sich seit Beginn der achtziger Jahre mehr als verdreifacht. Seit dem Jahr 2000 sind die Ausgaben von 26,5 Mrd. auf fast 45,5 Mrd. Euro (Schätzung für 2012) gestiegen. Die meisten dieser Ausgaben beruhen zu einem großen Teil auf entsprechenden Bundes- und Landesgesetzen und sind somit von den Kommunen nur sehr bedingt zu beeinflussen. Angesichts der immer weiter auseinander klaffenden Einkommensschere zwischen Arm und Reich ist ohne gravierende Eingriffe in die Steuer- und Vermögenspolitik ist nicht zu erwarten, dass sich daran etwas Grundlegendes ändern wird. Zudem sind die gewährten Leistungen individuell so knapp, dass sie oft genug nicht ausreichend sind, um ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten.

Um die Sozialkosten zu senken, kann die Kommune letztlich nur eine aktive Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik betreiben - auch wenn deren Reichweite angesichts einer sich immer mehr globalisierenden Wirtschaft naturgemäß beschränkt ist. Haushaltskonsolidierung erfordert in diesem Bereich aktiv gestaltende Politikansätze. So wird es möglich sein, alleinerziehende Mütter (die einen erheblichen Anteil an der ALG 2-Klientel haben!) aus dem Leistungsbezug zu bringen, wenn ihnen gezielt flexible, ihren Bedürfnissen angemessene Teilzeitarbeitsplätze angeboten werden und gleichzeitig entsprechende Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen. Auf diese Weise entlasten die Kommunen im Übrigen nicht nur ihren Sozialetat, sondern tun auch etwas für zusätzliche Einnahmen beim Einkommensteueranteil.

Ähnliches gilt für die überall steigenden Jugendhilfekosten. Jeder hier ausgegebene Euro ist eine Inve-

stitution in die Zukunft und sollte bei Spar- und Streichungsaktionen ganz hinten rangieren. Dennoch muss geprüft werden, ob nicht kostengünstige ambulante Hilfsformen an die Stelle der teuren "stationären" Unterbringung treten können (also z.B.: betreute Wohngruppe statt Erziehungsheim!). Oft genug sind diese Betreuungsformen zudem auch pädagogisch sinnvoller und erfolgreicher.

Die finanziellen Spielräume für kommunale Investitionen werden immer geringer, denn viele Kommunen haben große Schwierigkeiten, ihre Pflichtzuführung zum VMH zu erwirtschaften. Von einer "freien Spitze", die in ausreichendem Maße zur Eigenfinanzierung von Investitionen beitragen könnte, können die meisten Kämmerer nur träumen. Ein Ausweichen auf Kredite ist den Kommunen aufgrund der geltenden Verschuldungsgrenze nur beschränkt möglich. Dies hat zu einer seit Jahren stark rückläufigen Investitionsquote geführt. Mehr denn je sind die Kommunen deshalb für ihre Investitionen auf staatliche Zuschüsse und Zuweisungen angewiesen – und lassen sich auf diese Weise am "goldenen Zügel" von Bund und Ländern führen.

In dieser Situation ist eine finanzwirtschaftlich vorausschauende Investitionsplanung besonders wichtig. Zumindest die folgenden Aspekte sollten dabei beachtet werden:

- ▶ In Zeiten knapper Kassen muss ein Schwerpunkt bei den rentierlichen Investitionen liegen. Das sind solche, die sich über Gebühren refinanzieren und bei denen eine Kreditaufnahme zumindest finanzwirtschaftlich relativ unproblematisch ist*). Dabei ist aber sorgfältig darauf zu achten, dass die über Gebühren erwirtschafteten Abschreibungen nicht im VWH "verbraten" werden, sondern dem Substanzerhalt der Anlagen zugute kommen. Solange die Kommunalhaushalte nicht auf doppische Rechnungsführung umgestellt sind, ist deshalb eine haushaltsrechtliche Abtrennung solcher Gebührenhaushalte (v. a. Abfall und Abwasser) zu empfehlen. Auch eine komplette Ausgliederung aus dem Kameralhaushalt in Form von Eigenbetrieben erscheint sinnvoll.
- ▶ Die Wirtschaftlichkeit von Investitionen muss bei der Entscheidung über Prioritäten eine wichtige Rolle spielen. Während sich die Wirtschaftlichkeit bei manchen Investitionen (z.B. Energiesparmaßnahmen) sehr schnell erschließt, kann sie sich in anderen Bereichen auch indirekt zeigen. Der Bau einer Busspur beispielsweise kann zu einer Reduzierung des Defizits der kommunalen Verkehrsbetriebe (schnellerer Umlauf führt evtl. zur Einsparung eines Busses = ca. 125.000 Euro weniger Kosten pro Jahr) und damit auch der Zuschüsse aus dem Kommunalhaushalt führen.
- ▶ Ein Urteil über die Wirtschaftlichkeit einer Investition darf nie nur die Anschaffungs- und Erstellungskosten berücksichtigen. Im Idealfall sollte die gesamte "Lebensdauer" einer Investition in den Blick genommen werden: von der Planung und der Herstellung über den Betrieb bis hin zu einer eventuellen Entsorgung. Nur eine derartige "Lebenszyklus-Analyse" der Kosten kann eine wirklich schlüssige Auskunft über die Wirtschaftlichkeit einer Investition geben.
- ▶ Die Investitionen in die öffentliche Daseinsvorsorge, die nicht vernachlässigt werden dürfen, brauchen eine sichere Grundlage. Dazu gehört die Frage, ob und inwieweit Zuschussprogramme in Anspruch genommen werden sollen, und eine nachvollziehbare Folgekostenberechnung. Zuschussprogramme führen nämlich häufig zu überdimensionierten Investitionen mit entsprechend hohen Folgekosten. Ein Verzicht auf Zuschüsse kann sich deshalb auf Dauer durchaus als wirtschaftlicher erweisen.
- ▶ Die Knappheit der Investitionsmittel kann auch positive Seiten haben. Wenn die Kasse weitgehend leer ist, dann sind überdimensionierte kommunale Anlagen und Prestigeprojekte zunehmend fragwürdig. Auch ökologische Politik kann eher zum Zug kommen – wenn z.B. die Schilfkläranlage für den abgelegenen Weiler plötzlich eine Chance bekommt, weil sich die Gemeinde den sündhaft teuren Anschluss an die zentrale Kläranlage nicht mehr leisten kann...

Haushaltskonsolidierung darf sich nicht nur auf den Kameralhaushalt beziehen, sondern muss immer auch die kommunalen Betriebe und Beteiligungen mit einbeziehen. Denn in vielen mittleren und größeren Städten wird bereits der größte Teil des "Umsatzes" des "Konzerns Stadt" außerhalb des Kameralhaushalts abgewickelt. Die in Eigenbetriebe oder Privatgesellschaften sowie Zweckverbände ausgelager-

*) Politisch problematisch ist eine rein kreditfinanzierte Investition in den Gebührenhaushalten natürlich trotzdem: für den Gebührenzahler nämlich, der die nicht unerheblichen Zinszahlungen in Form regelmäßiger Gebührenerhöhungen zu spüren bekommt.

ten Bereiche haben also fiskalisch eine immense Bedeutung. Ihre Defizite belasten aber ggf. den eigentlichen Kommunalhaushalt. Der finanziellen (und natürlich politischen!) Steuerung dieser Betriebe und Beteiligungen kommt deshalb besonderes Gewicht zu. Ein kommunales Beteiligungsmanagement muss verbindliche finanzwirtschaftliche und politische Ziele vorgeben und deren Einhaltung kontrollieren.



Michael Uechtritz / Hans-Joachim Reck (Hrsg.): Handbuch Kommunale Unternehmen. Köln 2012

Ulrich Cronaue / Georg Westermann: Kommunale Unternehmen. Eigenbetriebe, Kapitalgesellschaften, Zweckverbände. Berlin 2012

Gabriele C. Klug: Kommunale Unternehmen - Ziele, Transparenz, Steuerung. In: Helmut Delle u.a. (Hrsg.): Kassensturz, a. a. O., S. 152-163



Verband kommunaler Unternehmen:
<http://www.vku.de/>

Im Verlauf der neunziger Jahre haben viele Kommunen - maßgeblich angeregt durch zahlreiche Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) - versucht, ihre Haushalte durch eine grundlegende Veränderung der Verwaltungs- und Finanzstrukturen zu sanieren. Diese "Verwaltungsreform" durch Einführung eines "neuen Steuerungsmodells" hat inzwischen ihren ursprünglichen Schwung längst verloren und wird inzwischen in ihren Ergebnissen vielfach auch kritisch beurteilt.

Im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung sind zwei Aspekte wichtig:

- ▶ Durch eine Neustrukturierung der Verwaltungseinheiten sollen Produktivitätsreserven mobilisiert werden, um Bearbeitungsdauer und Bearbeitungsaufwand zu reduzieren. Das Verwaltungshandeln wird schneller und billiger - mit entsprechend positiven Folgen für die Kosten. Das wesentliche Element dieser Rationalisierungsstrategie ist eine Neugestaltung der Ablauforganisation und eine Abflachung der Verwaltungshierarchie. An die Stelle der Arbeitszersplitterung tritt die fallweise Bearbeitung durch eine Sachbearbeiterin, die auch mehr Entscheidungskompetenz haben soll. So sollen die verwaltungsinterne Hierarchie und das überkommene Kontroll- und Mitzeichnungssystem (von der Sachbearbeiterin über die Sachgebietsleiterin zur Abteilungs-, dann zur Amtsleiterin und schließlich zur Referentin...) abgebaut werden.
- ▶ Das durch die Kameralistik begünstigte System der "organisierten Verantwortungslosigkeit" wird durch das System der Budgetierung und dezentralen Ressourcenverantwortung abgelöst. Die einzelnen Verwaltungsbereiche erhalten ein festes Budget, mit dem sie vereinbarte politische Ziele umsetzen sollen. Im Rahmen der Zielvereinbarung können sie über das Budget eigenverantwortlich verfügen. Das schließt eine Übertragbarkeit eingesparter Mittel (oder eines bestimmten Teils dieser Mittel) ins nächste Haushaltsjahr ein. Ein regelmäßiges Berichtswesen informiert den Rat über den Stand der Umsetzung seiner politischen Zielvorgaben und über die Einhaltung des finanzwirtschaftlichen Rahmens.



KGSt: Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept. Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage (B 1/1995). Köln 1995

KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung (B 2/2007). Köln 2007

Jörg Bogumil / Stephan Grohs / Sabine Kuhlmann / Anna K. Ohm: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin 2008, 2. Auflage



Forschungsprojekt "Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell - Evaluation lokaler Verwaltungsmodernisierung":
<http://www.dhv-speyer.de/kuhlmann/Forschung/NSM.htm>

Die Bilanz der Verwaltungsmodernisierung schaut im Hinblick auf die hochgesetzten Ziele eher ernüchternd aus. Am ehesten konnten sie noch bei der Rationalisierung von Verwaltungsabläufen eingelöst werden. Baugenehmigungen z. B. dauern heute im Schnitt deutlich weniger lang als noch vor 20 Jahren. Auch im Hinblick auf die Kundenorientierung und Bürgernähe sind Erfolge zu verzeichnen. Bürgerämter mit hoher Servicequalität sind heute fast überall eine Selbstverständlichkeit.

Doch die Erwartungen, die die Modernisierungsbefürworter gerade im Hinblick auf echte Kostensenkungen hatten, sind weitgehend enttäuscht worden. Oft genug benutzen Kämmerer den modernen Be-

griff "Budgetierung" nur, um globale Mittelkürzungen zu verbrämen. Die "dezentrale Ressourcenverantwortung" beschränkt sich dann letztlich auf die Verwaltung des Mangels, ohne dass den Verwaltungseinheiten ein Mehr an tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten zugestanden würde.

Ein eher grundsätzliches Problem des neuen Steuerungsmodells ist es, dass sich die angestrebte Trennung von Politik (Willensbildung und Steuerung) und Verwaltung (eigenverantwortliche Projektumsetzung) nie wirklich realisieren ließ. Denn zum einen widerspricht eine langfristige strategische Steuerung den eher kurzfristigen Wahlzyklen und den damit verbundenen Interessen der Politik an einer Wiederwahl. Zum anderen verzichten Politikerinnen, denen es ja um öffentliche Wahrnehmung ihres Einsatzes geht, nur höchst ungern auf publikumswirksame Einzelfall-Interventionen.

Weithin unterschätzt wurde, dass eine Verwaltungsmodernisierung zunächst einmal Geld kostet. Dazu gehören nicht nur die zum Teil immensen Kosten von Organisationsgutachten, die an teure Beratungsunternehmen vergeben wurden, sondern auch die notwendigen Fortbildungen für die Beschäftigten. Diese beobachteten die Reformbestrebungen zudem oft sehr kritisch, weil sie im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen um ihre Arbeitsplätze fürchteten. Eine Verwaltungsreform jedoch *gegen* die Beschäftigten durchsetzen zu wollen, kann nicht funktionieren. Die Einbindung des Personals bei der Entwicklung und Umsetzung einzelner Reformschritte (z.B. in Form von Arbeitsgruppen oder Projektteams) ist deshalb unabdingbar für einen Erfolg. Nur so kann deutlich gemacht werden, dass die Umstrukturierung der Kommunalverwaltung auch neue Chancen für die Beschäftigten (abwechslungsreichere Arbeitsfelder, neue Laufbahnmöglichkeiten, aber auch materielle Leistungsanreize) mit sich bringt.

Das Fazit bleibt ernüchternd: Von einer Modernisierungsstrategie eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung zu erwarten, wäre nach allen Erfahrungen mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells und den dabei aufgetretenen Problemen und Defiziten eine reichlich verfehlte Hoffnung.

f. Bürgerhaushalt und Gender Budget

Die Bürgerinnen nicht nur als "Kundinnen" der Verwaltung zu sehen, sondern sie zu Mitbestimmenden und Mitbeteiligten zu machen, ist das Ziel der verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung (siehe dazu unten ausführlich unter 1.). Haushalts- und finanzpolitisch relevant ist dabei in erster Linie der sogenannte **Bürgerhaushalt**. Damit greift die Bürgerbeteiligung in einen Kernbereich der Kommunalpolitik und in eine der wichtigsten Kompetenzen der Kommunalparlamente ein. Immerhin gelten die Haushaltsberatungen als "Sternstunden" der Parlamente. "Bürgerhaushalt" heißt also: die Bürgerinnen sollen bei der Entscheidung über diese ebenso wichtige wie komplexe und schwierige Materie (die bislang den Rätinnen - und da meist auch nur einigen wenigen Haushaltsspezialisten - vorbehalten war) eingreifen, sie mitgestalten.

Bürgerhaushalte sind, jedenfalls so wie sie bislang in Deutschland praktiziert werden, keine Form oder Verfahren der direkten Demokratie, sondern ein Konsultationsverfahren. Die Bürger entscheiden also nicht direkt über den Haushaltsplan, sondern geben dazu Anregungen, Vorschläge und Ideen im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens. Die letzte Entscheidung - und damit die Gesamtverantwortung - für den Haushalt verbleibt beim Kommunalparlament, bei der Politik. Der Haushalt wird also nicht durch die Bürgerinnen selbst aufgestellt, sondern von ihnen erörtert, eventuell auf ihre Anregungen hin und bei entsprechender Zustimmung durch den Rat modifiziert. Das heißt: Weder soll den Kommunalpolitikerinnen ein Kernbereich ihrer Kompetenzen "weggenommen" werden. Noch sollten sich die Bürgerinnen "falsche Hoffnungen" machen, was die Reichweite ihrer Mitbestimmungsmöglichkeiten angeht.

Vor diesem Hintergrund hat der Bürgerhaushalt das Ziel, in einem komplexen Politikfeld mit einem schier undurchschaubaren Gewirr von Zahlen Transparenz zu schaffen: Die Bürgerinnen sollen wissen und verstehen, was in diesen Haushalten eigentlich drinsteht, was die vielen Zahlen bedeuten. Auf dieser Basis können dann Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen und der Dialog zwischen Bürgerschaft und Politik verbessert werden. Dazu sind zumindest drei Bausteine bzw. Schritte notwendig, für die die Verwaltung einen passenden Rahmen und gut aufbereitete Materialien liefern muss:

► Information

Die Haushaltsdaten für das folgende Jahr, also der Haushaltsplanentwurf, werden in bürgerfreundlicher Weise aufbereitet. Diese Information ist die Grundlage für die weitere Erörterung.

► Konsultation und Anhörung der Öffentlichkeit

Die Verwaltung und die Politik "hören" sich die Anregungen und Vorschläge der Bürgerinnen zu den Budgets an. Für diese Konsultation muss ein breites Methodenspektrum zum Einsatz kommen, um eine annähernd repräsentative Beteiligung der gesamten Bürgerschaft zu gewährleisten. Der Einsatz des Internets ist dabei sinnvoll und wird auch schon vielfach praktiziert.

► Rechenschaft

Die Politik macht die Beschlusslage zum Haushalt transparent (d.h. öffentlich). Sie erläutert den Bürgerinnen, welche Vorschläge sie übernommen, welche sie abgelehnt hat und begründet diese Beschlüsse.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den Prozess des Beteiligungshaushaltes ist zweifellos der letzte Schritt, denn hier sorgen Politikerinnen für die Transparenz der getroffenen Entscheidungen, was – so die Hoffnung – auch zu einer besseren Akzeptanz auf Seiten der Bürgerschaft führen kann. Dies wird jedoch nur funktionieren, wenn die Politik ihre Entscheidungen auch nachvollziehbar und überzeugend begründet. Und: Nur auf diese Weise können die Bürgerinnen dazu motiviert werden, auch beim nächsten Bürgerhaushalt wieder aktiv mitzumachen. Die Politik muss im Schritt der Rechenschaftslegung deutlich machen: "Wir, die Politik, nehmen euch, die Bürgerinnen, ernst, wir haben eure Argumente erwogen und sind aus folgenden Gründen zu dem Ergebnis gekommen, wie er im verabschiedeten Haushalt erkennbar ist." Wenn dies gelingt, dann kann der Beteiligungsprozess einen kontinuierlichen Charakter bekommen und zu einem echten Dialog zwischen Politik und Bürgerschaft über Haushaltsfragen werden. Im besten Falle wird der Rechenschaftsbericht über den verabschiedeten Haushalt schon zum Startschuss für den neuen Beteiligungsprozess.



Yves Sintomer / Carsten Herzberg / Anja Röcke: Der Bürgerhaushalt in Europa - eine realistische Utopie? - Zwischen Partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit. Wiesbaden 2009

Carsten Herzberg: Von der Bürger zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung. Hamburg 2009

Marco Schrul: Von der Idee zur Institution - Bürgerhaushalte. In: Helmut Delle u.a. (Hrsg.): Kassensturz, a. a. O., S. 239-247

Tom Eich: Der Bürgerhaushalt: Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln. Bachelorarbeit. Hagen 2011

Download: http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2011/07/Bachelorarbeit_TomEich_Endversion.pdf

Jochen Franzke / Heinz Kegler: Bürgerhaushalte - Chancen und Grenzen. Berlin 2010



Bürgerhaushalt - Website:

<http://www.buergerhaushalt.org/>

Dokumentation Internationaler Kongress zum kommunalen Bürgerhaushalt, Berlin im Januar 2010:

<http://www.buergerhaushalt.org/publikationen/dokumentation-internationaler-kongress-zum-kommunen-buergerhaushalt-in-berlin-im-januar-2010/>

Kommunen, in denen ein solcher Beteiligungsprozess gestartet, beschlossen oder dessen Einführung zumindest diskutiert wird, sind in Deutschland immer noch relativ selten. Anfang 2012 gab es lediglich 115 Kommunen, die bereits zur Tat geschritten waren. Und in weiteren 98 Kommunen gab es immerhin konkrete Planungen, dies in absehbarer Zeit zu tun. Die Erfahrungen dort zeigen: Wo es transparente Strukturen für das Verfahren, qualifiziertes Personal, engagierte Bürgerinnen sowie Unterstützung aus Politik und Verwaltung gibt, haben Bürgerhaushalte durchaus die Chance, sich auch auf Dauer zu etablieren. Diese Erfahrungen zeigen aber auch, dass sich bislang nur eine relativ kleine Minderheit der Bürgerinnen an den Bürgerhaushaltsprozessen beteiligen. Selbst bei Online-Dialogen zum Haushalt, wie sie in Großstädten stattgefunden haben, lag die Zahl der Teilnehmenden in einem niedrigen einstelligen Prozentbereich der Wahlberechtigten (1,1% in Köln; 2,3% in Stuttgart). Selbst der Bezirk Berlin-Lich-

tenberg, der eine Rekordbeteiligung zu verzeichnen hatte, konnte die 50%-Marke noch nicht überspringen. Insofern sind Bürgerhaushalte immer noch Sache einer sehr kleinen Minderheit und Skepsis in Bezug auf die soziale Inklusivität dieser Prozesse durchaus berechtigt.

Eine andere Zielrichtung, die sich aber durchaus mit der Beteiligungsstrategie des Bürgerhaushalts verbinden lässt, hat das sogenannte "Gender Budgeting", die geschlechterdifferenzierte Analyse und (daraus resultierend) die geschlechtergerechte Gestaltung von öffentlichen Haushalten. Mit Gender Budgeting werden öffentliche Haushalte überprüft, ob sie der Gleichstellung der Geschlechter dienen. Untersucht werden die Auswirkungen, die Finanzentscheidungen auf das Leben von Männern und Frauen haben. Dabei geht es keineswegs nur um die Gelder für Frauenprojekte, sondern auf dem Prüfstand steht der Gesamt-Etat.



Silke Rapp / Gerd Rudel: Gender Budget. Grundlagen, Hintergründe, Handlungsmöglichkeiten. Eine Einführung in die geschlechtergerechte Analyse des Kommunalhaushalts, Kommunalpolitische Schriftenreihe der Petra-Kelly-Stiftung Nr. 8 /April 2005

Marlis Bredehorst: Gender Budgeting - Haushalt und Geschlechterdifferenzierung. In: Helmut Delle u.a. (Hrsg.): Kassensturz, a. a. O., S. 191-199

Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): Gender Budgeting . Neue Perspektiven für die Gleichstellungspolitik. Berlin 2007

Download: <http://library.fes.de/pdf-files/do/04423.pdf>

Reigina Frey: Gender Budgeting als geschlechterpolitische Strategie. ipg 2 /2010

Download: http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010-2/04_a_frey_d.pdf

Nadja Bergmann / Luise Gubitzer / Elisabeth Klutzer / Eva Klawatsch-Treitl / Michaela Neumayr: Gender Budgeting - Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung, Wien 2004



Gender-Budget-Websites:

<http://www.gender-budgeting.de/>

<http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz-2003-2010/handlungsfelder/haushaltbudget>

Gender Budgeting setzt die Strategie des Gender Mainstreaming im Bereich der Haushaltspolitik um. Somit sind alle Beteiligten – Männer und Frauen – dafür verantwortlich, dass die Geschlechterperspektive von vornherein einbezogen wird.

Grundgedanke von Gender Budgeting ist, dass der gesamte öffentliche Haushalt und seine einzelnen Teile Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern haben und dass durch haushaltspolitische Entscheidungen das bestehende Geschlechterverhältnis verändert oder auch verfestigt wird. Denn der Haushalt bildet ab, welche Prioritäten eine Kommune setzt und wie unterschiedliche Maßnahmen und Aufgaben ausgestattet werden. Gender Budgeting zielt darauf ab, politische Prioritäten zu verändern, Mittel umzuverteilen und mehr haushaltspolitische Transparenz zu schaffen, um mehr Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen.

In Deutschland gibt es verschiedene Projekte und Initiativen, um Gender Budgeting auf kommunaler Ebene umzusetzen. In München und in Marl werden diese Projekte auf der Grundlage entsprechender Ratsbeschlüsse vorangetrieben. In Berlin wird der geschlechtergerechte Haushalt in vier Pilotprojekten erprobt: in den Bezirken Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf und Tempelhof-Schöneberg sowie bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen. Mit Hilfe des Verfahrens der geschlechtersensiblen Nutzenanalyse anhand ausgewählter Haushaltsposten wurden in Lichtenberg z.B. die Bibliotheken, die Volkshochschule, Sportanlagen sowie die allgemeine Kinder- und Jugendarbeit analysiert und darauf beruhende geschlechtergerechte Handlungsstrategien entwickelt.

In den meisten Kommunen ist Gender Budgeting dennoch nach wie vor unbekannt und die damit verbundenen Zielsetzungen sind alles andere als politisches Gemeingut. Das bedeutet: Wer Gender Budgeting in der eigenen Gemeinde durchsetzen will (egal ob als Ratsmitglied oder als engagierte Bürgerin), muss sich auf einen langwierigen Prozess gefasst machen. Um zu aussagekräftigen und umfassenden Ergebnissen zu kommen, die Veränderungen anstoßen können, ist in der Regel viel Zeit und Arbeit zu investieren.

Eine begleitende intensive Öffentlichkeitsarbeit ist notwendig, um das neue und unbekannte Thema zu lancieren und Unterstützung dafür zu mobilisieren. Dabei kann darauf hingewiesen werden, dass Gender Budgeting nichts Exotisches ist, sondern in vielen Ländern umgesetzt wird. Ein isolierter Antrag zur Einführung von Gender Budgeting ohne entsprechend intensive Vorbereitung innerhalb des Kommunalparlaments und in der Öffentlichkeit wird dagegen ziemlich sicher erfolglos verpuffen.

Um Gender Budgeting durchzusetzen, sollte ein möglichst breites Bündnis gebildet werden. Dafür sollten Frauen und Männer aus möglichst vielen Parteien und Fraktionen gewonnen werden.



4. Planen und Bauen in der Kommune

Planen und Bauen – das ist das täglich' Brot der Kommunalpolitik. Die Planungshoheit der Gemeinden ist ein Herzstück des grundgesetzlich verankerten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung. Wie sich ein Dorf oder eine Stadt in der Zukunft entwickeln soll, haben der Gemeinderat oder der Bauausschuss weitgehend in der eigenen Hand. Einschränkungen und Rahmenbedingungen schaffen allerdings überörtliche Planungen auf der Grundlage der entsprechenden Gesetze.

a. Die überörtliche Planung

Das Raumordnungsgesetz (ROG) füllt die Rahmenkompetenz des Bundes für die Raumordnung aus. Für die detaillierten Regelungen sind die Landesplanungsgesetze zuständig. Aufgabe, Leitvorstellung und Grundsätze der Raumordnung werden im ROG bestimmt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Leitvorstellung der "nachhaltigen Raumentwicklung" (§§ 1 und 2 ROG) und die in § 2 ROG aufgelisteten Grundsätze der Raumordnung. Allerdings ist im ROG nirgendwo definiert, was unter "Nachhaltigkeit" genau zu verstehen ist. Welche inhaltlichen Anforderungen sich daraus an die Raumplanung ergeben, bleibt offen bis nebulös.



Text des Bundesraumordnungsgesetzes (ROG):

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog_2008/gesamt.pdf

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die Ziele der Raumordnung für öffentliche Stellen verbindlich. Was raumbedeutsame Maßnahmen sind, ist in der Raumordnungsverordnung (RoV) geregelt. Dies gilt auch für Planfeststellungen und ähnliche Genehmigungsverfahren über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts. Diese Bindungswirkung bedeutet für die Gemeinde: Sie kann die Zielvorgaben der Raumordnung nicht im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens "überwinden". Die planerischen Vorhaben einer Gemeinde müssen mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmen.

Zur Ausgestaltung der "Kern- und Mindestinhalte" der Raumordnungspläne definiert das ROG rechtliche Raumkategorien (§ 8 Abs. 7):

- ▶ Vorranggebiete sind nur für die festgesetzte Nutzung vorgesehen, was andere raumbedeutsame Nutzungen ausschließt.
- ▶ In Vorbehaltsgebieten soll bei raumbedeutsamen Planungen nach Möglichkeit die festgesetzte Nutzung gegenüber konkurrierenden Nutzungen vorgesehen werden. Diese Festlegung hat aber nicht dieselbe Bindungswirkung wie ein Vorranggebiet.
- ▶ Eignungsgebiet ist ein Planungstyp, der die Eignung für eine bestimmte Nutzung mit dem Ausschluss dieser Nutzung an anderer Stelle verbindet (z.B. für Windkraftanlagen).

Der Unterschied zwischen Vorrang- und Eignungsgebieten liegt darin, dass in Vorranggebieten eine bestimmte Nutzung festgeschrieben ist, die gleiche Nutzung aber auch außerhalb dieses Vorranggebietes möglich ist. Beim Eignungsgebiet ist dies nicht der Fall. Die dort vorgesehene Nutzung ist nur in diesem Gebiet, nicht aber außerhalb möglich. Konkret: Gibt es ein Vorranggebiet für Windkraftanlagen, dann können Windräder, wenn sie nicht von überörtlicher Raumbedeutung und ansonsten baurechtlich genehmigungsfähig sind, auch außerhalb dieses Gebiets aufgestellt werden. Wird dagegen ein Eignungsgebiet für Windkraftanlagen festgesetzt, dann ist die Windkraftnutzung ausschließlich auf dieses Gebiet beschränkt.

Grundlage der Landesplanung ist das Landesentwicklungsprogramm (LEP), für das in Bayern das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie federführend ist. An der Aufstellung beteiligt sind die kommunalen Spitzenverbände sowie die Gemeinden, Landkreise und Bezirke. Für die kommunalen Gebietskörperschaften besteht die Pflicht zur Anpassung eigener Pläne an das LEP. Das LEP ist eine Rechtsverordnung der Staatsregierung, die der Zustimmung des Landtags bedarf.

Im LEP werden die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung aufgezeigt. Das wesentliche Instrument hierfür ist die Aufteilung des Gebiets des Freistaats Bayern in Regionen und verschiedene Gebietskategorien. Die wichtigsten Kategorien des bayerischen LEP sind:

- ▶ die zentralen Orte
Hier wird unterschieden zwischen Oberzentren, möglichen Oberzentren, Mittelzentren, mittleren Mittelzentren und Unterzentren. Außerdem gibt es noch die Kategorie der Kleinzentren, die aber erst in den Regionalplänen festgelegt werden. Das LEP listet für all diese Kategorien auf, welche Einrichtungen vorhanden sein müssen, um die jeweilige Einstufung zu rechtfertigen. Die Einstufung ist insofern wichtig, als sie von relativ großer Bedeutung für die Standortentscheidung von staatlichen Institutionen oder Behörden ist und auch bei der Zuschussvergabe berücksichtigt wird.
- ▶ die Entwicklungsachsen von überörtlicher Bedeutung
Entlang der Entwicklungsachsen soll sich die Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung vollziehen.

Außerdem sind im LEP die Verdichtungsräume und die ländlichen Räume sowie deren Stadt- und Umlandbereiche und die jeweils anzustrebende Entwicklung beschrieben. Das LEP bestimmt ferner die Bereiche, für die fachliche Pläne und Programme auf der Grundlage des LEP aufzustellen sind. Es bestimmt fachliche Ziele zu den Teilbereichen Natur und Landschaft, Siedlungswesen, Land- und Forstwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft, Erholung, Verkehr, Energie, Wasserwirtschaft und technischer Umweltschutz.

Bei Redaktionsschluss dieser Veröffentlichung befindet sich der Entwurf eines neuen LEP in der Anhörung. Mit einer Verabschiedung wird noch vor der Sommerpause 2013 gerechnet. Der aktuelle Entwurf hat heftige Kritik von vielerlei Seiten (kommunale Spitzenverbände, Umweltverbände, Wirtschaftsverbände) aus unterschiedlichen Gründen provoziert. Inwieweit diese Kritik bei der Entscheidung des Landtages noch einfließen wird, bleibt abzuwarten.



Bayerisches Landesentwicklungsprogramm:

<http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/instrumente/landesentwicklungs-programm.html>

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Landesentwicklung in Bayern. Einblick und Durchblick. München 2012 - Download: http://www.stmwivt.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwivt/Publikationen/Landesentwicklung_in_Bayern_Einblick_und_Durchblick.pdf

Kritik am aktuellen Entwurf:

- Bund Naturschutz: <http://www.bund-naturschutz.de/kritiklep2012.html>

- Landtagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN: <http://www.gruene-fraktion-bayern.de/search/node/LEP>

Für die Aufstellung der **Regionalpläne** (RP) sind die Regionalen Planungsverbände zuständig. Die Verbandsversammlungen der 18 bayerischen Planungsregionen setzen sich aus Kommunalpolitikerinnen zusammen, die je nach Größe von den im Planungsverband beteiligten Gebietskörperschaften entsandt werden. Sie werden also nicht direkt vom Volk gewählt. Das führt dazu, dass hauptsächlich Bürgermeisterinnen und Landrätinnen in den Verbandsversammlungen sitzen. Allerdings sind diese Versammlungen in aller Regel nicht Gremien, in denen sich ein regionales "Wir-Gefühl" artikuliert, also Gremien einer echten Zusammenarbeit und Koordination jeweils verschiedener lokaler Bedürfnisse. Vielmehr werden die regionalen Planungsverbände von den örtlichen Egoismen - und zwar quer und unabhängig von den Parteigrenzen - dominiert.

An der Aufstellung des RP sind alle Gemeinden und Landkreise einer Planungsregion sowie alle fachlichen Träger öffentlicher Belange zu beteiligen. Die Beteiligten haben ihrerseits die eigenen Planungen an den RP anzupassen. Der RP muss nach der Verabschiedung durch die Verbandsversammlung von der obersten Landesplanungsbehörde genehmigt werden.

Die RP legen die zentralen Orte der untersten Stufe (Kleinzentren) fest und bestimmen Richtlinien für ihren Ausbau. Weitere wesentliche Inhalte der RP sind:

- ▶ die Funktion der Gemeinden und die anzustrebende Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur;
- ▶ regionale Entwicklungsachsen;
- ▶ Erschließung und Entwicklung der Region durch Einrichtungen des Verkehrs, der Versorgung, der Bildung und Erholung sowie der sonstigen überörtlichen Daseinsfürsorge;

- ▶ überörtliche flächenhafte Festlegungen wie landschaftliche Vorrang- und Vorbehaltsgebiete, wasserwirtschaftliche Vorranggebiete, regionale Grünzüge, Erholungsgebiete, Bannwälder sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Abbau von Bodenschätzen und die Nutzung der Windkraft.

Die Zielvorgaben des RP sind von den Trägern öffentlicher Belange, also auch von den Gemeinden und Landkreisen, verbindlich zu beachten. Die Verbindlichkeit der Ziele wirkt sich auf die kommunale Planungshoheit insofern aus, als die Gemeinde keinerlei Planung zulassen darf, die einem solchen Ziel widerspricht. Sie ist jedoch nicht verpflichtet, im Sinne der Zielvorgabe tätig zu werden und bestimmte Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele zu ergreifen. Zum Beispiel: Eine Fläche ist im Regionalplan als Vorranggebiet für den Kiesabbau ausgewiesen. Das verpflichtet die Gemeinde nicht, dort tatsächlich Kiesabbau betreiben zu lassen. Sie kann das Gebiet weiter (z.B.) als landwirtschaftliche Nutzfläche ausweisen, denn dies macht eine spätere Nutzung für den Kiesabbau nicht unmöglich. Sie darf dort jedoch keinen Bebauungsplan etwa für ein Gewerbe- oder Wohngebiet aufstellen, weil diese Flächennutzung eindeutig der Festlegung im Regionalplan widersprechen würde.

Für Verdichtungsräume oder Räume mit sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen kann ein gemeinsamer Flächennutzungsplan verschiedener Gemeinden oder Gemeindeverbände gleichzeitig die Funktion eines Regionalplans übernehmen. Ein solcher regionaler Flächennutzungsplan würde eine Planungsebene einsparen und hätte gleichzeitig den Vorteil der Bürgerbeteiligung, die nach BauGB bei einem Flächennutzungsplan vorgesehen ist.

Die Probleme der Regionalplanung sind offenkundig: Die Planungsverbände haben zu wenig Geld, zu wenig Kompetenzen und zu wenig demokratische Legitimation. Letztere wäre aber notwendig, um an Kompetenzen und Geld zu kommen. So fristen die regionalen Planungsverbände ein relatives Schatten-dasein in der Grauzone zwischen den Bezirken und den übrigen kommunalen Gebietskörperschaften. Dabei wären regionale Clearingstellen für solche Probleme, die auf örtlicher Ebene nicht oder nur schwer lösbar sind, nötiger denn je. Denken wir nur an die Organisation des öffentlichen Nahverkehrs in der Fläche, an die Wirtschaftsstruktur (Ansiedlung von Unternehmen, z.B. von großen Einzelhandelszentren) oder an die Entwicklung der Schullandschaft unter veränderten demografischen Vorzeichen.



Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover 2011

b. Die Bauleitplanung

Der Grundsatz der Baurechtslehre ist die Baufreiheit, die sich aus der im Grundgesetz (Art. 14 Abs. 1) und der Bayerischen Verfassung (Art. 103) geregelten Eigentumsgarantie herleitet. Diese Baufreiheit gilt jedoch nur im Rahmen der Gesetze. Die rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene sind:

- ▶ das Baugesetzbuch (BauGB).
Mit dem BauGB hat der Bund seine Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung des Bodenrechts und den damit verbundenen Fragen (Was soll wo in welcher Menge und in welcher Höhe gebaut werden?) ausgeschöpft.
- ▶ die Baunutzungsverordnung (BauNVO).
In der BauNVO werden einzelne Begriffe, die im BauGB auftauchen (z.B. "Art und Maß der baulichen Nutzung") genauer definiert.
- ▶ die Planzeichenverordnung (PlanzV).
Durch die PlanzV wird sichergestellt, dass die Bauleitpläne in der gesamten Bundesrepublik zeichnerisch einheitlich gestaltet sind.

Auf Landesebene sind wichtig:

- ▶ die Bayerische Bauordnung (BayBO).
Mit der BayBO und ihren Nebengesetzen hat der Freistaat die ihm verbleibende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Sicherheits- und Verfahrensrechts sowie der Gestaltung von Bauwerken ausgefüllt.
- ▶ die einschlägigen Teile des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG).

Die einschlägigen Texte der wichtigsten Gesetze sind in der jeweils aktuellen Fassung im Internet zu



Text BauGB:

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf>

Text BauNVO:

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/baunvo/gesamt.pdf>

Text PlanzV:

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/planzv_90/gesamt.pdf

Text BayBO:

<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-BauOBY2007rahmen&doc.part=X>

Text BayNatSchG:

<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-NatSchGBY2011rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr>

finden, was angesichts der doch relativ häufigen Gesetzesänderungen die bisweilen kostspielige Anschaffung in Buchform überflüssig macht. Darüber hinaus sollte sich die aktive Kommunalpolitikerin, besonders als Mitglied im Bauausschuss, doch intensiver mit der oft komplexen Materie befassen und zumindest zum Nachschlagen in Zweifelsfällen erläuternde Literatur griffbereit haben.

Die Aufgabe der Bauleitplanung (BLP) ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der



Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren (Hrsg.): Planungshilfen für die Bauleitplanung. Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen, Arbeitsblätter für die Bauleitplanung. München 2011 - Download: <http://www.verwaltung.bayern.de/egov-portlets/xview/Anlage/4025361/PlanungshilfenfuerdieBauleitplanung.pdf>

Carola Scholz: Planen und Bauen. In: Rita A. Herrmann / Gerald Munier (Hrsg.): Stadt, Land, Grün. Handbuch für alternative Kommunalpolitik. Bielefeld 2008, S. 91-103

Ulrich Battis / Michael Krutzberger / Rolf-Peter Lühr: Baugesetzbuch: BauGB. Kommentar. München (11. Auflage) 2009.

Alfons Simon† / Jürgen Busse (Hrsg.): Bayerische Bauordnung 2008. Loseblatt-Kommentar. München 2012



Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren: Baurecht von A - Z: <http://www.stmi.bayern.de/bauen/baurecht/baurecht/>

Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten. Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Die Planungshoheit liegt bei der Gemeinde. Die Gemeinde unterliegt lediglich der Rechtsaufsicht, nicht aber der Fachaufsicht des Staates.

Dem Planungsrecht entspricht aber auch eine Planungspflicht der Gemeinde. Bauleitpläne müssen aufgestellt werden, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Ein Bebauungsplan (BP) ist z.B. dann aufzustellen, wenn Baumaßnahmen in einem Umfang zu erwarten oder von der Gemeinde geplant sind, dass die städtebauliche Entwicklung beeinflusst wird, oder wenn ein sehr großes Grundstück zur Bebauung ansteht, das man nicht mehr als Baulücke betrachten kann. Es kann auch aus Gründen des Verkehrs ein BP erforderlich werden: Der Bau von öffentlichen Straßen setzt grundsätzlich einen BP voraus (§ 125 Abs. 1 BauGB).

Der Flächennutzungsplan (FNP) ist der vorbereitende Bauleitplan, der BP der verbindliche Bauleitplan (§ 1 Abs. 2 BauGB).

Der FNP wird grundsätzlich für das gesamte Gemeindegebiet (§ 5 Abs. 1 BauGB) aufgestellt und stellt die Grundzüge der beabsichtigten bzw. tatsächlichen baulichen Nutzung des Gemeindegebiets dar. Falls Flächen nicht im FNP dargestellt werden, sind die Gründe hierfür im Erläuterungsbericht darzustellen. Der FNP hat als vorbereitender BLP den Bürgerinnen gegenüber keine rechtsverbindliche Wirkung. D.h.: Aus der Ausweisung einer bestimmten Fläche z.B. als Wohnbaufläche kann ein Grundstückseigentümer kein Baurecht für sich ableiten. Der FNP muss erst mit Hilfe eines BP konkretisiert werden. Der FNP ist aber seiner Rechtsnatur nach ein Gemeinderatsbeschluss und bindet damit die Verwaltung.

Die Landschaftsplanung ist Teil der Flächennutzungsplanung. Sie ist sozusagen die grünordnerische Ergänzung des Flächennutzungsplans und zeigt – auf Grundlage von Art. 3 BayNatSchG – die Ziele der Gemeindeentwicklung im Hinblick auf Naturschutz und Landschaftspflege auf, die im FNP nicht darstellbar sind.

Um die sogenannten "privilegierten" Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB (dazu gehören z.B. Windkraftanlagen ebenso wie Betriebe mit Massentierhaltung) besser steuern zu können, gibt der § 35 Abs. 3 den Kommunen die Möglichkeit, für solche Nutzungen eine Ausweisung auf einer bestimmten Fläche des Gemeindegebiets vorzunehmen. Dann kann sie das eigentlich privilegierte Vorhaben an anderer, ihr ungeeignet erscheinender Stelle untersagen. Um solche "Konzentrationszonen" oder "Eignungsflächen" auszuweisen, kann die Gemeinde nach § 5 Abs. 2b einen eigenen sachlichen Teilflächennutzungsplan aufstellen. So kann sie bestimmte Anlagen auf einen bestimmten Gemeindeteil konzentrieren.

Der FNP gilt zwar prinzipiell unbefristet. Er soll aber spätestens 15 Jahre nach seiner Aufstellung überprüft und – falls notwendig – an neue städtebauliche Entwicklungen angepasst werden (§ 5 Abs. 1 Satz 3).*)

Der Bebauungsplan enthält in Form einer Satzung die für jedermann rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung (§ 8 Abs. 1 BauGB), und zwar i. d. R. nur für einen Teil des Gemeindegebiets. Er setzt die Grenzen seines räumlichen Geltungsbereiches fest (§ 9 Abs. 7 BauGB) und gibt den Bürgerinnen einen Rechtsanspruch auf die Genehmigung einer Bebauung entsprechend seiner Festsetzungen.

Für das Verhältnis von FNP und BP gilt das sogenannte Entwicklungsgebot: Nach § 8 Abs. 2 BauGB sind die BP aus dem FNP zu entwickeln. Eine Gemeinde, die keinen FNP hat, kann Bebauungspläne grundsätzlich nicht aufstellen. Zum anderen dürfen die Festsetzungen eines BP nicht von den Darstellungen des FNP abweichen. Es gibt allerdings drei Ausnahmen:

- ▶ selbständiger BP (§ 8 Abs. 2 BauGB)
Reicht ein einziger BP aus, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen, kann die Gemeinde einen selbständigen BP aufstellen, dem ein FNP weder zugrunde liegt noch folgt.
- ▶ vorzeitiger BP (§ 8 Abs. 4 BauGB)
Wenn dringende Gründe es erforderlich machen, kann ein BP bereits aufgestellt werden, bevor der FNP aufgestellt ist – jedoch nur, wenn der BP der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung nicht widerspricht.
- ▶ Parallelverfahren (§ 8 Abs. 3 BauGB)
Es ist zulässig, FNP und BP gleichzeitig aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben. Dies ist in der Praxis ein häufiges Verfahren.

Von einem qualifizierten BP spricht man bei einem BP, der die Mindestfestsetzungen

- ▶ Art der baulichen Nutzung,
- ▶ Maß der baulichen Nutzung,
- ▶ die überbaubaren Grundstücksflächen,
- ▶ die örtlichen Verkehrsflächen

enthält (§ 30 BauGB).

Ein einfacher BP (§ 30 Abs. 3) muss diese Mindestfestsetzungen nicht enthalten. Er könnte sich z.B. auf Baulinien, Baugrenzen oder Grundstücksmindestgrößen beschränken. Seine Festsetzungen sind jedoch genauso verbindlich. Einfache BP werden häufig im Rahmen von Straßenplanungen angewandt.

Der Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) ist eine besondere Form des BP (§ 12 BauGB). Er ist ein vorhabensbezogener BP, der immer mit einem Vertrag zwischen Gemeinde und Vorhabensträger (§ 30 Abs. 2 BauGB) verbunden ist und eine Frist für die Realisierung des entsprechenden Vorhabens enthält. Das

*) Die Pflicht zur Überprüfung von Flächennutzungsplänen, die vor dem 20. Juli 2004 aufgestellt worden sind, besteht gemäß § 244 Abs. 4 seit 1. Januar 2010.

mit dem VEP gewährte Baurecht kann von der Gemeinde wieder eingezogen werden, wenn diese Frist vom Vorhabensträger nicht eingehalten wird.



Jürgen Busse / Herbert Grziwotz: VEP. Der Vorhaben- und Erschließungsplan. Das Planungsinstrument in der Praxis. Handbuch mit Vertragsmustern und CD-ROM, München 2006 (2. Auflage)

Davon zu unterscheiden ist der sog Erschließungsvertrag. Mit dem Erschließungsvertrag verpflichtet sich ein Unternehmen, im eigenen Namen und auf eigene Rechnung die Erschließung eines bestimmten Gebiets zu übernehmen, d.h. die Herstellung der Straßen, der Abwasser- und Wasserversorgungseinrichtungen und ggf. weitere Erschließungsanlagen wie einen Kinderspielplatz. Beim Erschließungsvertrag handelt es sich nicht um einen städtebaulichen Vertrag. Er kann auch noch nach Abschluss der Bebauungsplanung geschlossen werden.

Dem FNP ist ein Erläuterungsbericht beizufügen (§ 5 Abs. 5 BauGB), dem BP eine Begründung (§ 9 Abs. 8 BauGB). Beide sind nicht Bestandteil des Bauleitplans; ihr Fehlen macht aber den Plan unwirksam.

Das **Verfahren** für die Aufstellung von Bauleitplänen ist für FNP und BP einheitlich geregelt. Für die Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen gelten dieselben Verfahrensregeln wie für die Aufstellung (§ 2 Abs. 4 BauGB). Soweit das BauGB keine Regelungen enthält, ist für das Verfahren das Landesrecht, insbesondere das Kommunalrecht maßgebend. Eine Verletzung zwingender gemeinderechtl. Vorschriften kann ebenso zur Ungültigkeit des Planes führen wie eine Verletzung baurechtlicher Vorschriften.



Marie-Luis Wallraven-Lindl / Anton Strunz / Monika Geiß: Das Bebauungsplanverfahren nach dem BauGB 2007. Muster, Tipps und Hinweise für eine zweckmäßige und rechtssichere Verfahrensgestaltung, Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik 2011

Das Bauleitplanverfahren sollte mit einem Aufstellungsbeschluss der Gemeinde beginnen, in dem die Art des Verfahrens (Neuaufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung) sowie der Geltungsbereich des Plans angegeben wird. Für den Aufstellungsbeschluss gibt es keine Verfahrensvorschrift. Ein förmlicher Beschluss empfiehlt sich jedoch im Hinblick auf die Transparenz und die Überschaubarkeit des Verfahrens. Beim BP ist der Aufstellungsbeschluss zudem wichtig, weil er unerlässliche Voraussetzung ist für den Erlass einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB, das Zurückstellen von Baugesuchen nach § 15 BauGB, für das Vorkaufsrecht der Gemeinden nach § 24 Abs. 1 BauGB und für die Anwendung des § 33 BauGB (Bauvorhaben in planreifen Gebieten). Der Aufstellungsbeschluss kann lediglich die Planungsabsicht der Gemeinde enthalten oder auch schon mehr oder minder detaillierte Vorgaben für die Richtung der Planung. Will der Gemeinderat das Heft des Handelns in der Hand behalten und die Inhalte für die künftige Planung nicht komplett der Verwaltung überlassen, ist die Verknüpfung von Planinhalten mit dem Aufstellungsbeschluss zu empfehlen. Das führt zudem dazu, dass bereits frühzeitig inhaltlich über ein Baugebiet gesprochen wird und damit auch die öffentliche Diskussion schon lange vor der öffentlichen Auslegung beginnt.

Wer ein offenes, bürgerorientiertes, demokratisches Bauleitplanverfahren will, sollte schon beim ersten Planentwurf darauf achten, dass mehrere Alternativen zur Debatte stehen. Zudem sollten die Pläne auch für Laien verständlich sein. Gestaltungspläne tragen dazu bei und sollten deshalb - auch wenn sie baurechtlich nicht erforderlich sind - von vornherein Bestandteil des Bauleitplanverfahrens sein. Für besonders sensible Planbereiche empfiehlt sich u. U. ein Wettbewerb.



Die Gemeinde muss den Aufstellungsbeschluss in ortsüblicher Weise bekannt machen (§ 2 Abs. 1 BauGB). Die Ausarbeitung eines ersten Planentwurfs kann durch eine Architektin, die Ortsplanungsstelle bei der Regierung oder durch das eigene Planungsamt erfolgen. Dieser Entwurf ist die Grundlage für die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden.

Die Öffentlichkeit soll möglichst frühzeitig Kenntnis von der laufenden Planung erhalten. In der frühzei-

tigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB sind die Bürgerinnen über die Ziele, Zwecke und voraussichtlichen Auswirkungen der Planung sowie über die bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen zu informieren. Dies kann auf der Grundlage eines den üblichen Formalien entsprechenden BP-Entwurfs geschehen, aber auch auf andere Art und Weise. So kann das Ergebnis eines städtebaulichen Wettbewerbs vorgestellt werden oder ein städtebaulicher Rahmenplan, in dem jenseits von baurechtlichen Festsetzungen den Bürgerinnen das Planvorhaben konkret veranschaulicht wird. In dieser Phase muss der Planentwurf auch mit einem sachkundigen Vertreter der Gemeinde erörtert werden können. Diese Erörterung kann auch in einer öffentlichen Veranstaltung geschehen. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bietet die Möglichkeit, planerische Ziele noch ohne verbindliche Festlegungen ergebnisoffen zu diskutieren. Am Ende dieses Diskussionsprozesses sollte deshalb auch eine grundsätzliche Veränderung der ursprünglichen Planungsziele oder auch die Erkenntnis stehen können, die gesamte Planung nicht weiterzuverfolgen. Wie die Beteiligung der Öffentlichkeit methodisch aussehen kann, damit die Bürgerinnen wirklich in den Planungsprozess einbezogen werden, haben wir im ersten Kapitel ausführlich dargestellt.

Auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit kann (§ 3 Abs. 1 BauGB) verzichtet werden, wenn es sich um eine "geringfügige" Planung handelt - z.B. bei Bebauungsplänen, deren Aufstellung oder Änderung sich nur unwesentlich auswirkt - oder die Unterrichtung und Erörterung bereits auf anderer Grundlage erfolgt ist. Diese Möglichkeit sollte jedoch nicht als Instrument missbraucht werden, um problematische Planungen an der Öffentlichkeit und an den Betroffenen vorbei "durchzuziehen".

Auch die Behörden und andere Träger öffentlicher Belange (TÖB), deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind frühzeitig zu beteiligen - vor oder gleichzeitig mit der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 4 Abs. 1 BauGB). Zu den TÖB, die in aller Regel zu beteiligen sind gehören die Kreisverwaltungsbehörde (bzw. die für Immissionsschutz, Naturschutz oder Straßenverkehr zuständigen Ämter), das Wasserwirtschaftsamt oder das Landesamt für Denkmalpflege. Je nach Einzelfall der konkreten Planung kommen als TÖB außerdem in Frage: der Regionale Planungsverband, die Deutsche Bahn AG, die Religionsgemeinschaften, der Kreis- oder Stadtjugendring oder der Heimatpfleger. Es gibt keine *abschließende* Auflistung der TÖB, deren Beteiligung *immer* notwendig wäre. Die regel- und routinemäßige Benachrichtigung *aller* TÖB ist also keine Pflicht. Dies kann zu Problemen führen, wenn sich später herausstellt, dass eine bestimmte Behörde doch hätte beteiligt werden müssen.

Die frühzeitige Beteiligung der Behörden und der anderen TÖB, die erst seit der Novellierung des BauGB im Jahr 2004 verbindlich vorgeschrieben ist (aber durchaus auch schon vorher gängige Praxis war!), steht in engem Zusammenhang mit der zu diesem Zeitpunkt eingeführten Umweltprüfung bei Bauleitplänen. Die frühzeitige Beteiligung soll der Gemeinde nämlich in erster Linie die notwendigen Informationen über den erforderlichen Umfang und die Detailliertheit der Umweltprüfung verschaffen.

Aufgrund der Äußerungen in der frühzeitigen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung wird der Entwurf des BLP erarbeitet, der vom Gemeinderat zu billigen und anschließend öffentlich auszulegen ist. Der Entwurf des BLP ist mit dem Erläuterungsbericht (beim FNP) bzw. der Begründung (beim BP) sowie dem Umweltbericht im Rahmen der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen (§ 3 Abs. 2 BauGB). Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu geben. Wichtig: Es muss darauf hingewiesen werden, dass während der Auslegungsfrist Stellungnahmen abgegeben werden können und dass Stellungnahmen, die nicht während der vorgesehenen Frist eingehen, bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können. Außerdem ist anzugeben, welche umweltbezogenen Informationen verfügbar sind. Dabei muss es sich nicht um eine vollständige Liste aller umweltbezogenen Stellungnahmen handeln. Es genügt ein Hinweis zu den Themen, die in diesen Stellungnahmen behandelt werden (z.B. Lärmimmissionen oder Eingriffe in Natur und Landschaft).

Die Einhaltung der jeweiligen Fristen ist zwingend geboten. Verfahrensmängel führen dazu, dass der Plan nicht genehmigt wird bzw. dass rechtliche Bedenken erhoben werden müssen. Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung ist deshalb so wichtig, weil die von der Planung Betroffenen jetzt ihre Rechte geltend machen können. Die Anregungen und Einwendungen können schriftlich vorgetragen oder mündlich zu Protokoll gegeben werden.

Der BLP-Entwurf ist auch Grundlage für die – ggf. gleichzeitige – Beteiligung der Behörden und sonstigen TÖB (§ 4 Abs. 2 BauGB), die die öffentlichen Belange möglichst umfassend ermitteln und damit eine zutreffende Grundlage für ihre Bewertung im Rahmen des Abwägungsprozesses bereitstellen soll. Die Behörden und TÖB haben für ihre Stellungnahme eine Frist von einem Monat, die jedoch – bei Vorliegen eines wichtigen Grundes auf Antrag – verlängert werden kann. In den Stellungnahmen sollen sich die Behörden und sonstigen TÖB auf ihren eigenen Aufgabenbereich beschränken. Sie sollen auch darüber informieren, ob sie selbst Maßnahmen planen oder bereits eingeleitet haben, die für die städtebauliche Entwicklung des Plangebiets bedeutsam sein können. Außerdem sollen Behörden und TÖB der Verwaltung alle Informationen zukommen lassen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials wichtig sind. Selbst nach Abschluss des eigentlichen Bauleitplanverfahrens bleiben die Behörden in der Pflicht: Sie sollen die Gemeinde über die ihnen vorliegenden Erkenntnisse informieren, wenn sich durch die Durchführung des BLP erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt ergeben haben.

Da die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen sind (§ 2 Abs. 2 BauGB), müssen auch diese bei der Beteiligung einbezogen werden, sofern der BLP Auswirkungen auf deren Gemeindegebiet erwarten lässt. Zweckmäßigerweise sollten die Nachbargemeinden gleichzeitig mit den Behörden und TÖB um ihre Stellungnahme gebeten werden. In grenznahen Gebieten gilt dies auch für die Gemeinden in den Nachbarstaaten (§ 4a Abs. 5 Satz 1 BauGB).

Um sich im Rahmen des Bauleitplanverfahrens ein möglichst umfassendes Bild zu verschaffen, sollte die Gemeinde routinemäßig alle Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange anschreiben und deren Stellungnahmen einholen - unabhängig davon, ob sie auf den ersten Blick für das Plangebiet relevant zu sein scheinen oder nicht. Auch bei notwendigen Fristverlängerungen sollte die Verwaltung großzügig verfahren.



Ergänzend können auch elektronische Informationsmöglichkeiten für die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung genutzt werden. Der BLP-Entwurf kann ins Internet eingestellt werden. Dies ist allerdings ein *zusätzliches* Angebot und kann die eigentliche öffentliche Auslegung nicht ersetzen.

Dagegen kann die Veröffentlichung im Internet eine Behördenbeteiligung auf dem Postweg überflüssig machen. Die Behörden und sonstigen TÖB werden dann beteiligt, indem ihnen Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung und die Internet-Adresse mitgeteilt wird, an der der Planentwurf und die Begründung abrufbar sind. Diese Mitteilung kann auch per E-Mail erfolgen, wenn der Empfänger dies möglich gemacht hat. Die Behördenbeteiligung auf diesem Weg ist nur dann möglich und empfehlenswert, wenn der Bauleitplan hierzu geeignet ist. Bei sehr großen Plänen mit sehr vielen Details kann eine Beurteilung auf einem Monitor unmöglich sein. Damit steigt das Risiko, dass abwägungsrelevante Auswirkungen nicht erkannt werden und dadurch der Plan insgesamt fehlerhaft ist. In jedem Falle sind den Behörden und den TÖB Plan und Begründung in Schriftform zur Verfügung zu stellen, wenn diese das wünschen.

§ 4 Abs. 6 BauGB erlaubt es den Gemeinden, verspätet, also nach der Monatsfrist, eingegangene Stellungnahmen der TÖB aus dem Abwägungsprozess auszuschließen – es sei denn, diese Stellungnahme ist "für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung". Diese Formulierung wird wohl dazu führen, dass die Kommunen im Zweifelsfall auch verspätet vorgebrachte Belange berücksichtigen. Denn ob eine Stellungnahme für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung ist oder nicht, kann im Einzelfall häufig gar nicht entschieden werden. Auf alle Fälle sind die Kommunen gut beraten, wenn sie bei der Fristverlängerung großzügig verfahren, um "auf der sicheren Seite" zu sein.

Das Ergebnis der Auslegung muss gewürdigt werden. Alle während der Auslegung fristgerecht eingegangenen Anregungen sind von der Gemeinde zu prüfen, denn sie können öffentliche und/oder private Belange enthalten, die bei der Planaufstellung evtl. zu berücksichtigen sind. Die Gemeinde muss zu den Anregungen Stellung nehmen und einen Beschluss fassen, ob sie übernommen oder zurückgewiesen

werden. Werden die Bedenken und Anregungen zurückgewiesen, so sind die Einsender zu benachrichtigen. "Würdigung" und "Stellungnahme" heißt dabei nicht unbedingt: inhaltliche Auseinandersetzung mit sachlich begründeten Einwänden gegen den Plan. Allzu oft beschränkt sich die Würdigung von Einwänden auf eine pauschale Zurückweisung und ein ebenso pauschales Beharren auf den Planentwurf.

Falls alle Bedenken und Einwendungen zurückgewiesen werden oder gar keine Anregungen vorliegen, dann kann der Gemeinderat den endgültigen Feststellungsbeschluss (FNP) bzw. den Satzungsbeschluss (BP) fassen. Wird den Bedenken stattgegeben oder wird der Entwurf aus anderen Gründen geändert oder ergänzt, ist er grundsätzlich erneut auszulegen (§ 3 Abs. 3 BauGB). In diesem Fall kann, falls die Grundzüge der Planung nicht berührt sind, das "vereinfachte Verfahren" nach § 13 BauGB angewandt werden. Dieses beinhaltet - neben dem schon erwähnten Verzicht auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung - auch, dass lediglich den "betroffenen Bürgern" die Gelegenheit zur Beteiligung gegeben wird (§ 13 Nr. 2). Allerdings sind darunter nicht nur die Eigentümer der jeweiligen Grundstücke zu verstehen, sondern auch sonstige Nutzungsberechtigte Bürgerinnen (Mieter, Pächter etc.). Außerdem kann bei der wiederholten Auslegung eines BP die Auslegungsfrist auf bis zu zwei Wochen verkürzt werden (§ 3 Abs. 3 BauGB). Und die Gemeinde kann festlegen, dass Anregungen nur zu den veränderten oder ergänzten Teilen des BLP-Entwurfs vorgebracht werden dürfen.

Das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB gilt auch für Bebauungspläne der Innenentwicklung. Um die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden zu stärken und den Flächenverbrauch zu begrenzen, ist dieses neue planungsrechtliche Instrument geschaffen worden (§ 13a BauGB). Mit einem solchen BP sollen Brachflächen schneller einer neuen Nutzung zugeführt und eine Nachverdichtung erleichtert werden. Die zulässige Grundfläche*) für diese BP beträgt 20.000 qm bzw. 70.000 qm, wenn - nach einer entsprechenden Vorprüfung - keine schädlichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Wichtig: Auf eine Umweltprüfung wird bei diesen BP völlig verzichtet.



Was als Entbürokratisierung und Beschleunigung des Bebauungsplanverfahrens gedacht ist, kann sich in sensiblen Innenstadtlagen als Bumerang erweisen. Der Verzicht auf die Umweltprüfung und die Einschränkungen bei der Beteiligung der Öffentlichkeit sind bedenklich, weil gerade in solchen oft umstrittenen Fällen in aller Regel mit erhöhtem Interesse auf Seiten der Bürgerschaft zu rechnen ist. Da zudem viele Einzelregelungen des BP nach § 13a BauGB rechtlich fragwürdig sind, ist den Kommunen zu raten, dieses Instrument mit Vorsicht und Zurückhaltung zu nutzen.

Das gesamte Verfahren der "klassischen" Bauleitplanung (also nicht das vereinfachte Verfahren!) zeigt die grafische Darstellung auf Seite 81 im Überblick.

Der Flächennutzungsplan soll in den Grundzügen die Art der Bodennutzung darstellen, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde ergibt. Die Darstellung der Bauflächen sowie der Gemeinbedarfs-, Versorgungs- und Erschließungseinrichtungen ist an dem voraussichtlichen Bedarf zu orientieren, der in einem Planungszeitraum von 10 bis 15 Jahren zu erwarten ist. Nach 15 Jahren schreibt das BauGB neuerdings eine Novellierung des FNP vor.

Im FNP werden neben Wohnflächen sowie Gewerbe- und Industriegebieten in der Regel öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Kirchen, Sportanlagen, Krankenhäuser dargestellt. Verkehrsflächen, Flächen für Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, Versorgungsleitungen, Wasser- und Hafenflächen, Flächen für die Landwirtschaft und Wald - all dies kann im FNP eingezeichnet und dargestellt werden. Dabei sind die Gemeinden relativ frei: Es können noch andere Darstellungen als die in den Nr. 1-10 des § 5 BauGB genannten gewählt werden.

*) Der Begriff "Grundfläche" bezieht es sich dabei nicht um die Fläche des Geltungsbereich des Bebauungsplans insgesamt, sondern auf die festgesetzte bebaubare Grundfläche, also etwas vereinfacht ausgedrückt auf die zu erwartende Versiegelung.

**Quelle: Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren:
Planungshilfen für die Bauleitplanung. Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung
von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, München 2011, S. 104**

Im FNP können die für die Bebauung vorgesehenen Flächen dargestellt werden (§ 5 Abs. 2 BauGB):

- ▶ nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen),
- ▶ nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete),
- ▶ nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung.

Es genügt, Wohnbauflächen darzustellen, wenn die Differenzierung in "reines", "allgemeines" oder "besonderes" Wohngebiet erst im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens geschehen soll. Diese Differenzierung wie auch die Darstellung von (bestehenden und/oder geplanten) Misch-, Kern- oder Dorfgebieten kann aber auch schon im FNP vorgenommen werden. Bei gewerblichen Bauflächen empfiehlt sich (wegen der unterschiedlichen Anforderungen beim Immissionsschutz) die Differenzierung in Gewerbe- und Industriegebiete bereits im FNP.

Dem FNP ist eine Begründung beizufügen. Mit dieser sollen die Öffentlichkeit, Behörden und sonstige TÖB sowie die Genehmigungsbehörde über den Anlass der Planung, ihre Grundgedanken und Leitziele informiert werden. In der Begründung werden die Darstellungen des FNP und die Gründe für die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung erläutert. Außerdem enthält die Begründung zum FNP den Umweltbericht mit Beschreibung und Bewertung der Umweltbelange. Eingegangen werden sollte auch auf die Anpassung der vorliegenden Planung an die jeweiligen Ziele der Raumordnung und an ggf. vorliegende Entwicklungs- oder Rahmenpläne.

Der Bebauungsplan legt die Möglichkeiten der Bodennutzung verbindlich fest und schränkt die Baufreiheit ein, soweit dies für die städtebauliche Ordnung notwendig ist. Der BP konkretisiert mit Hilfe der im BauGB vorgesehenen Instrumente die Darstellungen des FNP. Welche Festsetzungen dabei möglich sind, ergibt sich aus § 9 BauGB. Die Aufzählung der möglichen Festsetzungen (Abs. 1 Nr. 1-26), die im BP enthalten sein können, ist abschließend. Das Wort "können" bedeutet hier kein Ermessen der Gemeinde, sondern nur, dass nicht alle der in § 9 genannten Festsetzungen getroffen werden müssen. Der in diesem Paragraphen aufgeführte Katalog ist nicht erweiterbar. Alle geplanten Festsetzungen müssen in diesem Katalog eine gesetzliche Grundlage haben. Daraus ergeben sich oft Schwierigkeiten bei der Umsetzung politischer Forderungen, weil sich für sie eben keine Grundlage in § 9 finden lässt. Denn die in § 9 BauGB genannten Festsetzungsmöglichkeiten reichen allein nicht aus, um etwa eine Nahwärmeversorgung oder den Verzicht auf Tropenholz vorzuschreiben (siehe dazu Genauerer unter 4. d.).



Wer die Entwicklung seiner Gemeinde ökologisch verträglich gestalten und dabei auch auf die Entscheidungen einzelner Bauwilliger Einfluss nehmen will, wird dies in der Regel durch vertragliche Vereinbarungen (z.B. durch bestimmte Auflagen beim Verkauf gemeindeeigener Grundstücke oder durch städtebauliche Verträge) leichter erreichen können als durch Festsetzungen im Bebauungsplan.

Allerdings eröffnet § 9 Abs. 4 BauGB die "Hintertür", auf Grund landesrechtlicher Bestimmungen Festsetzungen aufzunehmen, die über die im BauGB genannten Möglichkeiten hinausgehen. In Bayern ermöglicht dies Art. 91 BayBO, sodass bestimmte Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. von Kinderspielplätzen oder von Einfriedungen bis hin zur Materialwahl, Farbgebung oder Dachform, -neigung und -gestaltung) auch durch einen Bebauungsplan festgesetzt werden können. Außerdem lässt sich aus Art. 3 des Bayerischen Naturschutzgesetzes ableiten, dass ein Bebauungsplan nie ohne einen Grünordnungsplan aufgestellt werden sollte. Auch auf diese Weise sind Festsetzungen möglich, die im Katalog des § 9 BauGB nicht enthalten sind. Und auch der Anschluss- und Benutzungszwang für Nah- und Fernwärme kann über Art. 24 BayGO in den Bebauungsplan eingearbeitet werden.

Die mit der Änderung des BauGB nach der Energiewende (2011) eingefügten Klimaschutzklauseln im § 1 Abs. 5 und § 1a Abs. 5 BauGB haben für die Festsetzungsmöglichkeiten keine materiellen Auswirkungen. Ob sich aus dieser Vorschrift für die Gemeinde überhaupt eine Verpflichtung ergibt, den Klimaschutz bei der Aufstellung von Bauleitplänen verstärkt zu berücksichtigen, kann der Gesetzesprosa nicht

entnommen werden. Im Grunde wird der Klimaschutz mit der Erwähnung nur mit anderen Interessen bei der Abwägung gleichgestellt und erhält dadurch keinesfalls eine herausgehobene Bedeutung bei der Abwägung.

Durch § 9 Abs. 2 BauGB ist es möglich, bestimmte Nutzungen nur für eine bestimmte Zeit zuzulassen oder festzulegen, dass die Nutzung nur bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig ist. Für eine solche Befristung ist aber eine besondere städtebauliche Situation und eine entsprechende Begründung erforderlich. Sowohl die zeitliche Frist als auch die besonderen Umstände sind im BP festzuhalten. Die Befristung soll zudem mit der Festsetzung der Folgenutzung verbunden werden, damit der Bebauungsplan auch die planungsrechtlichen Grundlagen für die weitere städtebauliche Entwicklung enthält. Durch diese Festsetzungsmöglichkeiten kann die Gemeinde z.B. vorschreiben, dass zunächst eine Lärmschutzwand errichtet werden muss, ehe eine Wohnnutzung des Grundstücks erlaubt ist. Die Befristungsmöglichkeit erlaubt die Zulassung von Zwischennutzungen, ehe ein anderes, eigentlich beabsichtigtes Planungsziel realisiert wird. Für den Innenbereich (nach § 34 BauGB) können mit einem BP bestimmte Nutzungen für zulässig, unzulässig oder ausnahmsweise zulässig erklärt werden, wenn dies der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinde dient (§ 9 Abs. 2a BauGB).

§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, der erlaubt, "Art und Maß der baulichen Nutzung" im Bebauungsplan festzusetzen, stellt den Zusammenhang zur Baunutzungsverordnung (BauNVO) her. Denn dort wird definiert, was genau unter "Art und Maß" zu verstehen ist. Die für die Art der Nutzung möglichen Festsetzungen werden in § 1 BauNVO aufgezählt (in Klammern die jeweils dann im BP erscheinende Abkürzung!). Dort werden folgende Baugebiete unterschieden:

- ▶ Kleinsiedlungsgebiete (WS)
- ▶ reine Wohngebiete (WR)
- ▶ allgemeine Wohngebiete (WA)
- ▶ besondere Wohngebiete (WB)
- ▶ Dorfgebiete (MD)
- ▶ Mischgebiete (MI)
- ▶ Kerngebiete (MK)
- ▶ Gewerbegebiete (GE)
- ▶ Industriegebiete (GI)
- ▶ Sondergebiete (SO)

Was unter diesen Begriffen jeweils genau zu verstehen ist, regeln die folgenden §§ der BauNVO. Wenn in einem Bebauungsplan ein Gebiet mit WA (= allgemeines Wohngebiet) ausgewiesen ist, so beinhaltet diese Festsetzung gleichzeitig die Vorschriften der BauNVO für allgemeine Wohngebiete (§ 4 BauNVO).

Bei der Beurteilung von Baugesuchen wird immer die Fassung der BauNVO berücksichtigt, die zum Zeitpunkt gültig war, als der jeweilige BP ausgelegt wurde. Dies kann z.B. für die Genehmigung von Einzelhandelsgroßprojekten in Gewerbegebieten, für die ein alter Bebauungsplan gültig ist, gravierende Folgen haben: Die heute mit der BauNVO vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten sind nämlich in früheren Fassungen nur zum Teil oder gar nicht enthalten. In solchen Fällen empfiehlt sich eine Bebauungsplanänderung, mit der dann auch die jeweils neueste Fassung der BauNVO rechtsgültig wird.



In § 16 BauNVO wird geregelt, was unter dem Maß der baulichen Nutzung zu verstehen ist. Hier stehen verschiedene Festsetzungsmöglichkeiten zur Verfügung:

- ▶ Festlegung von Baulinien, die von der Bebauung zwingend berührt werden müssen;

- ▶ Festlegung von Baugrenzen, die den äußersten Rahmen für die Bebauung darstellen, aber nicht berührt oder ausgeschöpft werden müssen;
- ▶ Zahl der Vollgeschosse, die zwingend oder als Mindest- bzw. Höchstmaß festgesetzt werden kann (wobei ein Dachgeschoss dann als Vollgeschoss betrachtet wird, wenn mehr als zwei Drittel der Fläche über 2,30 m hoch sind);
- ▶ Grundfläche oder Grundflächenzahl (GRZ) (= Verhältnis der Grundstücksfläche zur überbauten Fläche);
- ▶ Geschossfläche oder Geschossflächenzahl (GFZ) (= Verhältnis von Grundstücksfläche zur Summe der Fläche der Vollgeschosse);
- ▶ Baumasse oder Baumassenzahl (= Verhältnis der Kubikmeter Baumasse zur Grundstücksfläche);
- ▶ Höhe der baulichen Anlagen (zwingende Vorschrift oder als Mindest- bzw. Höchstmaß).

Die Festsetzung einer oder mehrerer dieser Maßzahlen und deren Kombination bietet der Gemeinde – je nach städtebaulicher Erforderlichkeit – die Möglichkeit, die zu realisierenden Baukörper mehr oder weniger detailliert vorzuschreiben.

In § 17 BauNVO werden für die einzelnen Arten der Nutzung bestimmte Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung verbindlich festgelegt. So darf in reinen Wohngebieten die GRZ 0,4 nicht überschreiten, die maximale GFZ liegt bei 1,2. GRZ und GFZ sind demnach gute Indikatoren für die "Dichte" einer Bebauung und ein wichtiges Beurteilungskriterium für die städtebaulichen Auswirkungen eines BP.

Auch der BP muss mit einer Begründung versehen werden, die während der Planaufstellung der Information der Öffentlichkeit und der Behörden über Ziel, Inhalte und wesentliche Auswirkungen der Planung dient. Der Umweltbericht ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Begründung.

Die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung (UP) im Rahmen des Bauleitplanverfahrens inkl. der Pflicht zur Erstellung eines Umweltberichts wurde mit der Novellierung des BauGB im Jahr 2004 eingeführt. Damit wird einheitlich geregelt, wie das umweltrelevante Abwägungsmaterial in der Bauleitplanung zusammengestellt werden muss, um eine systematische und rechtssichere Erfassung der Umweltbelange zu gewährleisten. Die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Planung sind zu ermitteln und in einem als Umweltbericht (UB) bezeichnetem Teil der Begründung zu beschreiben und zu bewerten. Die Öffentlichkeit sowie die Behörden und sonstigen TÖB werden im Rahmen des Aufstellungsverfahrens beteiligt und die Ergebnisse der Beteiligung in der Abwägung berücksichtigt.



Arno Bunzel: Umweltprüfung in der Bauleitplanung. Arbeitshilfe. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2005



Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Der Umweltbericht in der Praxis. Leitfaden zur Umweltprüfung in der Bauleitplanung. München 2007

http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/rechtundtechnikundbauplanung/_staedtebau/veroeffentlichungen/oeko/umweltbericht_erg_fassung.pdf

Eine Veränderung des Gewichts der Umweltbelange für die Abwägungsentscheidung ist mit der Umweltprüfung nicht verbunden. Die UP stellt keine inhaltlichen Vorgabe dar, sondern lediglich ein Verfahrenselement. Zwar wird die Ermittlung der Umweltbelange ausführlich geregelt – v. a. im Vergleich zu den sozialen und wirtschaftlichen Belangen. Dies verleiht den Umweltbelangen jedoch kein stärkeres Gewicht, sondern soll dazu beitragen, dass die Abwägung der unterschiedlichen Belange auch im Hinblick auf die Umwelt auf einer ausreichenden Informationsgrundlage beruht. Mit der UP steht also ein Instrument zur Verfügung, das die gesamte Palette der Umweltbelange in einem einheitlichen Verfahren behandelt.

Wie umfangreich und detailliert die Umweltprüfung ist, ist für jeden Einzelfall neu zu entscheiden – und zwar von der Gemeinde selbst. Sie legt den Umfang und Detaillierungsgrad der Untersuchung so fest, wie es für die Ermittlung der Umweltbelange für die Abwägung notwendig ist (§ 2 Abs. 4 Satz 3 BauGB). Es wird deshalb – je nach Plangebiet und den damit zusammenhängenden Problemlagen – umfangreiche UP geben, aber auch solche mit relativ geringem Prüfungsumfang. Es handelt sich dabei um einen internen Verfahrensschritt, mit dem Gegenstand, Ausmaß und Methodik der Ermittlung festgelegt

werden. Dabei erhält die Gemeinde im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung die Hilfe der Behörden und sonstigen TÖB, deren Aufgabenbereich von der Planung berührt wird (neudeutsch: "scoping").

Die Einführung einer Umweltprüfung im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens sollte nicht zu der - irrigen - Annahme verführen, dass damit die Umweltbelange gewissermaßen automatisch den ihnen gebührenden Stellenwert erhalten würden. Die UP ist keine Garantie für ökologisch orientierte Politik. Sie kann im besten Fall jedoch gute Argumente bereitstellen, um eine solche Politik wirkungsvoll zu begründen.



Worauf sich die Ermittlung beziehen muss, ist in § 1 Abs. 6 Nr. 7 und in § 1a BauGB detailliert festgelegt. Der dort genannte Katalog der zu berücksichtigenden Umweltbelange kann in der Praxis als Checkliste für die UP dienen. Die UP soll ein integratives Verfahren sein und erfordert deshalb eine medien- bzw. schutzgüterübergreifende Betrachtung. Die UP soll eine ganzheitliche Analyse sein und auch Wechselwirkungen einbeziehen. Wie umfassend und keineswegs auf naturschutzrechtliche Aspekte beschränkt der Ansatz der UP ist, zeigt auch die gesetzlich geforderte Einbeziehung der umweltbezogenen Auswirkungen auf den Menschen, die Bevölkerung sowie Kultur- und Sachgüter.

Bei der Ermittlung der Umweltbelange sind die folgenden Schritte zu beachten:

- ▶ Bestandsaufnahme des Umweltzustandes;
- ▶ Prognose der Auswirkungen des Planvorhabens auf die Umwelt;
- ▶ Prüfung von Maßnahmen zur Vermeidung, zur Verminderung und zum Ausgleich negativer Auswirkungen;
- ▶ Prüfung von Alternativen.

Wichtig: Um Doppelprüfungen zu vermeiden und den Prüfungsaufwand zu minimieren, kann der Umfang und die Detailliertheit der UP verringert werden, wenn in einem vorgelagerten Verfahren (z.B. im FNP- oder Raumordnungsverfahren) bereits eine UP durchgeführt wurde. Diese sogenannte "Abschichtungsregelung" (§ 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB) ermöglicht es, sich im nachgelagerten Verfahren auf zusätzliche oder andere Umweltauswirkungen, die noch nicht ermittelt wurden, zu beschränken. Falls zwischen dem vorgelagerten und dem aktuellen Planverfahren und damit seit der ursprünglichen UP eine erhebliche Zeitdauer liegt, ist allerdings Vorsicht geboten - v. a. wenn sich die für die Umweltprüfung maßgeblichen Verhältnisse geändert haben. Für eine rechtssichere Planung empfiehlt es sich daher, vor Nutzung der Abschichtungsregelung routinemäßig in einem groben Überblick die Aktualität des vorliegenden Umweltberichts zu überprüfen.

Im Umweltbericht sind die Ergebnisse der Ermittlung darzustellen und zu bewerten. Der UB ist ein besonderer Bestandteil der Begründung des BLP und mit diesem auch öffentlich auszulegen. Ergibt sich im Verlauf des Aufstellungsverfahrens Änderungen bei den Umweltbelangen, ist der UB entsprechend fortzuschreiben. Der Umweltbericht ist neben den übrigen Belangen in der Abwägung zu berücksichtigen. Im Ergebnis kann der Abwägungsprozess dazu führen,

- ▶ das Verfahren trotz nachteiliger Auswirkungen weiterzuführen, weil andere für die Planung bedeutende Gesichtspunkte überwiegen;
- ▶ die Planung zu ändern, zu ergänzen oder ganz einzustellen, weil sie nicht hinnehmbare Umwteintrüchtigungen mit sich brächte.

Dem Bauleitplan ist nach dem Feststellungs- bzw. Satzungsbeschluss eine zusammenfassende Erklärung, die Umwelterklärung, beizufügen (§ 6 Abs. 5 Satz 3 bzw. § 10 Abs. 4 BauGB). Diese ist kein Teil des BLP oder seiner Begründung, sondern ein eigenständiges Dokument. In dieser Erklärung ist darzustellen, ob und wie die Umweltbelange und die in der Öffentlichkeits- bzw. Behördenbeteiligung dazu vorgebrachten Stellungnahmen berücksichtigt wurden. Zudem sind die Gründe aufzuführen, die nach der Abwägung aller relevanten Belange zur gewählten Planvariante geführt haben. Die Umwelterklärung steht nach dem Inkrafttreten des BLP allen Bürgerinnen zur Einsichtnahme offen. Über den Inhalt ist auf Ver-

langen Auskunft zu geben.

Ein neues Element im deutschen Baurecht ist das sogenannte "Monitoring", das mit § 4c BauGB vorgeschrieben wird. Die Gemeinden müssen die erheblichen Umweltauswirkungen überwachen, die sich ergeben, wenn der Bauleitplan umgesetzt wird. Auf diese Weise sollen schon frühzeitig nachteilige Auswirkungen der Planung erkannt werden (v. a. wenn es sich dabei um unvorhergesehene Folgen handelt), damit entsprechende Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Nicht zuletzt weil gerade kleinere Gemeinden ohne entsprechendes Personal mit dieser Aufgabe überfordert wären, sieht § 4 Abs. 3 vor, dass die Fachbehörden der Landkreise und des Staates die kommunalen Stellen mit entsprechenden Informationen versorgen, wenn ihnen solche nachteiligen Entwicklungen bekannt werden.

Eine effektive Möglichkeit, städtebauliche, aber auch wohnungswirtschaftliche (z.B. ein bestimmter Anteil von Sozialwohnungen) oder ökologische (z.B. Nahwärmeversorgung des Baugebiets durch ein Blockheizkraftwerk) Ziele zu verfolgen, ist der städtebauliche Vertrag (SV), wie er im § 11 BauGB geregelt ist. Städtebauliche Verträge, die auch für Gewerbegebiete möglich sind, werden geschlossen, wenn die Gemeinde eine zügige Realisierung ihrer eigenen Planungsvorstellungen durchsetzen will. Das "Druckmittel" zur Durchsetzung ihrer Ziele ist einfach: Sie stellt für einen bestimmten Bereich *nur dann* einen Bebauungsplan auf, wenn durch einen städtebaulichen Vertrag vorher abgesichert ist, dass ihre Ziele berücksichtigt werden.



Arno Bunzel / Diana Coulmas / Walter Metscher / Gerd Schmid-Eichstädt: Städtebauliche Verträge - ein Handbuch. Dritte, aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik 2007

Auch die Finanzierung von Folgekosten lässt sich prinzipiell mit solchen Verträgen regeln, denn § 11 Abs. 1 BauGB legt fest, dass Gegenstand des SV auch die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen sein kann, die der Gemeinde entstehen, wenn sie Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind. Die Gemeinde darf sich aber über einen städtebaulichen Vertrag nicht "bereichern": Die vertraglich vereinbarten Leistungen müssen angemessen sein (§ 12 Abs. 2 BauGB). In München wird dies seit Jahren praktiziert und bedeutet dort konkret: eine Abschöpfung des Planungswertgewinns bis zu 66%, wenn die Kosten entsprechend hoch sind. Diese Kosten müssen nachgewiesen werden. Das heißt: Bei einer Finanzierung von Folgekosten über einen städtebaulichen Vertrag muss ein kausaler Zusammenhang mit dem betreffenden Bauvorhaben nachgewiesen sein. Es können deshalb nur solche Kosten mit Hilfe eines SV umgelegt werden, ohne die das Baugebiet nicht errichtet werden kann (z.B. anteilige Finanzierung einer Kläranlage) oder die zwingende Folgen des Gebiets sind (z.B. Kinderspielplatz). Dabei ist zu beachten, dass nur solche Leistungen Gegenstand des SV sein dürfen, auf die der Bauwillige nicht ohnehin einen Anspruch hätte (§ 11 Abs. 2 BauGB).

Mit städtebaulichen Verträgen können die Gemeinden den Bauwilligen Auflagen machen, die über die Festsetzungsmöglichkeiten eines Bebauungsplans hinausgehen. Dies gilt z.B. für ökologische Auflagen: Blockheizkraftwerke und Solarnutzung können auf diese Weise ebenso vorgeschrieben werden wie eine Wärmedämmung auf Niedrigenergie-Standard oder Regenwassernutzung. Das wurde bei der Novellierung des BauGB ausdrücklich klargestellt: Die "Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung" kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein (§ 11 Abs. 1 Nr. 4).

Großer Beliebtheit erfreuen sich städtebauliche Verträge, deren Ziel die Wohnraumversorgung für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen ist. So kann sich ein Bauträger mittels SV verpflichten, Wohnungen im Standard des sozialen Wohnungsbaus zu errichten und den Gemeinden dafür ein Belegungsrecht einzuräumen. Immer stärker greifen die Gemeinden auf SV zurück, um Einheimischenmodelle, also die bevorzugte Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung mit Wohnraum, rechtlich abzusichern.

Städtebauliche Verträge bedürfen immer der Schriftform. Es empfiehlt sich, den SV schon vor dem Auslegungsbeschluss notariell beglaubigen zu lassen, um der Gemeinde eine Sicherheit zu geben, dass der Bauwillige seinen Verpflichtungen auch wirklich nachkommt.

Das BauGB sieht außerdem weitere planungsrechtliche Instrumente vor, die in bestimmten städtebaulichen Situationen hilfreich und sehr sinnvoll anzuwenden sind.

☐ Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

In Bereichen, in denen ein städtebaulicher Misstand herrscht, können städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§ 136–164 BauGB) durchgeführt werden. Ein solcher Misstand liegt vor, wenn dort die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht erfüllt werden oder das Gebiet seine ihm eigentlich zukommenden Funktionen nicht mehr wahrnehmen kann (§ 136 Abs. 2f. BauGB). Das Gebiet der Sanierungsmaßnahme muss als Satzung förmlich festgesetzt werden (§ 142f. BauGB). Während der Geltungsdauer der Satzung sind stärkere planerische Eingriffe möglich als im Geltungsbereich eines normalen BP. So gilt eine Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB, und der Verkauf von Gebäuden oder Grundstücken ist genehmigungspflichtig (§ 144 Abs. 2 BauGB). Auf diese Weise kann die Gemeinde verhindern, dass Sanierungsgebiete zu Spekulationsobjekten werden. Die Sanierungsmaßnahme ist auch ein Finanzierungsinstrument. Denn Bund, Land und Gemeinde sind als öffentliche Aufgabenträger gemäß § 139 BauGB verpflichtet, die Sanierungsmaßnahmen zu unterstützen. Derzeit gilt in Bayern ein Schlüssel, demgemäß Bund und Land je 30%, die Gemeinde 40% der eingesetzten Städtebauförderungsmittel (§ 164a/b BauGB) zur Verfügung stellen. Als Schwerpunkte für den Einsatz solcher Mittel nennt das BauGB (§ 164 b Abs. 2)

- ▶ die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren;
- ▶ die Wiedernutzung brachliegender Flächen;
- ▶ städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände.

Leider wurden die Bundesmittel für die Städtebauförderung in den vergangenen Jahren sukzessive gekürzt. Da auch die Eigenmittel der Kommunen auf Grund der kommunalen Finanzknappheit begrenzt sind, hat die Bedeutung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen immer mehr abgenommen. Das ist nicht nur aus städtebaulichen, ökologischen und vor allem sozialen Aspekten zu bedauern. Auch in ökonomischer Hinsicht sind Städtebauförderungsmaßnahmen ein wichtiges und sehr zielgenaues Instrument zur Förderung der lokalen und regionalen Wirtschaft, insbesondere des Handwerks und des Mittelstandes.

☐ Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Wohn- und Arbeitsstätten sowie die dafür notwendigen Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen können im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) errichtet werden (§ 165–171 BauGB), wenn die erstmalige Entwicklung des Gebiets bzw. dessen städtebauliche Neuordnung (z.B. zur Wiedernutzung brachliegender Flächen) zügig durchgeführt werden soll und dies im öffentlichen Interesse liegt. Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen können auch alleiniger Gegenstand einer SEM sein. Voraussetzung für eine SEM ist, dass ihr Ziel nicht auch durch einen städtebaulichen Vertrag erreicht werden kann oder die Eigentümer der betroffenen Grundstücke nicht bereit sind, diese zu entwicklungsunbeeinflussten Preisen zu verkaufen (§ 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB). Die SEM ist also ein "hartes" städtebauliches Instrument (mit der Möglichkeit der Enteignung!), das nur angewandt werden soll, wenn die entsprechenden Grundstückseigentümer nicht zu einer freiwilligen Mitwirkung bereit sind.

Der Bereich, für den eine SEM vorgesehen ist, muss auf der Basis von Voruntersuchungen durch Beschluss des Gemeinderats als Satzung festgelegt werden. Der wesentliche Vorteil der SEM liegt darin, dass die Gemeinde die im Entwicklungsbereich liegenden Grundstücke erwerben kann. Dabei ist lediglich ein Preis zu zahlen, der dem Verkehrswert der Grundstücke vor der Einleitung der Entwicklungsmaßnahme (z.B.: landwirtschaftliche Nutzfläche; Militärgelände) entspricht. Auf diese Weise kann die Gemeinde den Wertzuwachs der Grundstücke abschöpfen, der durch die Einleitung der Maßnahme entsteht. Nach Abschluss der Maßnahme muss die Gemeinde die Grundstücke wieder verkaufen, und zwar zum jeweiligen neuen Verkehrswert (z.B. Wohn- oder Gewerbefläche). Mit dem Veräußerungsgewinn kann die Gemeinde die Erschließung des Gebiets oder die notwendigen Gemeinbedarfseinrichtungen finanzieren. Die Gemeinde darf durch die SEM allerdings keinen "Gewinn" erzielen, der für Projekte außerhalb des Entwicklungsbereichs verwendet würde. Alle Einnahmen, die bei der Durchführung der Maßnahme entstehen, sind zur Finanzierung der SEM selbst zu verwenden. Ein evtl. erzielter Überschuss ist an die Grundstückseigentümer im Verhältnis der ursprünglichen Grundstückswerte zu verteilen (§ 171 BauGB). Die SEM wird in der Regel nicht ohne einen Zuschuss von Seiten der Kommune zu finanzieren sein, v. a. wenn die Durchführung länger dauert und eine Zwischenfinanzierung über Kredite notwendig ist. Die Kosten sind jedoch unter dem Strich sicher

nicht so hoch wie bei "normaler" städtebaulicher Entwicklung mit der Vorfinanzierung der Erschließungskosten und der Infrastruktureinrichtungen durch die Kommune.



Die SEM ist ein relativ kompliziertes Instrument und verlangt von der Gemeinde erhebliche rechtliche Kenntnisse. Die SEM kann zur Mobilisierung städtebaulich wichtiger Flächen und zur Finanzierung der erforderlichen Infrastruktur dienen. Sie ist aber weder ein "Allheilmittel" noch ein "Alltagsinstrument".

❑ **Stadtumbau und "Soziale Stadt"**

Auf die strukturellen Probleme vieler Städte und Gemeinden (wirtschaftlicher Strukturwandel in alt-industriellen Gebieten, hohe Arbeitslosigkeit, Integration ethnischer Minderheiten, Umbruchsituation nach der Wende in der ehemaligen DDR) reagierte der Bundesgesetzgeber in den neunziger Jahren mit verschiedenen Förderprogrammen (Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, "Soziale Stadt"). Der Erfolg dieser Programme, aber auch die fortdauernden Problemlagen haben dazu geführt, ein eigenständiges Kapitel "Stadtumbau" in das BauGB zu integrieren, das nun eine dauerhafte gesetzliche Grundlage für derartige Maßnahmen bietet, ohne dass dafür die formalen Instrumente der Sanierungs- und/oder Entwicklungsmaßnahme notwendig wären. Denn grundsätzlich bedarf es weder beim Stadtumbau nach den §§ 171a ff. noch bei der "Sozialen Stadt" nach § 171e eines förmlichen Verfahrens und hoheitlicher Eingriffe. Die Gemeinde kann also ausschließlich nach den neuen Vorschriften über den Stadtumbau vorgehen, wenn sie dies für zweckmäßig hält.

Ziel des Stadtumbaues ist es, in Gebieten, die von Funktionsverlusten betroffen sind ("klassisches" Beispiel: Leerstand in "Plattenbauten" ostdeutscher Städte) oder wenn ein solcher Funktionsverlust realistischerweise erwartet werden muss, nachhaltige städtebauliche Strukturen herzustellen (§ 171a Abs. 2f.). Dazu gehört die Stärkung der Innenstädte, v. a. auch ihres Altbaubestandes, ebenso wie der mögliche "Rückbau" (= Abriss) leerstehender, nicht anderweitig nutzbarer Gebäude.



Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Modellvorhaben der Sozialen Stadt. Gute Beispiele für sozial-integrative Projekte, Berlin 2010
Download: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=GXAS0FUK>

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven - Umsetzung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt", Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2003
Download: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=8O2GWIQ7>



Bundestransferstelle "Soziale Stadt":
<http://www.sozialestadt.de/programm/>

Informationen zum Förderprogramm "Stadtumbau Ost":
<http://www.stadtumbau-ost.info/> und

Informationen zum "Stadtumbau West":
<http://www.stadtumbauwest.info/>

Die Gemeinde legt das Gebiet, in der der beabsichtigte Stadtumbau stattfinden soll, durch einen einfachen Ratsbeschluss fest. Die Gebietskulisse ergibt sich aus dem städtebaulichen Entwicklungskonzept, in dem die Ziele und Maßnahmen im Stadtumbauegebiet schriftlich darzustellen sind und das die wesentliche programmatische Grundlage für den geplanten Stadtumbau ist. Dieses Konzept wird sich - zumindest bei kleineren und mittleren Städten - regelmäßig auf das gesamte Gemeindegebiet beziehen, weil nur so die stadträumlichen Verflechtungen mit dem eigentlichen Umbaugebiet ausreichend berücksichtigt werden können. Das städtebauliche Entwicklungskonzept hat auf Grund seines rechtlich informellen Charakters (v. a. im Vergleich zu den bodenrechtlich unmittelbar verbindlichen Festsetzungen eines Bebauungsplans) keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Dritten. Bei der Vorbereitung und Durchführung der Stadtumbaumaßnahmen sind die Betroffenen sowie die Behörden und sonstigen TÖB zu beteiligen. Dies gilt auch für die Aufstellung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts (§ 171b Abs. 3 BauGB). Zur Finanzierung können Städtebaufördermittel eingesetzt werden. Die Gemeinde soll ihr Entwicklungskonzept und die darin vorgesehenen Einzelmaßnahmen,

soweit erforderlich, mit Hilfe von städtebaulichen Verträgen mit den beteiligten Eigentümern umsetzen.

Um die geplanten Umbaumaßnahmen rechtlich abzusichern und ihre Sozialverträglichkeit zu gewährleisten, kann die Gemeinde eine Satzung erlassen (§ 171d BauGB). Auf diese Weise kann die Gemeinde – ähnlich wie bei der Veränderungssperre nach § 14 BauGB – bestimmte Bauvorhaben einer Genehmigungspflicht unterwerfen und so verhindern, dass Baumaßnahmen durchgeführt werden, die dem Umbauziel oder einem Sozialplan widersprechen.

Auch die Programmziele des im Jahre 1999 aufgelegten Bund-Länder-Programms Soziale Stadt werden im BauGB (§ 171e) gesetzlich verankert. In diesem Rahmen sollen städtebauliche Maßnahmen realisiert werden, die durch soziale Missstände benachteiligte Gebiete ("Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets"), in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht, stabilisieren und aufwerten. Soziale Missstände und/oder Benachteiligungen können angenommen werden, wenn das betreffende Gebiet z.B. durch hohe Arbeitslosigkeit, wirtschaftliche Probleme, Integrationsdefizite und Vernachlässigung der Bausubstanz sowie der öffentlichen Räume betroffen ist. Dies gilt v. a. für innerstädtische oder innenstadtnah gelegene Gebiete sowie verdichtete Wohn- und Mischgebiete.

Auch für die Soziale-Stadt-Gebiete ist ein Entwicklungskonzept aufzustellen, das die geplanten Ziele und Maßnahmen enthält. Betroffenen- und Behördenbeteiligung sind analog zum Stadtumbau geregelt. Als Ziel der Entwicklungskonzepte nennt das BauGB v. a. die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen (§ 171e Abs. 4 Satz 2). Sowohl bei der Erstellung des Entwicklungskonzepts als auch bei seiner Umsetzung besonders wichtig ist die aktive Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung. Diese ist durch Beratung und Unterstützung zu fördern. Ausdrücklich genannt wird dabei die Einrichtung einer gemeinsamen Koordinierungsstelle (etwa im Sinne eines "Quartiersmanagements") (§ 171e Abs. 5 BauGB).

□ Erhaltungssatzung

Mit dem Mittel der Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB) können die Gemeinden aktiv in den Bodenmarkt eingreifen, indem sie Gebiete festlegen, in denen der Abbruch, der Umbau und die Nutzungsänderung von Gebäuden genehmigungsbedürftig ist. Erhaltungssatzungen können erlassen werden, wenn die städtebauliche Eigenart des Gebiets oder die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten werden soll. Insbesondere größere Städte haben von dieser Satzungsermächtigung Gebrauch gemacht, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vor modernisierungsbedingten Verdrängungseffekten zu schützen. Genehmigungen für Modernisierungsmaßnahmen im Geltungsbereich einer solchen "Milieuschutzsatzung" müssen erteilt werden, wenn sie eines der in § 172 Abs. 4 BauGB genannten Kriterien erfüllen. Wichtig ist dabei v. a. der in Nr. 1 genannte Tatbestand einer "Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindeststandards". Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die notwendigen Modernisierungen durchgeführt und gleichzeitig unangebrachte Luxussanierungen verhindert werden können.

□ Städtebauliche Gebote

Die Gemeinde kann für einzelne Gebäude oder Grundstücke städtebauliche Gebote (§ 175–179 BauGB) aussprechen. Dazu gehören das Baugebot (§ 176 BauGB), mit dem sich Baulücken mobilisieren lassen, und das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), mit dem der spekulative Verfall von Gebäuden bekämpft werden kann. Allerdings wird von diesen Instrumenten in der Praxis nur wenig Gebrauch gemacht. Viele Gemeinden schrecken vor den damit meist zusammenhängenden gerichtlichen Auseinandersetzungen und Entschädigungsansprüchen zurück.



Marie-Luis Wallraven-Lindl / Anton Strunz: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch. Difu-Arbeitshilfe. Berlin 2010

c. Vom Bauvorhaben zur Baugenehmigung

Bevor ein Bauvorhaben realisiert werden darf, sind in einem umfangreichen Verfahren die rechtlichen Voraussetzungen zu klären. Dabei geht es zunächst um die **planungsrechtliche Zulässigkeit** des Vorhabens, für deren Beurteilung das BauGB gefragt ist.

☐ Der Begriff des "Bauvorhabens" (§ 29 BauGB)

Von einem Bauvorhaben spricht man, wenn eine bauliche Anlage errichtet, geändert oder ihre Nutzung verändert werden soll. Auch Aufschüttungen, Abgrabungen und Ablagerungen größeren Umfangs gelten als Bauvorhaben. Alle Bauvorhaben werden hinsichtlich ihrer planungsrechtlichen Zulässigkeit nach den §§ 30-37 BauGB beurteilt - auch solche, die nach den jeweiligen Landesbauordnungen möglicherweise weder genehmigungs- noch anzeige- oder zustimmungspflichtig sind. Das heißt zum Beispiel: Eine nach Bayerischer Bauordnung (BayBO) genehmigungsfreie Grenzgarage kann unzulässig sein, wenn sie sich nicht gemäß § 34 BauGB in die Umgebungsbebauung einfügt. Also: Nicht jedes genehmigungsfreie Bauvorhaben ist automatisch planungsrechtlich zulässig!



Wenn ein Bauvorhaben zwar gemäß §§ 30-37 BauGB planungsrechtlich zulässig ist, jedoch nicht mit den städtebaulichen Zielsetzungen der Gemeinde übereinstimmt, dann kann sie dieses Vorhaben durch die Aufstellung eines Bebauungsplans und den Beschluss einer Veränderungssperre (§ 14 BauGB) verhindern. Im Bebauungsplanverfahren können städtebauliche Vorgaben für das Baugrundstück entwickelt werden, die den neuen Prüfmaßstab für die Zulässigkeit des Bauvorhabens bilden.

☐ Zulässigkeit eines Bauvorhabens im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB)

Liegt ein Bauvorhaben im Bereich eines *qualifizierten* Bebauungsplans oder eines Vorhabens- und Erschließungsplans, dann sind allein die Festsetzungen dieses Bebauungsplans für die Entscheidung über die Zulässigkeit dieses Bauvorhabens maßgeblich. Werden die Vorgaben dieser Pläne eingehalten, dann ist das Vorhaben zulässig. Vorhaben im Bereich eines *einfachen* Bebauungsplans müssen nicht nur die Vorschriften des Bebauungsplans erfüllen, sondern werden darüber hinaus auch - je nach Standort - nach den Kriterien des § 34 oder 35 BauGB beurteilt.

☐ Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)

Falls ein Bauvorhaben einzelnen Festsetzungen des BP widerspricht, können Ausnahmen und Befreiungen genehmigt werden. Die Ausnahmen müssen im BP nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sein (§ 31 Abs. 1 BauGB). Befreiungen von den Festsetzungen können erteilt werden, wenn die Grundzüge der Planung dadurch nicht berührt werden. Grundzüge der Planung wären beispielsweise berührt:

- ▶ wenn in einem reinen Wohngebiet eine Gewerbenutzung genehmigt werden soll;
- ▶ wenn auf einer als Freifläche festgesetzten Fläche ein Bauvorhaben realisiert werden soll;
- ▶ wenn statt einer im Bebauungsplan festgesetzten Geschossflächenzahl von 0,3 ein Bauvorhaben mit einer GFZ von 0,6 geplant ist.

Sollen die entsprechenden Nutzungen dennoch ermöglicht werden, dann wäre dies nur über eine Änderung des Bebauungsplans möglich.



Befreiungen nach § 31 BauGB sollten restriktiv gehandhabt werden. Denn jede Befreiung hat Präcedenzwirkung: Eine einmal erteilte Befreiung ist automatisch für das gesamte Bebauungsplangebiet gültig.

Als Kriterium für eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans nennt § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB die "städtebauliche Vertretbarkeit" der Abweichungen. Als "städtebaulich vertretbar" gelten dabei alle Bauvorhaben, die in diesem Bereich genehmigungsfähig wären, wenn dort kein Bebauungsplan existieren würde. Prüfkriterium sind für die städtebauliche Vertretbarkeit also die Vorschriften des § 34 BauGB. Außerdem kann eine Befreiung ausgesprochen werden, wenn Gründe des

Allgemeinwohls dafür sprechen oder nicht beabsichtigte objektive "Härten" mit der Durchführung des BP verbunden wären. Dies sind sehr dehn- und interpretierbare Formulierungen, die es ermöglichen, den Wünschen politisch einflussreicher Bauherren zu entsprechen.

☐ **Bauvorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB)**

Für die Gemeindeteile, die zwar bebaut sind, für die aber kein Bebauungsplan existiert, wird die Zulässigkeit eines Bauvorhabens danach beurteilt, ob es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die "Eigenart der näheren Umgebung" einfügt. Außerdem müssen die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben. Das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden. Die Zulässigkeit eines Bauvorhabens ist damit eng an die vorhandene Umgebungsbebauung gebunden. Allerdings bedeutet "Einfügen" nicht die Orientierung am "Durchschnitt" der umgebenden Bebauung. Maßstab für die Genehmigungsfähigkeit nach § 34 BauGB ist vielmehr das größte Gebäude in der Umgebung. "Sonderbauwerke" wie Kirchen, Krankenhäuser, Altenheime etc. werden hierbei allerdings nicht berücksichtigt. Nach der ständigen Rechtsprechung spielen auch GFZ, GRZ oder Grundstücksgröße keine Rolle für die Zulässigkeit nach § 34 BauGB. Entscheidend ist vielmehr die Baumasse.

Eine Ausnahme vom Einfügungsgebot macht das BauGB für bereits im Innenbereich angesiedelte Handwerks- und Gewerbebetriebe. Diese nämlich dürfen erweitert, geändert oder erneuert werden, auch wenn sie sich nicht in die Umgebung einfügen. Gleiches gilt für eine Nutzungsänderung (§ 34 Abs. 3a BauGB). Allerdings muss die Abweichung städtebaulich vertretbar und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Diese Regelung soll die Sicherung und Fortentwicklung bestehender Gewerbe- und Handwerksbetriebe im unbeplanten Innenbereich erleichtern.

Der Begriff des "Einfügens" eröffnet einen großen Ermessensspielraum, weil er sehr vage und interpretationsbedürftig ist. Dies macht den § 34 zu einem "Gummiparagraphen", der der planerischen Willkür Tür und Tor öffnet. Eine zu großzügige Auslegung kann nämlich dazu führen, dass ein ganzes Quartier kippt. Viele Bausünden der Vergangenheit, gerade in oftmals städtebaulich sensiblen, denkmalgeschützten Bereichen sind Folge einer Genehmigung nach § 34 BauGB. Es besteht die große Gefahr, dass politisch opportune Bauvorhaben nach § 34 durchgeboxt werden. Der Ermessensspielraum verleitet zu Missbrauch.

Eine für die Entwicklung v. a. des Einzelhandels wichtige Bestimmung enthält § 34 Abs. 3 BauGB.

Auch im bereits bebauten Innenbereich kann eine Gemeinde zum Mittel des Bebauungsplans greifen, wenn sie städtebaulich unerwünschte Entwicklungen verhindern will, die bei der Anwendung des § 34 zulässig wären. Entschädigungsansprüche nach § 39 BauGB hat die Gemeinde nicht zu fürchten, weil hier keine aus einem Bebauungsplan herrührenden Baurechte betroffen sind.



Von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich dürfen nämlich keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde selbst, aber auch in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Dies betrifft insbesondere Vorhaben des großflächigen Einzelhandels, deren städtebauliche Auswirkungen über die nähere Umgebung hinausgehen. Ob durch das neue Vorhaben "schädliche Auswirkungen" zu befürchten sind, ist insbesondere im Hinblick auf die wünschenswerte verbraucher-nahe Versorgung der Bevölkerung zu beurteilen.

☐ **Ergänzungs- und Abrundungssatzungen (§ 34 Abs. 4 BauGB)**

Probleme bei der Anwendung des § 34 BauGB ergeben sich nicht nur im eigentlichen Innenbereich, sondern auch und vor allem aus der Frage, was denn als "im Zusammenhang bebauter Ortsteil" zu gelten hat. Splittersiedlungen oder Weiler sollten nicht als Innenbereich gewertet werden, sondern als Außenbereich, um der Gefahr weiterer Zersiedelung entgegenzuwirken. Ähnlich verhält es sich mit Flächen zwischen landwirtschaftlichen Gebäuden und bereits vorhandener Bebauung. Vor allem für kleinere Gemeinden können die Bestimmungen des § 34 Abs. 4 von großer Bedeutung sein.

▶ In § 34 Abs. 4 Nr. 1 werden die Gemeinden ermächtigt, durch Satzung die Grenzen der im Zusam-

menhang bebauten Ortsteile (in denen dann die Vorschriften des § 34 Abs. 1f. anzuwenden sind!) festzulegen. Mit einer solchen Satzung wird für Zweifelsgrundstücke definiert, dass sie als Innenbereich zu behandeln sind.

▶ Gemäß § 34 Abs. 4 Nr. 2 können die Gemeinden ebenfalls durch Satzung festlegen, dass bebaute Flächen im Außenbereich als Gebiete anzusehen sind, in denen § 34 Abs. 1f. anzuwenden ist, wenn der FNP diese Gebiete als Bauflächen vorsieht.

▶ Nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 können die Gemeinden einzelne Außenbereichsflächen durch Satzung in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn diese Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. Für diese Satzung können Festsetzungen wie in einem Bebauungsplan getroffen werden.

Für die beiden zuletzt genannten Satzungstypen ist bei der Aufstellung das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB (d.h.: verkürzte Fristen, nur Betroffenenbeteiligung) anzuwenden.

☐ Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)

Grundanliegen des § 35 BauGB ist der Schutz des Außenbereichs vor einer Bebauung, aber auch vor



Ergänzungssatzungen sollten nur in Ausnahmefällen und auf wenige, einzelne Grundstücke beschränkt erlassen werden. Sie sollten nur eingesetzt werden, um städtebauliche Fehlentwicklungen in den Griff zu bekommen, nicht aber um solche Fehlentwicklungen zu sanktionieren oder gar auszuweiten. Wenn größere, bisher unbebaute Flächen des Außenbereiches als Bauflächen ausgewiesen werden sollen, ist ein "normales" Bebauungsplanverfahren vorzuziehen.

einer Erweiterung oder Verfestigung bereits vorhandener Bebauung. Im Außenbereich ist Bauen deshalb nur ausnahmsweise zulässig. Es gibt aber privilegierte Vorhaben, die zu genehmigen sind, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist. Abs. 1 zählt diese privilegierten Vorhaben im Einzelnen auf. Landwirtschaftliche Betriebe*) gehören ebenso dazu wie Gartenbaubetriebe, die Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen (Vorsicht: dazu zählen auch Mobilfunkanlagen!), Windenergieanlagen und neuerdings auch die energetische Verwertung von Biomasse. Voraussetzung für die Privilegierung ist in diesem Falle aber, dass die Biomasse-Anlage auf einem landwirtschaftlichen Betrieb oder im Zusammenhang mit einem forstwirtschaftlichen Betrieb, einem Gartenbaubetrieb oder einem Tierhaltungsbetrieb errichtet wird. Außerdem ist die Privilegierung auf Anlagen beschränkt, die eine Feuerungswärmeleistung von 2 Megawatt nicht überschreitet. Zusätzlich ist die maximale Kapazität einer Anlage zur Erzeugung von Biogas auf 2,3 Millionen Normkubikmeter Biogas pro Jahr begrenzt (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB). Die Biomasse kann auch von mehreren Betrieben angeliefert werden, allerdings nur von solchen in der näheren Umgebung. Öffentliche Belange, die einem privilegierten Vorhaben entgegenstehen können, sind z.B.:

- ▶ entgegenstehende Darstellungen im Flächennutzungs- oder Landschaftsplan,
- ▶ schädliche Umweltauswirkungen,
- ▶ Gefährdung der Wasserwirtschaft,
- ▶ Beeinträchtigung von Belangen des Naturschutzes, der Landschaftspflege oder des Denkmalschutzes,
- ▶ Entstehung oder Verfestigung von Splittersiedlungen.

Wirksame Instrumente, die selbst ein privilegiertes Vorhaben verhindern, sind also ein FNP mit qualifizierten Standortaussagen, das Landesentwicklungsprogramm und der Regionalplan.

Die teilprivilegierten Vorhaben, die in § 35 Abs. 4 aufgezählt sind, sollen den Umstrukturierungsprozessen in der Landwirtschaft Rechnung tragen. Neben der Umnutzung zu Wohnzwecken (bis zu drei Wohneinheiten und ohne dass ein betrieblicher Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Betrieb bestehen muss) sind auch Umnutzungen zu gewerblichen Zwecken möglich. Diese Umnutzung ist möglich, wenn die Aufgabe der bisherigen Nutzung nicht länger als sieben Jahre zurückliegt. Die-

*) Gemäß § 201 BauGB muss ein landwirtschaftlicher Betrieb das Futter für die Tiere überwiegend auf den eigenen Flächen erzeugen können. Der Betrieb muss das Futter aber nicht tatsächlich herstellen.

se Erleichterung der Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude ist insofern problematisch, als sie die Gefahr unerwünschter Entwicklungen und des Missbrauchs beinhaltet. So kann aus einer Scheune eine Autowerkstatt werden oder sich aus einem Stall allmählich eine Splittersiedlung entwickeln. Dies wären nicht nur städtebaulich im Außenbereich unerwünschte Entwicklungen. Solche Umnutzungen führen auch zu infrastrukturellen Anforderungen (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung), die für die Gemeinden mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden sind.

Für die Lückenfüllungssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB gilt Ähnliches wie für die Ergänzungssatzung nach § 34. Sie ermöglicht es, für bereits bebaute Bereiche im Außenbereich, in denen schon eine Wohnbebauung von einigem Gewicht (in der Regel: ca. zehn Wohnhäuser) vorhanden ist, die Grenzen der Bebauung festzulegen und damit natürlich auch weitere Bauvorhaben auf einzelnen Grundstücken zu ermöglichen. Für die Aufstellung solcher Satzungen ist das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB entsprechend anzuwenden. Durch eine solche Satzung ist es im Außenbereich möglich, dass weitere Wohnbauvorhaben und auch kleinere Handwerks- und Gewerbebetriebe zulässig sind. Auch diese Regelung ist problematisch, weil sie zu einer städtebaulich ungeordneten Entwicklung führen kann.

Die Bayerische Bauordnung (BayBO) ist die gesetzliche Grundlage für das Verfahren zur **Genehmigung von Bauvorhaben**. In Bayern ist in der jüngsten Vergangenheit eine weitgehende Privatisierung des Verfahrens ermöglicht worden. Wichtige bauaufsichtliche Prüfungen (Brandschutz, Statik, Wärmeschutz), die vor 1994 noch von den Bauordnungsämtern zu erledigen waren, wurden in bestimmten Fällen in die Hände der Entwurfsverfasser bzw. privater Sachverständiger gelegt. In Bayern gibt es jetzt für die Genehmigung eines Bauvorhabens drei Möglichkeiten:

- ▶ das Freistellungsverfahren;
- ▶ das vereinfachte Genehmigungsverfahren;
- ▶ das "normale" Genehmigungsverfahren.

Das Freistellungsverfahren (Art. 58 BayBO)

Die Freistellung von einem Genehmigungsverfahren ist nur in Gebieten mit einem qualifizierten Bebauungsplan möglich, wenn dieses Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans und anderen örtlichen Bauvorschriften nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Falls die Gemeinde nicht binnen eines Monats erklärt, dass sie ein reguläres Genehmigungsverfahren durchführen will, kann mit dem Bau begonnen werden. Die Gemeinde kann nach eigenem Ermessen ein normales Genehmigungsverfahren einleiten, falls sie dies für sinnvoll und notwendig hält. Wenn die Gemeinde dies nicht für erforderlich hält, kann sie dem Bauherrn vor Ablauf der 4-Wochen-Frist eine Freistellungserklärung erteilen.

Das vereinfachte Genehmigungsverfahren (Art. 59 BayBO)

Das vereinfachte Genehmigungsverfahren wird auf alle Bauvorhaben angewandt, die nicht entweder

Eine Freistellungserklärung sollte auf keinen Fall eine Übereinstimmung des Bauvorhabens mit den Festsetzungen des Bebauungsplans bescheinigen. Eine solche Aussage würde die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit des Bauvorhabens auf die Gemeinde verlagern und könnte somit Haftungsansprüche auslösen.



allgemein oder im Rahmen des Freistellungsverfahrens genehmigungsfrei oder als Sonderbauten im regulären Genehmigungsverfahren zu behandeln sind. Es wird also auf alle nicht genehmigungsfreien Bauvorhaben mittlerer und geringer Schwierigkeit angewandt. Das vereinfachte Verfahren beschränkt die Bauaufsichtsbehörden auf die Prüfung eines Kernbereichs von öffentlich-rechtlichen Vorschriften:

- ▶ planungsrechtliche Zulässigkeit nach den §§ 29 bis 38 BauGB;
- ▶ Übereinstimmung mit örtlichen Bauvorschriften (z.B. einer Gestaltungssatzung);
- ▶ Abstandsvorschriften;

- ▶ Baugestaltung nach Art. 8 BayBO;
- ▶ Stellplatznachweis bzw. -ablösung nach Art. 47;
- ▶ Anforderungen des Arbeitsschutzes (bei gewerblichen Anlagen).

☐ **Das reguläre Baugenehmigungsverfahren (Art. 60 BayBO)**

Im herkömmlichen Genehmigungsverfahren wird ein Bauvorhaben auf seine Übereinstimmung mit allen öffentlich-rechtlichen Anforderungen geprüft. Die Baugenehmigung bestätigt dem Bauherrn verbindlich, dass sein Vorhaben all diesen Vorschriften entspricht. Eine solche Baugenehmigung ist eine umfassende öffentlich-rechtliche Unbedenklichkeitsbescheinigung.

Das "normale" Baugenehmigungsverfahren ist zwingend nur noch bei sogenannten Sonderbauten (Art. 2 Abs. 4 BayBO) anzuwenden. Das sind solche Bauvorhaben, die auf Grund ihrer Größe, Art oder Nutzung besondere Risiken bergen und die für größere Personenkreise eine Gefahr an Leib und Leben darstellen können. Dazu gehören Hochhäuser, Krankenhäuser, gewerbliche Anlagen mit mehr als 1.600 Quadratmeter Grundfläche, Verkaufsstätten mit mehr als 800 Quadratmeter Verkaufsfläche, Gaststätten mit mehr als 40 Plätzen, Beherbergungsbetriebe mit mehr als 12 Betten sowie Schulen oder Kindergärten.

☐ **Privatisierung der Prüfverfahren (Art. 62ff. BayBO)**

Die Verantwortlichkeiten für die bautechnischen Anforderungen und Nachweise sind durch die BayBO weitgehend "privatisiert" worden. Das heißt: Nicht mehr die Bauaufsichtsbehörde muss prüfen, ob Schall-, Brand- und Wärmeschutz gewährleistet sind. Die Verantwortung für die Einhaltung dieser Anforderungen übernehmen private Sachverständige. Wie weit die Privatisierung geht, richtet sich nach der Schwierigkeit der jeweiligen Bauvorhaben. Wenn die Bescheinigungen der entsprechenden privaten Sachverständigen vorliegen, dann gelten die jeweiligen bauaufsichtlichen Anforderungen als erfüllt. Die Bauaufsichtsbehörde *darf gar nicht* mehr prüfen, ob diese Bescheinigungen inhaltlich stimmig sind.

☐ **Verfahrensfreie Bauvorhaben (Art. 57 BayBO)**

Einige Baumaßnahmen sind auf Grund ihrer Größe vollkommen verfahrensfrei und bedürfen deshalb überhaupt keiner Baugenehmigung. Hierzu gehören kleinere Gebäude (z.B. Geräteschuppen) im Innenbereich, Garagen mit einer Grundfläche unter 50 qm, Gewächshäuser bis zu einer bestimmten Größe, aber auch Solarenergieanlagen und Sonnenkollektoren in und an Dach- und Außenwandflächen sowie auf Flachdächern, ansonsten mit einer Fläche bis zu 9 qm oder gebäudeunabhängig mit einer Höhe bis zu 3 m und einer Gesamtlänge bis zu 9 m.

Im Baugenehmigungsverfahren sind außerdem einige **wichtige Einzelbestimmungen der Bayerischen Bauordnung** zu beachten:

☐ **Abstandsflächen (Art. 6 BayBO)**

Die Tiefe der Abstandsfläche bemisst sich grundsätzlich nach der Wandhöhe; sie wird senkrecht zur Wand gemessen. Für Dächer gelten je nach Dachneigung Abschlüsse von der Höhe. In Kerngebieten und in Gewerbe- und Industriegebieten gibt es ebenfalls zum Teil erhebliche Abschlüsse. Die Mindestabstandsfläche beträgt jedoch in der Regel in jedem Falle 3 Meter. Garagen und Nebengebäude dürfen im Bereich der Abstandsflächen gebaut werden, wenn sie bestimmte Größen nicht überschreiten.

Mit einem Bebauungsplan oder einer anderen gemeindlichen Satzung (z.B. Gestaltungs-, Abrundungs- und Lückenfüllungssatzung) kann die Gemeinde die Vorschriften über die Abstandsflächen außer Kraft setzen. In einer solchen Satzung kann die Gemeinde von den Vorschriften der BayBO abweichende Abstandsflächen festsetzen. Abstandsflächen sind logischerweise dann nicht notwendig, wenn das Gebäude planungsrechtlich an die Grundstücksgrenze gebaut werden kann oder gar muss.

☐ **Stellplatznachweis (Art. 47 BayBO)**

Ziel des Art. 47 BayBO ist es, die öffentlichen Verkehrsflächen vom "ruhenden" Kfz-Verkehr zu entlasten. Jedes bebaute Grundstück soll deshalb die Stellplätze nachweisen, die für den von ihm anscheinend ausgehenden Verkehr notwendig sind. Grundsätzlich ist dieser Stellplatznachweis auf dem eigenen Baugrundstück zu führen. Die Stellplätze können aber auch auf einem geeigneten Grund-

stück in der Nähe hergestellt werden, wenn diese Nutzung rechtlich abgesichert ist. Die Zahl der "notwendigen" Stellplätze legt – soweit die Gemeinde durch eine örtliche Bauvorschrift (dazu gehört auch ein Bebauungsplan) selbst nichts anderes bestimmt – die Staatsregierung in einer Stellplatzverordnung fest. Dort, wo der Stellplatznachweis nicht möglich ist, können die Kosten für die vorgeschriebenen Stellplätze ersatzweise abgelöst werden. Dies geschieht in einem sog. Ablösungsvertrag. Die Gemeinde muss den Geldbetrag für die Stellplatzablösung entweder für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen oder deren Instandhaltung bzw. Modernisierung verwenden oder für sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr. Dazu gehören auch investive Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs. Nach Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums des Innern dürfen die Ablösebeträge auch für die Förderung des Radverkehrs verwendet werden, wenn die diesbezüglichen Maßnahmen zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehrs dienen.

☐ **Nachbarbeteiligung (Art. 66 BayBO)**

Wenn im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens (und zwar nur im Rahmen des regulären!) von der Beteiligung der Nachbarn die Rede ist, dann bezieht sich dies immer nur auf die angrenzenden Grundstückseigentümer (und Erbbauberechtigte). Eine Unterschrift des Nachbarn auf dem Bauantrag gilt als Zustimmung. Eine fehlende Unterschrift ist für die Gemeinde nicht automatisch Anlass, sich mit dem betroffenen Nachbarn in Verbindung zu setzen. Sie tut dies nur noch auf ausdrücklichen Antrag des Bauherrn. Sofern ein Nachbar nicht zugestimmt oder Einwendungen erhoben hat, denen nicht entsprochen wurde, ist ihm eine Ausfertigung der Baugenehmigung zuzustellen.

Bei mehr als zwanzig Nachbarn sieht die BayBO die Möglichkeit von Verfahrensvereinfachungen vor:

▶ Auf Antrag des Bauherrn kann an die Stelle des normalen Beteiligungsverfahrens eine öffentliche Bekanntmachung im Amtsblatt und den örtlichen Tageszeitungen treten (Art. 66 Abs. 4). Wer nach Ablauf eines Monats seine Bedenken nicht geltend gemacht hat, ist von weiteren öffentlich-rechtlichen Einwendungen gegen das Vorhaben ausgeschlossen.

▶ Auch die Zustellung der Baugenehmigung kann bei mehr als zwanzig Beteiligten durch eine öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden, die eine Rechtsbelehrung enthalten muss (Art. 66 Abs. 2 Satz 4 BayBO).

Ein Einspruch eines Nachbarn gegen die Baugenehmigung hat keine aufschiebende Wirkung, weil das BauGB (§ 212a Abs. 1) einen Sofortvollzug vorsieht, der auch von einem Widerspruch und einer Anfechtungsklage nicht berührt wird. Die Bauaufsichtsbehörde sowie die Widerspruchsbehörde können daraufhin von sich aus die Vollziehung aussetzen (§ 80 Abs. 2 VwGO). Tun sie dies nicht, muss sich der Nachbar bei dem Gericht, das über die Rechtmäßigkeit der Baugenehmigung entscheidet, um die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bemühen (§ 80 Abs. 5, § 80a Abs. 3 VwGO). Vor Gericht kann ein Nachbar nur dann gewinnen, wenn wirklich nachbarschützende Belange verletzt sind. Dazu gehören z.B. eine Verletzung der Vorschriften hinsichtlich der Abstandsflächen oder die Zulassung von Nutzungen, die eigentlich dem Gebietscharakter nach Baunutzungsverordnung widersprechen.

☐ **Baugenehmigung, Ersatzvornahme, Vorbescheid, Baubeginn (Art. 67, 68, 69, 71 BayBO)**

Für die Baugenehmigung sind die Landratsämter und die kreisfreien Städte sowie die Großen Kreisstädte zuständig. Andere kreisangehörige Gemeinden müssen zu einem Bauvorhaben in ihrem Gemeindegebiet eine Stellungnahme abgeben. Diese Stellungnahme und die mögliche Erklärung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB darf sich ausschließlich auf Fragen des Planungsrechts (nach den §§ 31-35 BauGB) sowie auf solche Bereiche beziehen, die in einer gemeindlichen Satzung geregelt sind.

Besteht beim Bauherrn Unklarheit darüber, ob und evtl. mit welchen Auflagen sein Bauvorhaben ge-

Will eine kreisangehörige Gemeinde im unbeplanten Innenbereich über die Regelungen des § 34 BauGB hinaus Einfluss auf die Ortsbildgestaltung behalten, dann sollte sie eine Gestaltungssatzung beschließen. Falls ein Bauvorhaben von dieser Satzung abweicht, kann das gemeindliche Einvernehmen versagt werden.



nehmungsfähig ist, dann kann er einen Antrag auf Vorbescheid stellen (Art. 71 BayBO). Der Vorbescheid ist ein einfaches und kostengünstiges Instrument, um einzelne Fragen der Zulässigkeit eines Bauvorhabens zu klären. Der Vorbescheid ist eine vorweggenommene Teilbaugenehmigung. Er bindet die Gemeinde und die Bauaufsichtsbehörde in den darin angesprochenen Punkten – allerdings nur in diesen. Die Bindungswirkung des Vorbescheids erstreckt sich auf die Dauer seiner Gültigkeit (maximal drei Jahre mit der – mehrmaligen – Möglichkeit einer Verlängerung um jeweils zwei Jahre!). Die Baugenehmigung darf nur versagt werden, wenn das bauaufsichtliche Verfahren ergeben hat, dass das Vorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften widerspricht, die im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen sind (Art. 68 Abs. 1 BayBO). Die Bauwerberin hat einen Anspruch auf Baugenehmigung, wenn das Vorhaben zulässig ist. Eine widerrechtliche Versagung löst Schadensersatzansprüche aus. Die Genehmigung muss schriftlich erfolgen. Die Baugenehmigung kann Auflagen oder Bedingungen enthalten. In diesem Fall kann von der Bauherrin eine Sicherheitsleistung verlangt werden (Art. 68 Abs. 3 BayBO). Sofern im Bescheid keine andere Frist genannt wird, ist eine Baugenehmigung vier Jahre lang gültig. Die Frist kann auf Antrag für jeweils zwei Jahre verlängert werden (Art. 69 BayBO).

Die Gemeinde wird, sofern sie nicht selbst Bauaufsichtsbehörde ist, über die Baugenehmigung unterrichtet, falls sie dem Vorhaben nicht zugestimmt hat. Hat eine Gemeinde (die nicht selbst Bauaufsichtsbehörde ist) ihr gemeindliches Einvernehmen zum Bauvorhaben versagt, dann kann dieses durch die Baugenehmigung der Bauaufsichtsbehörde ersetzt werden (Art. 67 BayBO). Diese Ersatzvornahme, die zu begründen ist, ist nur möglich, wenn die Gemeinde das Einvernehmen rechtswidrig versagt hat. Die Gemeinde muss vor dem Erlass der Genehmigung gehört werden. Ein Widerspruch oder eine Anfechtungsklage gegen die Ersatzvornahme seitens der Gemeinde haben keine aufschiebende Wirkung (Art. 67 Abs. 3 BayBO). Will eine Gemeinde gegen die Ersatzvornahme gerichtlich vorgehen, dann benötigt sie zusätzlich zu ihrem Widerspruch auch einstweiligen Rechtsschutz (§ 80a Abs. 1 und 3 VwGO), da andernfalls sehr schnell vollendete Tatsachen (Baubeginn!) geschaffen werden können.

Erst wenn die Baugenehmigung bekannt gegeben worden ist, darf mit dem eigentlichen Bau (inkl. Baugrubenaushub!) begonnen werden (Art. 68 Abs. 5 BayBO). Den tatsächlichen Beginn der Bauarbeiten muss der Bauherr der Bauaufsichtsbehörde mindestens eine Woche vorher mitteilen (Art. 68 Abs. 7 BayBO).

☐ Örtliche Bauvorschriften (Art. 81 BayBO)

Der Art. 81 BayBO enthält einen umfangreichen Katalog von Themen, für deren Regelung die Gemeinde eine eigene Satzung erlassen kann. Solche örtlichen Bauvorschriften sind möglich für die Gestaltung des Ortsbilds, das Verbot von Werbeanlagen, die Gestaltung von Abstandsflächen, die Herstellung von Kinderspielplätzen, die Herstellung oder die Beschränkung des Baus von Stellplätzen, die Herstellung von Fahrradabstellanlagen, den Schutz von Bäumen. Schon diese Aufzählung zeigt, welch politisches Potenzial in diesen örtlichen Bauvorschriften steckt. Die örtlichen Bauvorschriften können für das gesamte Gemeindegebiet erlassen werden, aber auch nur für bestimmte Ortsteile, Straßen, Gebiete oder Plätze. Sie werden als eigenständige, nicht genehmigungspflichtige Satzungen erlassen oder im Rahmen von Bebauungsplänen integriert. Im ersten Falle gibt es kein gesondertes Verfahren mit Bürgerbeteiligung, im zweiten gelten die Vorschriften des BauGB analog.

d. Bauen und Umweltschutz

Bauen ist immer mit einem Eingriff in Umwelt und Natur verbunden. Zerstörung bislang noch intakter Naturräume, Versiegelung von Flächen, weitere Zunahme des Verkehrs und Zersiedelung der Landschaft – all das sind Folgen der Bautätigkeit, die – wenn möglich – vermieden oder doch zumindest minimiert werden sollten. Grundlage für eine Berücksichtigung der Belange des Umwelt- und Naturschutzes im Rahmen der Bauleitplanung ist der § 1 Abs. 5 BauGB:

"Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährlei-

sten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln."

Die umweltschützenden Belange, die im Abwägungsprozess der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind, sind im § 1a BauGB zusammengefasst. Ausdrücklich genannt werden dabei:

- ▶ der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden und die Forderung nach Begrenzung der Bodenversiegelung.
- ▶ die Darstellungen von Landschafts- und sonstigen Plänen, zu denen auch informelle Pläne wie städtebauliche Rahmenpläne, Gemeindeentwicklungspläne, gemeindliche "Leitbilder" oder Agenda-21-Beschlüsse sowie natürlich Regionalpläne gehören.
- ▶ die Vermeidung und der Ausgleich des Eingriffs in Natur und Landschaft.
- ▶ die Schutzgebiete nach Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und die evtl. notwendige Prüfung des Eingriffs nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU.
- ▶ Berücksichtigung von Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, aber auch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen

Mit der Umweltprüfung im Rahmen des Bauleitplanverfahrens (siehe oben unter 4. b.) ist geregelt, wie diese umweltrelevanten Belange ermittelt und in den Abwägungsprozess einbezogen werden müssen.

Mit den Eingriffen in Natur und Landschaft befasst sich speziell die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Was unter einem solchen Eingriff zu verstehen ist, wird in § 8 Abs. 1 BNatSchG (bzw. wortgleich in Art. 6 des Bayerischen Naturschutzgesetzes) definiert:

"Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig verändern können."

Vermeidbare Eingriffe sind vom Bauherren zu unterlassen, unvermeidbare Eingriffe müssen von ihm auf eigene Kosten ausgeglichen werden.

In § 8 a Abs. 1 BNatSchG wird für Eingriffe, die aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder



Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft. Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Ein Leitfadens, 2. Auflage, München 2003 - Download: http://www.stmug.bayern.de/umwelt/naturschutz/doc/leitf_oe.pdf

Bunzel, Arno: Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft. Difu-Arbeitshilfen Städtebaurecht, Berlin 1999

Aufhebung von Bebauungsplänen und aufgrund von Ergänzungssatzungen zu erwarten sind, vorgeschrieben, dass diese Eingriffe, ihre Vermeidung und ihr Ausgleich im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens geregelt werden müssen. Nicht angewandt wird die Eingriffsregelung in bereits als Satzung beschlossenen Bebauungsplangebietes sowie im Innenbereich (Beurteilung nach § 34 BauGB). Für Außenbereichsvorhaben nach § 35 BauGB gilt dagegen die Eingriffsregelung gemäß BNatSchG in vollem Umfang.

§ 1a Abs. 3 BauGB verpflichtet die Gemeinden, die zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft auszugleichen. Dies kann auf der Ebene des Flächennutzungsplans durch eine entsprechende Darstellung von Flächen zum Ausgleich geschehen. Im Idealfall sollten im Landschaftsplan diese für Ausgleichsmaßnahmen geeigneten Flächen mit ihren ökologischen Entwicklungsmöglichkeiten dargestellt werden. Im Landschaftsplan sollten auch auf "Tabuzonen" hingewiesen werden, die sich für eine bauliche Entwicklung der Gemeinde nicht eignen.

Auf der Ebene des Bebauungsplans sind entsprechende Festsetzungen von Maßnahmen oder Flächen zum Ausgleich vorzusehen. Es muss sichergestellt sein, dass eine Ausgleichsfläche nur einmal für einen Ausgleich verwendet wird. Hinsichtlich der Bestandsaufnahme und der Auswahl der Ausgleichsflächen ist ein enger Abstimmungsprozess mit der Unteren Naturschutzbehörde erforderlich. Diese genehmigt

auch das von der Gemeinde zu erarbeitende und in seiner Umsetzung zu kontrollierende Pflegekonzept für die Ausgleichsflächen. Der Ausgleich kann auch durch eine entsprechende (vertragliche) Verpflichtung des Vorhabensträgers gesichert werden. Die Regelungen des BauGB (§ 1a Abs. 3, § 135a Abs. 2 und § 200a) erlauben es, Eingriff und Ausgleich räumlich und zeitlich zu entkoppeln.

Geschieht der Ausgleich an anderer Stelle als auf dem Baugrundstück selbst, dann ist dies von der Ge-



Ausgleichsmaßnahmen müssen zu echten Verbesserungen des ökologischen Werts der Ausgleichsflächen führen. Eine "Pflege" in dem Sinne, dass lediglich der augenblickliche Zustand erhalten wird, kann als Ausgleichsmaßnahme nicht anerkannt werden.

meinde an Stelle und auf Kosten des Vorhabensträgers (§ 135 a BauGB) durchzuführen. Zu diesem Zweck ist es empfehlenswert, eine Satzung zur Kostenerstattung zu erlassen. Als erstattungsfähige Kosten können dabei angesetzt werden:

- ▶ der Erwerb der für den Ausgleich vorgesehenen Flächen;
- ▶ die Durchführung der Ausgleichsmaßnahme selbst;
- ▶ die Kosten für die Planung der Maßnahme sowie für die Pflege;
- ▶ im Falle der Durchführung auf gemeindeeigenen Grundstücken: der Wert der Fläche zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme (also nicht: der Ankaufpreis, sondern der Verkehrswert!).

Der "bayerische Weg" zur Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sieht vier Arbeitsschritte zur Behandlung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung vor:

1. Erfassen und Bewerten von Natur und Landschaft (Bestandsaufnahme)

Bei der Bestandsaufnahme wird die Eingriffsfläche hinsichtlich ihrer ökologischen Wertigkeit in drei Kategorien eingeteilt:

- ▶ Gebiete mit geringer Bedeutung für Natur und Landschaft (Kategorie I)
- ▶ Gebiete mit mittlerer Bedeutung für Natur und Landschaft (Kategorie II)
- ▶ Gebiete mit hoher Bedeutung für Natur und Landschaft (Kategorie III)

Je höher dabei die Kategorie ist, desto höher ist auch der Kompensationsbedarf. Sind im Plangebiet Biotope nach Art. 13d oder Lebensstätten nach Art. 13e BayNatSchG vorhanden, so sind die hierfür geltenden besonderen Schutzbestimmungen selbständig neben der Eingriffsregelung anzuwenden. Bei einer eventuellen Überbauung solcher Flächen sind also die notwendigen Ausnahmen oder Befreiungen zu erteilen. Eine Überplanung von Flächen im Sinne der Abschnitte III und IIIa BayNatSchG (Natur- und Landschaftsschutzgebiete etc.; EU-Schutzgebiete) ist nur möglich, wenn die betreffenden Flächen durch Änderungsverordnung aus dem Schutz entlassen wurden.

2. Erfassen des Eingriffs und Weiterentwicklung der Planung im Hinblick auf Verbesserungen für Naturhaushalt und Landschaftsbild

Bei der Erfassung des Eingriffs wird die Intensität der beabsichtigten Beeinträchtigung anhand der jeweiligen Versiegelung ermittelt. Die Eingriffsfläche wird dabei in zwei Gebietstypen eingeteilt:

- ▶ Flächen mit hohem Versiegelungs- und Nutzungsgrad (Typ A)
- ▶ Flächen mit niedrigem bis mittlerem Versiegelungs- und Nutzungsgrad (Typ B)

Die Grenze zwischen diesen beiden Gebietstypen wird bei einer GRZ von 0,35 angesetzt.

3. Ermitteln des Umfangs erforderlicher Ausgleichsflächen als Grundlage für die Abwägung

Die Ermittlung des Ausgleichsbedarfs richtet sich nach der Intensität des Eingriffs. Diese Intensität ist ablesbar am Grad der Versiegelung der Bauflächen. Zur Ermittlung sind zwei Verfahren vorgesehen.

a. Das vereinfachte Verfahren darf nur bei Bebauungsplänen in ökologisch wenig sensiblen Gebieten angewandt werden, die einen integrierten Grünordnungsplan haben und auf den Bauflächen ein reines oder allgemeines Wohngebiet (§ 3 bzw. § 4 BauNVO) vorsehen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Fragen einer vorgegebenen Checkliste*) durchgängig mit "Ja" beantwortet werden können.

b. Im regulären Verfahren werden die Gebietskategorien und Flächentypen überlagert. Auf diese Weise ergeben sich Teilgebiete mit unterschiedlicher Beeinträchtigungsintensität**). Den einzelnen Beeinträchtigungsintensitäten sind jeweils Faktoren für die notwendige Kompensation zugeordnet. Diese Faktoren haben eine gewisse Spannbreite. Bei der Wahl des Faktors, die immer einer Begründung bedarf, gilt grundsätzlich, dass ein niedriger Kompensationsfaktor dann gewählt werden darf, wenn auf den Eingriffsflächen umfassende Vermeidungsmaßnahmen getroffen werden. Die Frage, welche Kompensation für den geplanten Eingriff von der Gemeinde letztlich festgesetzt wird, ist im Rahmen des Abwägungsprozesses zu beantworten. Die für ihre Entscheidung maßgeblichen Erwägungen der Gemeinde müssen in der Begründung zum Bebauungsplan (bzw. im Erläuterungsbericht zum FNP) enthalten sein.

4. Auswählen geeigneter Flächen für den Ausgleich unter Berücksichtigung der dort naturschutzfachlich in Betracht kommenden Maßnahmen als Grundlage für die Abwägung

▶ **Ausgleich auf dem Baugrundstück**

Der Ausgleich erfolgt durch Festsetzungen für eine ökologisch wirksame Gestaltung der Freiflächen, in erster Linie durch entsprechende Bepflanzung, aber auch durch die Reduzierung der Versiegelung und den Erhalt evtl. vorhandener, ökologisch wertvoller Flächen. Entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan bzw. deren Detaillierung in einem integrierten Grünordnungsplan sind erforderlich. Die Einhaltung der Auflagen ist durch die Bauaufsichtsbehörde zu kontrollieren.

▶ **Ausgleich im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans**

Dieser Ausgleich kommt für solche Maßnahmen in Betracht, die im Zusammenhang mit der grünordnerischen Gestaltung des Baugebiets durchgeführt werden können. Der Aufbau eines öffentlichen Grünbereichs zur Gestaltung des Ortsrandes ist hierfür ein typisches Beispiel. Auch in diesem Fall sind entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan und ein integrierter Grünordnungsplan notwendig.

▶ **Ausgleich außerhalb des Baugebiets**

Der Ausgleich muss nicht mehr zwingend im Bebauungsplangebiet erfolgen, wenn dort nicht ausreichend naturschutzfachlich geeignete Flächen zur Verfügung stehen. Der Ausgleich kann auch auf Flächen erfolgen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Eingriffsflächen stehen. Diese Flächen können auf dem Gemeindegebiet liegen. Es ist aber sogar möglich, solche Flächen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet benachbarter Gemeinden zu sichern. Die Sicherung der Ausgleichsflächen kann im Rahmen eines zweiten Bebauungsplans oder auf gemeindeeigenen Flächen (ohne Bebauungsplan) geschehen. Die Maßnahmen werden dann von der Gemeinde auf Kosten der Grundstückseigentümer im Baugebiet durchgeführt. Im zweiten Bebauungsplan muss eine planerische Verknüpfung zum Eingriff durch eine entsprechende Zuordnung vorgesehen werden.

▶ **Zeitlich vorgezogener Ausgleich auf einer anderen Fläche (Ökoflächen-Konto)**

Die Gemeinde kann für Ausgleichsmaßnahmen geeignete Flächen schon frühzeitig erwerben oder auf andere Weise (Grunddienstbarkeiten!) sichern. Sie kann Ausgleichsmaßnahmen bereits "auf Vorrat" durchführen und erst bei Bedarf konkreten Eingriffen zuordnen. Auf diese Weise ist eine zeitliche Abkopplung von Eingriff und Ausgleich möglich. Die Gemeinde führt ein Ökokonto, das mit den jeweiligen Eingriffsbebauungsplänen "verrechnet" wird. Den im Bebauungsplangebiet vorgesehenen Eingriffen werden dann planerisch bestimmte schon durchgeführte Ausgleichsmaßnahmen zugeordnet. Das Ökokonto ermöglicht es der Gemeinde, eine langfristige Entwicklungsperspektive beim Natur- und Umweltschutz zu verfolgen und z.B. ein vernetztes Biotopsystem aufzubauen. Die zeitliche Abkoppelung von Eingriff und Ausgleich erlaubt es, flexibel und kostengünstig zu handeln. Der Ausgleich kann ohne Zeitdruck auf der Basis eines qualifizierten Gesamtkonzepts erfolgen.

*) siehe Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft. Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Ein Leitfaden, München 2003, S. 6f. Diese Checkliste ist keine Rechtsvorschrift und hat somit keinen verbindlichen Charakter. Ihre Anwendung bietet der Gemeinde jedoch Rechtssicherheit bei der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Jede Gemeinde kann sich prinzipiell ihr eigenes Verfahren "basteln".

***) Vgl. ebd., S. 13, Abb. 7: Matrix zur Festlegung der Kompensationsfaktoren



Weidenhammer, Stefan: Handlungsempfehlungen für ein Ökokonto. Ein Vorsorgeinstrument für die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, Bayerischer Gemeindetag, München 2000

Die vorsorgende Behandlung der Eingriffsregelung im Flächennutzungs- und Landschaftsplan ist sehr wichtig. Gerade die Landschaftsplanung ist als fachliche Grundlage für die Standortwahl von großer Bedeutung. Denn sie enthält alle wesentlichen Informationen über Bestand, über Potentiale, über Entwicklungsziele im Gemeindegebiet, die für Ausgleichsmaßnahmen notwendig sind. Sie macht Aussagen über die vorgesehene Siedlungsentwicklung, über vorhandene Belastungen, über Biotopverbundachsen, über Schutzgebiete sowie über wertvolle oder zu verbessernde Lebensräume.

Für eine Behandlung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Flächennutzungs- und Landschaftsplan ist folgendes Modell in sieben Schritten zu empfehlen:

Die ökologischen Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan sind leider sehr begrenzt und beschränken sich auf die im § 9 BauGB aufgeführten Sachverhalte. Weitere – ggf. von der Gemeinde selbst ausgedachte – Festsetzungsmöglichkeiten sind über den qualifizierten Bebauungsplan nicht möglich. Will man über den § 9 BauGB hinausgehende Festsetzungen treffen, so muss man auf andere Instrumente (städtebaulicher Vertrag, privatrechtliche Vereinbarungen) zurückgreifen.

Von den in § 9 Abs. 1 BauGB aufgezählten Festsetzungsmöglichkeiten sind umweltrelevant vor allem:

- ▶ Nr. 10, in der die Festsetzung von Freiflächen und deren konkrete Nutzung angesprochen ist;
- ▶ Nr. 12, die es ermöglicht, Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung festzusetzen;
- ▶ Nr. 14, die Vorschriften für die Versickerung von Niederschlagswasser ermöglicht;
- ▶ Nr. 20, die die Festsetzung von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft ermöglicht;
- ▶ Nr. 23a, die den Ausschluss von bestimmten Brennstoffen, so z.B. das Verbot von festen oder flüssigen Brennstoffen, ermöglicht;
- ▶ Nr. 23b, die es ermöglicht, bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung vorzuschreiben;
- ▶ Nr. 24, die die Festlegung von Schutzflächen, von Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen sowie entsprechende bauliche oder technische

Vorkehrungen zulässt;

- ▶ Nr. 10, 15, 18, 20, 24 und 25 erlauben es Flächen zur Anpflanzung von Bäumen, Sträuchern, Hecken, aber auch Dach- und Fassadenbegrünung festzusetzen.

Diese Bestimmungen erlauben es den Gemeinden, mit Hilfe der Bebauungsplanung in den Grenzen, die



Lavinia Jürs: Umweltschutz in der Bauleitplanung. Hamburg 2011

Roller, Gerhard / Hietel, Elke / Magyar, Peter: Umweltschutz in der Bauleitplanung. Ein rechtlicher Leitfaden mit Praxisbeispielen, Bingen 2005

Arno Bunzel /Ajo Hinzen: Arbeitshilfe Umweltschutz in der Bebauungsplanung. Berlin 2000

Arno Bunzel /Ajo Hinzen: Arbeitshilfe Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung. Berlin 2000



"BUND-Wiki: Planen verstehen" - Wegweiser zur ökologischen und klimaverträglichen Bauleitplanung für das Land Berlin:

<http://planungspraxis.bund-wiki.de/index.php?title=Hauptseite>

das Baurecht setzt, eine Politik der Umweltvorsorge zu betreiben.

Luftreinhaltung

Die in Nr. 23 beinhaltetete Möglichkeit zum Ausschluss bestimmter Brennstoffe ermöglicht es den Gemeinden, eine eigenständige Immissionsschutzpolitik zu betreiben. Die Gemeinde kann über die Mindestanforderungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes hinaus strengere Vorschriften erlassen und in bestimmten Plangebieten die Verwendung von Kohle und Öl untersagen. Für solche Festsetzungen müssen – als planungsrechtlicher Bezug – städtebauliche Gründe vorhanden sein. Das kann im Falle eines Brennstoffverbots die Tatsache sein, dass eine Gemeinde bereits in einem Belastungsgebiet oder in einem Gebiet mit häufigen Inversionswetterlagen liegt. Es kann aber auch umgekehrt aus der Tatsache abgeleitet werden, dass die Gemeinde ihre noch gute Luft (z.B. in einem Kurort) schützen und rein halten will. Nicht erlaubt sind dagegen emissionsbezogene Anforderungen an die Heizstoffe. Solche können auf kommunaler Ebene in Form einer kommunalen Brennstoffverordnung, wie in München oder Regensburg bereits praktiziert, erlassen werden.

Die Festsetzung "isolierter" Grenzwerte für Schadstoffe in BP (auf Grundlage von Nr. 24) ist unzulässig. Allerdings bietet die BauNVO die Möglichkeit, diese Bestimmung zu "umgehen". § 1 Abs. 4 BauNVO erlaubt es, ein Baugebiet zu "zonieren", es also so zu gliedern, dass in bestimmten Bereichen Anlagen und Betriebe zulässig sind, in anderen Bereichen aber nicht. Abs. 5 bietet sogar die Möglichkeit, bestimmte Anlagen und Betriebe ganz auszuschließen. Als Kriterium für die Zulässigkeit in einem bestimmten Bereich oder für den Ausschluss bestimmter Anlagen können anlagenbezogene Emissionsgrenzwerte für Schadstoffe festgesetzt werden.

Energie und Klimaschutz

Das BauGB nennt als allgemeine Zielvorgabe im § 1 Abs. 5 den Klimaschutz. Da über die Einsparung von Energie und den Einsatz regenerativer Energiequellen ein bedeutender Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden kann, ist diese Zielbestimmung zumindest für die Begründung energiebezogener und klimaschützender Vorschriften im BP relevant.

▶ Die Wahl des Standorts eines Baugebiets kann sich auf den Energieverbrauch auswirken. Für die Sonneneinstrahlung günstige Süd- und Südwesthanglagen sind deshalb geeignet, besonders windexponierte Lagen sollten vermieden werden.

▶ Festsetzungen über Lage und Ausrichtung der Grundstücke und über Bauweise und Kompaktheit der Gebäude haben direkten Einfluss auf den Energie- (v. a. den Wärme-) Bedarf der Gebäude und sollten genutzt werden.

● Nutzung von Solarenergie

Die aktive Solarnutzung kann durch Festsetzungen im BP erheblich gefördert werden, die ihre Anwendung erleichtern. Dies ist v. a. möglich durch die Festsetzung einer für Solarenergie optimalen Dachform und Dachneigung sowie einer für Solarnutzung geeigneten Firstrichtung. Die passive Solarnutzung, also die Ausnutzung der natürlichen Sonneneinstrahlung zum Zwecke der Energieeinsparung, kann per Bebauungsplan durch eine optimierte Stellung der Gebäude und das Vorschreiben von

Wintergärten ermöglicht werden.

Noch weitergehende Festsetzungen, die sich direkt auf den Einsatz erneuerbarer Energien beziehen, sind durch § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB möglich. Allerdings stößt die Anwendung dieser Bestimmung auf erheblichen Widerstand, der auch von einigen Baurechtlern unterstützt wird. Eine klarere, Rechtsunsicherheiten vermeidende Formulierung konnte sich bei der Novellierung des BauGB nicht durchsetzen. Eine Alternative zur Anwendung von § 9 Abs 1 Nr. 23b bietet u.U. der im Zuge der Baurechtsnovelle neu formulierte § 11 Abs 1 Nr. 4.

In jedem Fall lässt sich angesichts dieser Unsicherheiten mit dem bewährten Instrument des städtebaulichen Vertrages mehr erreichen als mit § 9 BauGB.

● Windenergie

Nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 gehört die Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie zu den vom BauGB im Außenbereich privilegierten Vorhaben, die prinzipiell zulässig sind, wenn keine öffentlichen Belange entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist. Zu den entgegenstehenden öffentlichen Belangen gehören v. a. Ausweisungen für die betreffende Nutzung im Flächennutzungsplan oder im Regionalplan an anderer Stelle. Das heißt: Eine Gemeinde kann sich ihre planungsrechtliche Steuerungskompetenz auch gegenüber privilegierten Anlagen im Außenbereich erhalten, wenn sie wenigstens an einer Stelle ihres Gemeindegebiets im Flächennutzungsplan eine positive Ausweisung (z. B. als Sondergebiet) für eine oder mehrere Windkraftanlagen vornimmt. Eine "Verhinderungsplanung" im Sinne einer völligen Sperrung für das gesamte Gemeindegebiet ohne gleichzeitige Ausweisung geeigneter Standorte ist nicht zulässig.

● Biomasse

Auch die energetische Nutzung von Biomasse gehört nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB zu den im Außenbereich privilegierten Vorhaben, die prinzipiell zulässig sind. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen und die damit verbundenen Einschränkungen wurden bereits unter 4. c. dargestellt.

● Anschluss- und Benutzungszwang für Nah- und Fernwärme

Die Versorgung mit Nah- und Fernwärme aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen ist ein wichtiger Beitrag zur rationellen Energienutzung und damit zum Energiesparen und zum Klimaschutz. Damit der Einsatz von Nah- oder Fernwärme auch wirtschaftlich sinnvoll ist, ist eine hohe Anschlussdichte der Haushalte notwendig. Um diese Anschlussdichte zu erreichen, ist ein entsprechender Anschluss- und Benutzungszwang im Bebauungsplan oder in einer eigenen Satzung (beides ist möglich!) zu empfehlen. Rechtsgrundlage hierfür ist in Bayern Art. 24 Abs. 1 Nr. 3 der Bayerischen Gemeindeordnung. Demzufolge können die Gemeinden "für Grundstücke, die einer neuen Bebauung zugeführt werden, und in Sanierungsgebieten den Anschluss an Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme und deren Benutzung zur Pflicht machen, sofern der Anschluss aus besonderen städtebaulichen Gründen oder zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinn des Bundes-Immissionsschutzgesetzes notwendig ist; ausgenommen sind Grundstücke mit emissionsfreien Heizeinrichtungen." Besondere städtebauliche Gründe zum Schutz vor Luftverunreinigungen liegen z.B. in Kurorten, Krankenhausvierteln, Naherholungsräumen oder in Gebieten mit häufigen Inversionslagen vor. Problematisch ist allerdings der letzte Teilsatz der Bestimmung, weil dieser nicht nur Solarheizungen ausnimmt, sondern - ökologisch völlig unsinnig - auch Nachtstromheizungen.

□ **Lärm**

Für den Lärmschutz ist durch Festsetzungen im Bebauungsplan eine ganze Reihe von Maßnahmen möglich:

- ▶ die planungsrechtliche Trennung unverträglicher Nutzungen;
- ▶ verkehrsberuhigende Maßnahmen;
- ▶ lärmindernde Anordnung der Gebäude durch die Festsetzung, dass die Aufenthaltsräume und privaten Freiflächen nicht der Straße oder anderen Lärmquellen zugewandt sind;
- ▶ Festsetzung von Schutzflächen;
- ▶ Festsetzung von Lärmschutzwällen (konkretisiert durch Schalldämmmaße und Mindesthöhen der Schutzmauern);
- ▶ lärmindernde Anpflanzung von Bäumen oder Hecken;
- ▶ aktiver Lärmschutz, das heißt bauliche Vorkehrungen an den emittierenden Anlagen;

▶ passiver Lärmschutz, das heißt lärmindernde Maßnahmen wie Schallschutzfenster oder Schallschutzwände an den von Lärmimmissionen betroffenen Wohnhäusern. Für Lärmgrenzwerte gilt Ähnliches wie für Schadstoffgrenzwerte. Isolierte Grenzwerte sind unzulässig. Der "Umweg" über die Zonierung eines Bebauungsplangebiets ist aber auch hier gangbar. Auf diese Weise sind flächenbezogene Schallleistungspegel (gemessen in Lärmemission pro Quadratmeter Grundfläche) zulässig. Nicht möglich sind Beurteilungspegel ("Zaunwerte") am Rande eines

Effektiver als im Rahmen der Bauleitplanung kann eine Verringerung der Lärmbelastung auf Gemeindeebene durch einen Lärminderungsplan erreicht werden. Gesetzliche Grundlage hierfür ist § 47a BImSchG.



Baugebiets, z.B. eines Industriegebiets.

□ Bodenversiegelung und verdichtetes Bauen

Der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden ist als ausdrückliches Planungsziel im BauGB (§ 1a Abs. 2) festgehalten:

"Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen."

Diese Bodenschutzklausel ist ein Optimierungsgebot, dem für die Abwägung besonderes Gewicht zukommt. In der Planung ist darauf zu achten, dass Flächenverbrauch und Bodenversiegelung so gering wie möglich gehalten werden. Statt der Ausweisung neuer Baugebiete sind deshalb – schon auf der Ebene der Flächennutzungsplanung – alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die vorhandenen Siedlungsbedürfnisse durch Verdichtung, Schließung von Baulücken, Sanierung von Altlastenflächen und die Nutzung brachliegender Gewerbeflächen zu befriedigen.

Um eine Reduzierung der Versiegelung zu erreichen, sind verschiedene Möglichkeiten denkbar:

- ▶ Festsetzung der überbaubaren bzw. nicht überbaubaren Grundstücksfläche durch Baulinien, Baugrenzen oder Bautiefen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB in Verbindung mit § 23 BauNVO);
- ▶ Festsetzung, dass von der nicht überbaubaren Fläche nur ein bestimmter Prozentsatz befestigt werden darf;
- ▶ Ausschluss der durch die BauNVO (§ 19 Abs. 4 Satz 2) ermöglichten Überschreitung der GRZ durch Nebenanlagen, Garagen und Stellplätze um 50%, um die damit verbundene Erhöhung der überbaubaren Grundstücksfläche zu vermeiden;
- ▶ Festsetzung von Freiflächen und deren Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB), etwa um das Orts- und Landschaftsbild zu erhalten oder Frischluftschneisen zu schützen;
- ▶ Festsetzung heimischer und standortgerechter Bäume und Hecken auf den freizuhaltenden Flächen.

Soll zum Schutz von Grund und Boden eine verdichtete Bebauung angestrebt werden, so kann dies auf unterschiedliche Weise erreicht werden:

- ▶ durch die Festsetzung eines entsprechenden Maßes der baulichen Nutzung mit Grundflächenzahl (GRZ) oder Größe der Grundfläche der baulichen Anlagen;
- ▶ durch die Festlegung einer maximalen Grundstücksfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB für Wohngrundstücke;
- ▶ durch die Festsetzung eines Mindestmaßes der Geschossflächenzahl (GFZ) zur Erzielung einer Minstdichte im Baugebiet.

Allerdings kann und sollte eine solche Verdichtung nicht unbegrenzt erfolgen. Gerade in städtischen Ballungsräumen ist es ökologisch sinnvoll und notwendig, wertvolle Freiflächen zu erhalten. Nicht zuletzt aus diesem Grunde legt die BauNVO Obergrenzen für die Verdichtung fest, die bei der Festsetzung im Bebauungsplan zu beachten sind (§ 17 BauNVO).

Das Bau und Planungsrecht ist einem ständigen Wandel unterworfen. In den vergangenen Jahren gab es immer wieder mehr oder weniger tiefgreifende Veränderungen. So auch jetzt: Bei Redaktionsschluss der

vorliegenden Veröffentlichung diskutieren Bundestag, Bundesrat und Fachkreise bereits seit Monaten über eine erneute Änderung des Baugesetzbuches (und der Baunutzungsverordnung). Inhalte der aktuell in der Diskussion stehenden Reform, die möglicherweise zum Jahr 2014 in Kraft treten könnte, sind:

- ▶ eine Stärkung des Bodenschutzes im § 1 Abs 5 BauGB durch einen Vorrang der Innenentwicklung;
- ▶ eine Begründungspflicht von Umwandlung von landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Fläche im § 1a Abs 2 BauGB;
- ▶ die Einfügung einer so genannten Agrarflächen-Schutzklausel im § 1a Abs. 3 BauGB;
- ▶ Mediationsverfahren als Möglichkeit zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung im § 4b BauGB;
- ▶ die Darstellung zentraler Versorgungsflächen im Flächennutzungsplan ;
- ▶ verbesserte Steuerungsmöglichkeiten für Errichtung und Betrieb von Vergnügungsstätten;
- ▶ Klarstellungen zu städtebaulichen Verträgen und Erschließungsverträgen;
- ▶ die Begrenzung der Privilegierung der gewerblichen Massentierhaltung;
- ▶ die Zulassung von Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten.

Dies sind nur einige Punkte auf der Agenda der aktuellen Baurechtsnovelle. Ob und wann es zu einer Einigung darüber in Berlin kommen wird oder ob nicht die gesamte Novelle auf die neue Legislaturperiode verschoben wird, war bei Drucklegung unklar. In jedem Fall sollte bei der Arbeit mit dieser Broschüre darauf geachtet werden, dass sich in den o.g. Bereichen Änderungen ergeben können oder sich bis zur Kommunalwahl im März 2014 eventuell schon ergeben haben. Ein Blick ins Gesetz ist in jedem Fall hilfreich.

Nützliche Adressen**AKP - Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik**

Luisenstraße 40, 33602 Bielefeld, Tel. 0521/177517, Fax: 0521/177568

Internet: <http://www.akp-redaktion.de/>, Mail: akp@akp-redaktion.de**Bayerischer Gemeindetag**

Dreschstraße 8, 80805 München, Tel: 089/360009-0, Fax: 089/365603

Internet: <http://www.bay-gemeindetag.de/>, Mail: baygt@bay-gemeindetag.de**Bayerischer Landkreistag**

Kardinal-Döpfner-Str. 8, 80333 München, Tel: 089/286615-0, Fax: 089/282821

Internet: <http://www.bay-landkreistag.de>, Mail: info@bay-landkreistag.de**Bayerischer Städtetag**

Prannerstraße 7, 80333 München, 089/290087-0, Fax: 089/290087-70

Internet: <http://www.bay-staedtetag.de/>, Mail: post@bay-staedtetag.de**Bayerisches Landesamt für Umwelt**

Bürgermeister-Ulrich-Straße 160, 86179 Augsburg, Tel.: 0821/9071-0, Fax: 0821/9071-5556

Internet: <http://www.lfu.bayern.de/index.htm>, Mail: poststelle@lfu.bayern.de**Bayerisches Selbstverwaltungskolleg**

Postfach 1124, 82241 Fürstenfeldbruck, Tel.: 08141/26765, Fax: 08141/353085

Internet: <http://www.bsvk.info>, Mail: info@bsvk.info**Bayerisches Staatsministerium des Innern**

Odeonsplatz 3, 80539 München, Tel: 089/2192-01, Fax: 089/2192-12225

Internet: <http://www.stmi.bayern.de>, Mail: poststelle@stmi.bayern.de**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Bundestagsfraktion**

Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Tel.: 030/227-56789, Fax: 030/227-56552

Internet: <http://www.gruene-bundestag.de>, Mail: info@gruene-bundestag.de**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bayerischen Landtag**

Maximilianeum, 81627 München, Tel: 089/4126-2493, Fax: 089/4126-1494

Internet: <http://www.gruene-fraktion-bayern.de>, Mail: info@gruene-fraktion-bayern.de**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Landesverband Bayern**

Sendlinger Str. 47, 80331 München, Tel: 089/211597-0, Fax: 089/211597-24

Internet: <http://www.gruene-bayern.de>, Mail: landesverband@bayern.gruene.de**Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung**

Deichmanns Aue 31-37, 53179 Bonn, Tel.: 022899/401-0, Fax: 022899/401-1270

Internet: <http://www.bbsr.bund.de/>, Mail: zentrale@bbr.bund.de**Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)**

Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin, Tel.: 030/39 001-0, Fax: 030/39 001-100

Internet: <http://www.difu.de/>, Mail: difu@difu.de**Grüne & Alternative in den Räten Bayerns - GRIBS-Kommunalbüro**

Letzengasse 13a, 96052 Bamberg, Tel: 0951/9230388, Fax: 0911/3084492303

Internet: <http://www.gribs.net>, Mail: post@gribs.net**ICLEI - Local Governments for Sustainability**

Leopoldring 3, 79098 Freiburg, Tel.: 0761/36892-0, Fax: 0761/36892-19

Internet: <http://www.iclei-europe.org/>, Mail: iclei-europe@iclei.org**KGSt**

Gereonstr. 18-32, 50670 Köln, Tel. 0221/37689-0, Fax: 0221/37689-59

Internet: <http://www.kgst.de>, Mail: kgst@kgst.de**Mehr Demokratie e.V.**

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel.: 030/42082370, Fax: 030/42082380

Internet: <http://www.mehr-demokratie.de>, Mail: info@mehr-demokratie.de**Verband der Bayerischen Bezirke**

Knobelstraße 10, 80538 München, Tel: 089/212389-0, Fax: 089/296706

Internet: <http://www.bay-bezirke.de>, Mail: info@bay-bezirke.de

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ALG	Arbeitslosengeld
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BLP	Bauleitplan(ung)
BP	Bebauungsplan
BM	Bürgermeister/in
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichgesetz
FNP	Flächennutzungsplan
GE	Gewerbegebiet
GeschO	Geschäftsordnung
GFZ	Geschossflächenzahl
GI	Industriegebiet
GG	Grundgesetz
GLKrWG	Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GR	Gemeinderat
GRZ	Grundflächenzahl
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
JHA	Jugendhilfeausschuss
KAG	Kommunalabgabengesetz
kFA	kommunaler Finanzausgleich
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KommHV	Kommunalhaushaltsverordnung
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KR	Kreisrat/-rätin
KT	Kreistag
LA 21	Lokale Agenda 21
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LKrO	Landkreisordnung
LR	Landrat/Landrätin
MD	Dorfgebiet

MI	Mischgebiet
MK	Kerngebiet
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖD	Öffentlicher Dienst
PlanzV	Planzeichenverordnung
ROG	Bundesraumordnungsgesetz
RP	Regionalplan
SEM	städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
SGB	Sozialgesetzbuch
SO	Sondergebiet
SpkG	Sparkassengesetz
SpkO	Sparkassenordnung
SV	städtebaulicher Vertrag
TÖB	Träger öffentlicher Belange
TOP	Tagesordnungspunkt
UB	Umweltbericht
UP	Umweltprüfung
VE	Verpflichtungsermächtigung
VEP	Vorhabens- und Erschließungsplan
VGemO	Verwaltungsgemeinschaftsordnung
VG	Verwaltungsgericht
VHG	Verwaltungsgerichtshof
VMH	Vermögenshaushalt
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VWH	Verwaltungshaushalt
WA	allgemeines Wohngebiet
WB	besonderes Wohngebiet
WR	reines Wohngebiet
WS	Kleinsiedlungsgebiet
Ziff.	Ziffer

Die Autoren



Peter Gack ist Dipl.-Betriebswirt (FH) und arbeitet seit 1992 als Geschäftsführer für die kommunalpolitische Vereinigung "Grüne und Alternative in den Räten Bayerns" (GRIBS). In dieser Funktion berät er kommunale Mandatsträger/innen in allen Fragen des kommunalpolitischen Alltags.

Von 1984 bis 1990 und wieder seit 1996 sitzt er für die Bamberger GAL im Stadtrat. Seine politischen Schwerpunkte sind die Umwelt-, Energie-, Verkehrs- und Finanzpolitik. Gack ist Mitautor der Bücher "Kommunal Politik machen" und "Kassensturz. Gemeindefinanzen und Haushaltspolitik vor Ort".



Dr. Gerd Rudel ist Politologe und seit 1979 haupt- und nebenamtlich in der politischen Bildungsarbeit tätig. Von 1987 bis 1997 arbeitete er für GRIBS als Bildungsreferent. Seit 1997 ist er in gleicher Funktion für die Petra-Kelly-Stiftung tätig. Seine politischen Schwerpunkte sind die Haushalts- und Finanzpolitik, die Verkehrspolitik sowie die Stadt- und Regionalentwicklung.

Für die Bamberger GAL saß er von 1990 bis 1998 im Stadtrat. Rudel ist ehrenamtliches Redaktionsmitglied der kommunalpolitischen Fachzeitschrift AKP und Mitautor bzw. -herausgeber der Bücher "Stadt, Land, Grün - Handbuch für alternative Kommunalpolitik", "Kommunal Politik machen" sowie "Kassensturz. Gemeindefinanzen und Haushaltspolitik vor Ort".

Petra-Kelly-Stiftung

Bayerisches Bildungswerk für Demokratie und Ökologie
in der Heinrich-Böll-Stiftung e. V.

80469 München, Reichenbachstr. 3 A

Fon: 089/24226730 ● Fax: 089/24226747 ● Mail: info@petra-kelly-stiftung.de

Internet: <http://www.petrakellystiftung.de>

ISBN: 978-3-00-041301-8

Kommunalpolitische Schriftenreihe