

Juni 2019



**Petra Kelly**  
S T I F T U N G

Bayerisches Bildungswerk für Demokratie  
und Ökologie in der Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Petra-Kelly-Stiftung (Hrsg.)

# **Kommunale Politik gestalten**

Grundlagen

Rahmenbedingungen

Handlungsmöglichkeiten

Kommunalpolitische Schriftenreihe

petra-kelly-stiftung (hrsg.); kommunale politik gestalten - juni 2019

**Herausgeberin:**  
**PETRA-KELLY-STIFTUNG**

**Layout:** Carmen Romano

**Redaktion:** Dr. Gerd Rudel

**Druck:** Safner Druck und Verlags GmbH, Mittelgrundstraße 24/28, 96170 Priesendorf

**Bamberg/München, 1. Auflage, Juni 2019**

**ISBN: 978-3-9821056-0-4**

**Preis: 6,50 EURO**

**© PETRA-KELLY-STIFTUNG**

**80331 München, Hochbrückenstraße 10**

Fon: 089/242267-30 - Fax: 089/242267-47 - E-mail: [info@petra-kelly-stiftung.de](mailto:info@petra-kelly-stiftung.de)

Nachdruck (auch auszugsweise) nur mit Genehmigung der Herausgeberin

---

Einführung .....	4
1. Grundlagen des Kommunalrechts .....	6
1.1. Die gesetzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen .....	6
1.2. Gemeinde- und Kreisorgane in Bayern .....	8
1.3. Die Arbeit im Kommunalparlament .....	13
1.4. Die Aufgaben der Kommunen .....	20
1.5. Kommunale Unternehmen .....	23
1.6. Interkommunale Zusammenarbeit .....	27
2. Haushalt und Finanzen in der Kommune .....	30
2.1. Die finanzielle Lage der Kommunen .....	30
2.2. Der Kommunalhaushalt .....	32
2.3. Kamerales und doppisches Haushaltswesen .....	35
2.4. Der Haushaltsausgleich in Doppik und Kameralistik .....	42
2.5. Die Einnahmequellen der Kommunen .....	45
2.6. Der kommunale Finanzausgleich .....	51
2.7. Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe .....	53
3. Planen und Bauen in der Kommune .....	61
3.1. Rechtliche Grundlagen .....	61
3.2. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben (§§ 29 ff. BauGB) ..	61
3.3. Das bauaufsichtliche (Genehmigungs-)Verfahren und die Beteiligung der Gemeinde .....	68
3.4. Die Bauleitplanung .....	74
3.5. Bauen und Umweltschutz .....	91
4. Geschlechtergerechtigkeit und Frauenpolitik in der Kommune .....	93
4.1. Rechtliche Grundlagen .....	93
4.2. Gleichstellungspolitische Einflussbereiche in der Kommune .....	94
4.3. Gleichstellungsstelle/ -beauftragte .....	95
4.4. Gendersensible Stadtplanung .....	96
4.5. Gewaltschutz und Prävention .....	96
4.6. Weitere Umsetzungs- und Handlungsmöglichkeiten .....	97
Anhang .....	99
Nützliche Adressen .....	99
Abkürzungen .....	100
Die Autor*innen .....	102

## Einführung: Kommunen schaffen Zukunft

Klimakrise, Artensterben, Rechtspopulisten auf dem Vormarsch und vieles andere mehr: Angesichts dieser und anderer Nachrichten könnte leicht das Gefühl entstehen, dass man gar nicht weiß, wo man mit der „Weltrettung“ anfangen soll. Wir hätten da eine Idee: bei uns selbst - und dann im direkten Umfeld, in der eigenen Nachbarschaft, vor Ort, in der Stadt, der Gemeinde und/oder dem Landkreis, in dem wir leben.

Sparsamer Umgang mit Flächen, Schaffung von Wohnungen für neue Wohnformen, Ausbau eines gut funktionierenden öffentlichen Nahverkehrs, sichere und attraktive Fahrradinfrastruktur, pestizidfreie und artenreiche öffentliche Grünflächen, qualitativ gute und ausreichende Kinderbetreuung, familien- und seniorengerechte Quartiersentwicklung, Abfallvermeidungsstrategien, Bausteine für eine echte Kreislaufwirtschaft, gesundes Trinkwasser, Sicherstellung der örtlichen Gesundheitsversorgung, dezentrale Energieerzeugung, faires und umweltfreundliches Beschaffungswesen, das Schaffen von Rahmenbedingungen für „gute Nachbarschaften“ und ein gesundes Wohnumfeld - all diese Themen (und noch vieles mehr!) sind kommunale Politikfelder. Politikfelder, für die es sich lohnt, sich vor Ort einzusetzen und in denen man vor Ort zusammen mit seinen Ratskolleginnen\*) sichtbare Erfolge erzielen kann.

Unsere Wirtschaftsweise und unser Handeln müssen sich verändern, wenn die Menschheit auf diesem Planeten noch eine Chance haben soll. Das ist natürlich eine globale Herausforderung, aber auch kleine Schritte können die Welt verändern. Auch die Kommunalpolitik ist ein wichtiger Teil der „Großen Transformation“. Und genau deshalb ist es wichtig, dass auch Bezirks-, Kreis-, Stadt- und Gemeinderätinnen mit ihrer Arbeit zu Pionieren des gesellschaftlichen Wandels werden. „Global denken – lokal handeln!“ – dieses schon Jahrzehnte alte Motto ist aktueller denn je.

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 Stadt, in ihrer Gemeinde, in ihrem Landkreis 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. Dazu muss nicht zuletzt das zivilgesellschaftliche Engagement der Bürgerinnen gefördert und anerkannt werden. 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.

Selbstverständlich ist es empfehlenswert, sich mit dem Grundwerkzeug der Kommunalpolitik, der Bayerischen Gemeinde- und Landkreisordnung und der Geschäftsordnung seines Ratsgremiums intensiv zu befassen. Darüber hinaus empfehlen wir einen regelmäßigen Blick in die sechsmal jährlich erscheinende Zeitschrift „Alternative Kommunalpolitik“ (AKP), das Periodikum für grüne

\*) 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.

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:



**Das KommunalWiki der Heinrich-Böll-Stiftung:** <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Hauptseite>

**Deutsches Institut für Urbanistik:** <http://www.difu.de>

**Deutscher Städte- und Gemeindebund (DSfGB):** <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/>

Wir haben uns bewusst in doppelter Weise, nämlich regional und thematisch, beschränkt. Die Konzentration 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:

- 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 „Grundausstattung“ verpufft gut gemeintes politisches Engagement.
- Haushalt und Finanzen: „Ohne Moos nix los!“ - das gilt in Zeiten knapper Kassen 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.
- Geschlechtergerechtigkeit und Frauenpolitik in der Kommune: Gleiche Chancen, gleiche Rechte und Pflichten - davon sind wir in den meisten gesellschaftlichen Feldern noch weit entfernt. Die Kommune kann hier viel tun und Rahmenbedingungen dafür schaffen, diesem Ziel immer näher zu rücken.

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 Einsteigerinnen 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 umso leichter, als wir dafür auf folgendes Buch verweisen können:



**Rita A. Herrmann/Gerald Munier (Hrsg.):** Kommunal Politik machen. Grundlagen, Hilfen, Tipps für die Praxis. Bielefeld 2014 (4., aktualisierte und erweiterte Auflage).

München / Bamberg, im Mai 2019

Peter Gack

## 1. Grundlagen des Kommunalrechts

### 1.1. Die gesetzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen

Die Bürgerinnen an der Gemeindepolitik und an 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 Verfahren leiden darunter, dass sie primär die Rechtssicherheit für eine Planung oder ein Projekt herstellen sollen und nicht als ein demokratisches Forum mit attraktiven Teilhabe-Qualitäten 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 höchsten 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. Im Folgenden gehen wir nur auf die gesetzlich vorgeschriebenen Instrumente der Bürgerbeteiligung ein. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von freiwilligen Beteiligungsinstrumenten. Der Werkzeugkasten ist enorm vielseitig und sollte in jeder Kommunalverwaltung präsent sein.



**Deutscher Städtetag:** Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie. Beschluss vom Hauptausschuss des Deutschen Städtetages am 7.11.2013: <https://bit.ly/1fxFOsL>

**Deutscher Städte und Gemeindebund (DStGB) (Hrsg.):** Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben und in der Stadtentwicklung. DStGB-Dokumentation Nr. 117. Berlin 2013: <https://bit.ly/2Ny5yA7>

**Netzwerk Bürgerbeteiligung:** Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung: <https://bit.ly/2m1rqHB>

**Zentrum für nachhaltige Kommunalentwicklung in Bayern:** Methodensammlung. Gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern auf dem Weg zur generationenfreundlichen Kommune: <https://bit.ly/2XqLgO6>

**Lars Holtkamp / Caroline Friedhoff:** Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte einfach nebensächlich? Die Sichtweise der kommunalen Entscheidungsträger/innen in Deutschland. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2014 vom 05.11.2014: <https://bit.ly/2h8Kof0>

**impuls - Agentur für angewandte Utopien:** Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung. Die Energiewende gemeinsam gestalten. Berlin 2013: <https://bit.ly/2TicB5d>

**Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK) (Hrsg.):** Akteure im kommunalen Klimaschutz erfolgreich beteiligen. Von den Masterplan-Kommunen lernen. Berlin 2017: <https://bit.ly/2XtGf6M>

**Stephanie Bock / Bettina Reimann / Jan Abt / Ulrike Vorwerk / Mareike Lettow:** Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. UBA-Texte 37/2017, Dessau-Roßlau 2017: <https://bit.ly/2Thzwxl>

**Patrizia Nanz / Miriam Fritsche:** Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn 2012: <https://bit.ly/YMqecC>

**Die Bürgerversammlung** (Art. 18 GO) wird durch die Bürgermeisterin (BM) einberufen und auch geleitet. Mit Rederecht ausgestattet sind und aktiv daran teilnehmen dürfen alle Gemeindeangehörigen (also diejenigen, die den Erst- oder Zweitwohnsitz in der Gemeinde haben) und Vertreterinnen der Aufsichtsbehörden. Die Mehrheit der Versammlung darf auch weiteren Personen ein Rederecht einräumen. Abstimmungsberechtigt sind allerdings nur die in der Gemeinde wahlberechtigten Bürgerinnen. Empfehlungen der Bürgerversammlung müssen inner-

halb 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 Regelung 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.

Das Prinzip der **direkten** Demokratie auf kommunaler Ebene wurde 1995 auf Druck der Bevölkerung in die Bayerische Gemeindeordnung und in die Bayerische Landkreisordnung mit der Einführung des **Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides** (Art.18a GO/Art. 12a LkrO) aufgenommen. Gegenstand eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheides können die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde bzw. des Landkreises sein. 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 Bürgerentscheides 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 diese 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.



**Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.):** Bürgerbegehrensbericht 2018. Berlin 2018: <https://bit.ly/2H5L7th>  
**Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.):** Merkblatt zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern. München 2014: <https://bit.ly/2EAigeY>

Mit dem sogenannten **Bürgerantrag** (Art. 18b GO, Art. 12b LkrO) können die Gemeindebürgerinnen einen Antrag direkt in den Gemeinderat (bzw. Kreistag) einbringen. 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 Gemeindeeinwohnerinnen (unterschriftsberechtigt sind allerdings nur Gemeindebürgerinnen). 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 Abs. 3 GO „mit **Eingaben oder Beschwerden**“ direkt an Rat oder Bürgermeisterin 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 im Kapitel 3. Planen und Bauen in der Kommune). 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.

## 1.2. Gemeinde- und Kreisorgane in Bayern

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.

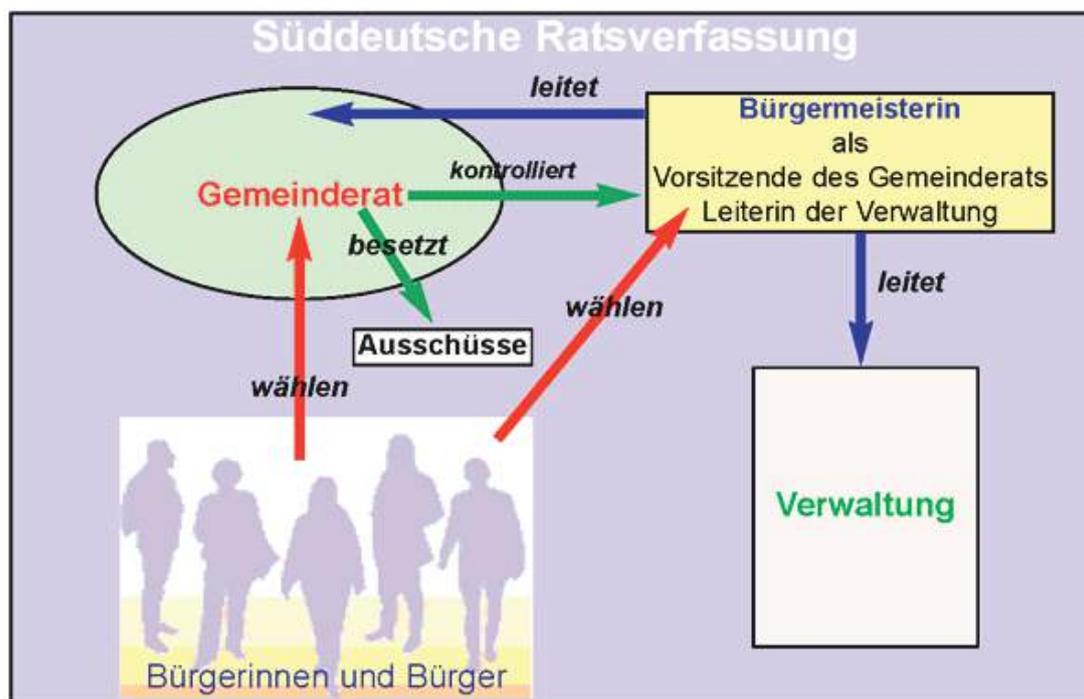


**Martin Bauer / Thomas Böhle / Gerhard Ecker:** Bayerische Kommunalgesetze. Kommentar, München 2018 (Lose-Blatt-Sammlung)

**Gernot Lissack:** Bayerisches Kommunalrecht, 4. Auflage, CH. Beck Verlag, München 2019

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

**Manfred Wegmann:** Die kommunalen Ebenen in Bayern. Kommunalordnungen und Wahlen. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 2007



In ihrer in Bayern geltenden Form wird die BM 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 90 Tage vor der Wahl entschieden haben. In Gemeinden über 10.000 Einwohnerinnen sind die BM immer berufsmäßig tätig. (Art. 34 Abs. 2 GO).

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 und ohne erhebliche Verpflichtungen für die Gemeinde (dafür kann der Gemeinderat Richtlinien aufstellen!);
- Angelegenheiten der Verteidigung und des Zivilschutzes;
- Angelegenheiten, die im Interesse der Sicherheit der BRD geheim zu halten sind;
- unaufschiebbaren Angelegenheiten an Stelle des Gemeinderats (sogenannte „Eilverfügung“ oder kurz „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 zuhaltenden 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 umso stärker, je größer die Gemeinde ist.

Die Arbeit im Kommunalparlament ist ehrenamtlich. Vorgesehen sind jedoch Aufwandsentschädigungen und/oder Sitzungsgelder, die je nach der Größe und Finanzkraft der Kommune sehr unterschiedlich sind. Auf die Entschädigung kann nicht verzichtet werden (Art. 20a GO). Das Nähere regelt die Entschädigungssatzung (auch „Ortssatzung“ oder „Satzung zur Regelung von Fragen des örtlichen Gemeindeverfassungsrechts“). Des Weiteren haben die Ratsmitglieder Anspruch auf eine Verdienstaussfallentschädigung, wenn die Pflichttermine (Rats- und Ausschusssitzungen) während der Arbeitszeit stattfinden.

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, Sainte Laguë/Schepers oder nach d’Hondt.

Den Zuschnitt der Ausschüsse, deren Bezeichnung und Zuständigkeit und das Sitzverteilungsverfahren für die Besetzung regelt die Geschäftsordnung.

Beim Verteilungsverfahren ist die Berechnung nach Hare/Niemeyer oder nach Sainte Laguë/Schepers in jedem Fall dem Verfahren nach d’Hondt vorzuziehen, da letzteres zu Ungerechtigkeiten bei der Verteilung führt und die stärkeren Gruppen begünstigt.

- **Das Höchstzählverfahren 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 ausweist. Sind damit noch nicht alle Sitze vergeben, entscheidet die jeweils höhere Zahl nach dem Komma über die Vergabe der übrigen Ausschusssitze.
- **Das Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren:**  
Ähnlich wie beim Verfahren nach d’Hondt werden auch hier Teilungszahlen gebildet, allerdings werden hier die Zahl der Sitze einer Fraktion/Gruppe nacheinander durch 1, 3, 5, 7 usw. geteilt und dann die Ausschusssitze, wie bei d’Hondt nach den jeweils höchsten Teilungszahlen vergeben

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.



**Da die Gemeindeordnung keine Aussage über die Verteilung der Sitze in Aufsichtsräten, Zweckverbandsräten und Sparkassenverwaltungsräten enthält, sollte man bereits bei der Behandlung der Geschäftsordnung (1. Sitzung nach der Wahl) darauf dringen, dass auch diese Gremien nach einem der o. g. Verteilungsverfahren besetzt werden, um auch hier ein Spiegelbild des Rates zu gewährleisten.**

Zu unterscheiden sind:

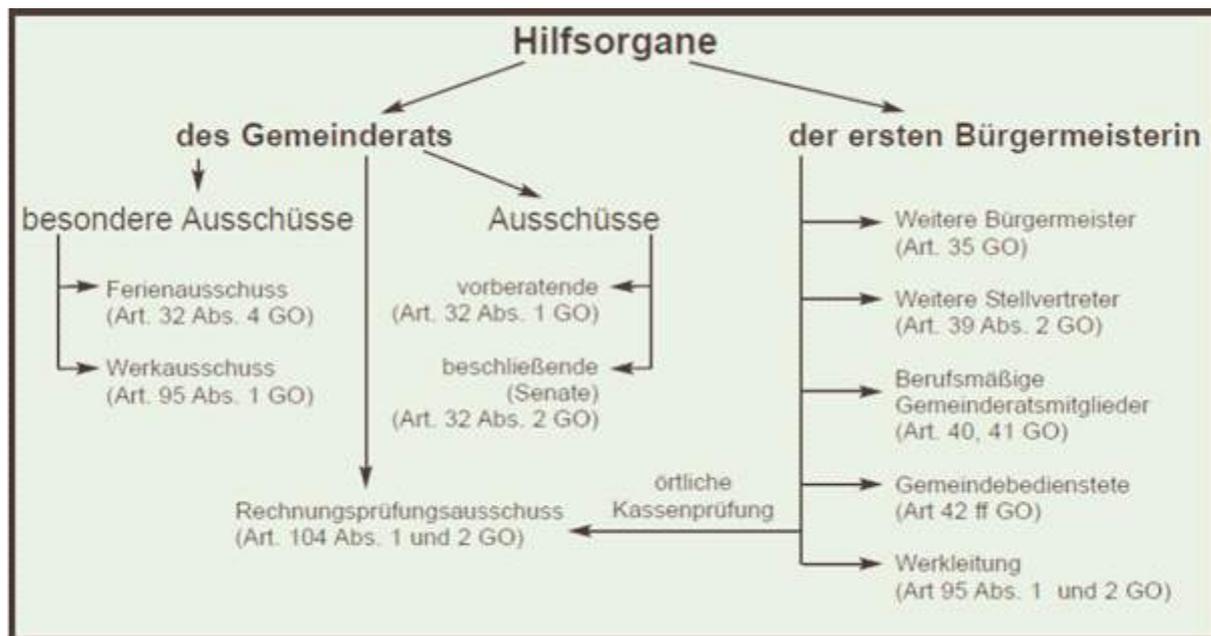
- **beschließende Ausschüsse**  
Beschließende Ausschüsse (Art. 32 Abs. 2 Satz 1 GO) entscheiden - wie der Begriff andeutet - an Stelle des Gemeinderats über die ihnen übertragenen Aufgaben. Eine ganze Reihe von Angelegenheiten können laut Gemeindeordnung (Art. 32 Abs. 2 Satz 2) nicht an beschließende Ausschüsse übertragen werden. Dazu gehören die Haushaltssatzung, der Erlass von Verordnungen und genehmigungspflichtigen Satzungen sowie die Einrichtung von Wirtschaftsbetrieben. Nicht alle Beratungsgegenstände müssen hier zu einem endgültigen Beschluss führen. In beschließenden Ausschüssen können selbstverständlich auch Gegenstände beraten werden, die dort nur empfehlenden Charakter haben.
- **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 gem. § 71 SGB VIII und Art. 17 Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) ein beschließender Pflichtausschuss in kreisfreien Städten und Landkreisen. Beschließende Mitglieder des JHA sind neben den Rätinnen auch gewählte Vertreterinnen der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe. Ferner gehören ihm als beratende Mitglieder die in Art. 19 AGSG genannten Mitglieder an. Der Jugendhilfeausschuss ist spätestens binnen drei Monaten nach Beginn der Wahlzeit des Gemeinderats oder des Kreistags neu zu bilden (Art. 22 AGSG).

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 Immissionschutz 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 (zum Teil „Dezernentin“ oder manchmal „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 vom Gemeinderat 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.

## 1.3. 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.

### 1.3.1. 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; sie 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. Hier braucht es Gespräche und Verhandlungsgeschick.



### 1.3.2. 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). Die GeschO legt die „Spielregeln“ für den Umgang untereinander und für die Zusammenarbeit mit BM und Verwaltung fest. Es gibt die Möglichkeit, die GeschO der vorhergehenden Amtsperiode fortgelten zu lassen und diese gegebenenfalls gleich oder später zu ändern. Meistens wird die GeschO aber in der ersten oder zweiten Sitzung des Gemeinderats/Kreistags neu beschlossen. Dabei wird in der Regel 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, Saint Laguë/Schepers oder d'Hondt;
- das Verfahren zur Berufung der Vertreterinnen in die sonstigen Gremien, z.B. 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, Anforderungen an die sonstigen Unterlagen, die neben der Tagesordnung der Ladung beizufügen sind;
- die Kompetenzen, die der BM übertragen werden, z.B. Wertgrenzen, bis zu denen die BM eigenständig Rechtsgeschäfte für die Gemeinde durchführen darf und Besoldungsgruppen, bis zu denen die BM eigenständig Einstellungen vornehmen darf;
- Rechte und Pflichten der Gemeinderatsmitglieder.

### **1.3.3. 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 aus dem Kreis der Gemeinderatsmitglieder bzw. die erste Stellvertreterin der LR aus dem Kreis der Kreistagsmitglieder 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 und sollte sich bei der Wahl auch selbst wählen.

2. und 3. BM und stellvertretende LR sind Kommunale Wahlbeamte. Für sie gilt das Gesetz über Kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte (KWBG).

### **1.3.4. Die Bestellung der weiteren stellvertretenden LR (weitere stv. LR)**

Gilt nur für den Kreistag: Im Gegensatz zur Stellvertreterin der LR, die in geheimer Wahl bestimmt wird (siehe oben), wird/werden die weitere/n stellvertretende/n LR in offener Abstimmung per Mehrheitsbeschluss bestellt.



Die meisten Personalentscheidungen werden schon lange vor der ersten Sitzung "ausgekartet". Deshalb ist es 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.

### **1.3.5. Der Geschäftsgang im Gemeinderat/Kreistag**

Wenn im Folgenden vom Gemeinderat gesprochen wird, gilt das in gleicher Weise für den Kreistag. Der einfacheren Lesbarkeit wird auf die Erwähnung des Kreistags verzichtet und nur bei Besonderheiten auf den Kreistag eingegangen.

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 und der BM (Verwaltung) vor-

behalten. Eine einzelne Bürgerin kann zwar Anträge an die Verwaltung oder die BM 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 einer Tasse Kaffee 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" herausbekommen.



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!). In der Rechtsprechung wird davon ausgegangen, dass die Behandlung spätestens innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung zu erfolgen hat.

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. Ausnahme: Bei den Anträgen der anderen Fraktionen wird Name und Fraktionszugehörigkeit genannt, dann gilt der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz.

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 (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. Umgangssprachlich wird auch häufig vom „Zurückholen“ eines Beschlusses in die Vollsitzung gesprochen.

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, d.h. wenn das Wohl der Allgemeinheit oder berechnigte Ansprüche Einzelner berührt 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:

- Wohl der örtlichen Gemeinschaft (z.B. bei Kreditaufnahmen und Grundstücksgeschäften),
- Interessen des Landes und des Bundes (z.B. Landesverteidigung),
- persönliche Verhältnisse (z.B. Personalangelegenheiten, Vergabe gemeindlicher Wohnungen),
- Angelegenheiten, die das Steuergeheimnis berühren,
- wirtschaftliche Verhältnisse (z.B. Steuerstundungen und -erlässe, Auftrags- und Bauvergaben),
- Sparkassenangelegenheiten.

Da die Formulierung „Wohl der Allgemeinheit“ und „berechnigte Ansprüche Einzelner“ extrem interpretierbar ist, gibt es diesbezüglich immer wieder unterschiedliche Meinungen, wenn ein Punkt in nicht-öffentlicher Sitzung behandelt wird. Grundsätzlich gilt, dass die Tagesordnung der BM ein „Vorschlag“ ist und sie erst dann gilt und in die Beratung der Sitzungsgegenstände eingestiegen wird, wenn sich zu Beginn der Sitzung kein Widerspruch aus dem Gemeinderat rührt. D.h. zu Beginn einer Sitzung kann über einen GeschO-Antrag versucht werden, einen Punkt aus der nicht-öffentlichen Sitzung in die öffentliche Sitzung zu holen. Zur Behandlung und Diskussion dieses GeschO-Antrags muss dann allerdings zunächst die Nicht-Öffentlichkeit hergestellt werden (Art. 52 Abs. 2 Satz 2 GO).

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

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 nichtöffentlichen 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 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 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, einem Angehörigen (Art. 20 Abs. 5 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes) oder einer von ihm vertretenen natürlichen oder juristischen Person oder sonstigen Vereinigung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann.“*

Angehörige gem. Art 20 BayVwVfG sind Verlobte, Ehegatten bzw. Lebenspartner im Sinn des Lebenspartnerschaftsgesetzes, Verwandte und Verschwägte gerader Linie, Geschwister, Kinder der Geschwister, Ehegatten der Geschwister und Geschwister des Ehegatten sowie Lebenspartner der Geschwister und Geschwister des Lebenspartners, Geschwister der Eltern. Die Beziehungen, die durch eine Ehe oder einer Lebenspartnerschaft begründend wurden, gelten im Sinne des Begriffs „Angehörige“ auch nach Beendigung der Ehe oder Lebenspartnerschaft fort.

Ob eine solche persönliche Beteiligung vorliegt, entscheidet der Gemeinderat (nicht etwa die BM) 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 Stimmengleichheit 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.



**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 "Abweichler" von möglichen Haftungsansprüchen.**

Die Wahl ist die Form der Beschlussfassung, mit der eine Person durch den Gemeinderat für ein Amt 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 Stimmenzahl statt. Bei Stimmengleichheit 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 für die Vorschlagsliste 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. Alternativanträge („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, die Niederschrift noch zu korrigieren. 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 identisch 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**

#### 1.4. 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 eingengt 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, Büchereien 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
<b>Pflichtaufgaben:</b>	<b>Freiwillige Aufgaben:</b>	Hilfe bei Verwaltungsverfahren
Wasserversorgung	Öffentlichkeitsarbeit	Mitwirkung bei allen Wahlen (Bundestags-, Landtags-, Kommunalwahlen)
Abwasserbeseitigung	Ehrung von verdienten Persönlichkeiten	Standesamtswesen
Bestattungswesen	Herausgabe eines Amtsblattes	Vollzug des Melderechts
Bau, Unterhalt der Gemeindestraßen	Volkshochschule	Ausstellung von Pässen, Personalausweisen
Bürgerversammlung	Gemeindebücherei	Mitwirkung bei statistischen Erhebungen
Einstellung des notwendigen Personals	Jugendzentrum	Erlass von Verordnungen
Aufstellung des Haushaltsplans	Heimatismuseum / sonstige Museen	Ausstellung von Leichenpässen
Feuerwehrwesen	Patenschaften	Vorbehandlung der Bauanträge
Sachaufwandsträger für Grund- Haupt- und Mittelschulen	Sportförderung	Erteilung von Fischereischeinen
Schülerbeförderung	Jugendherberge / Campingplatz	Entscheidung über Gastschulanträge
Einrichtung f.d. Kinderbetreuung	Rad-/Wander-/Reitwege	
Erlass der Geschäftsordnung	Zoologischer / botanischer Garten	
Obdachlosenunterbringung	Freibäder / Hallenbäder	
Schuldenverwaltung	Eislauffläche / Skiabfahrten	
Rechnungslegung	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 Heimatismuseen 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; für die Bezirkstage ist das Innenministerium zuständig.

## 1.5. 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 (sog. 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.

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



**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.**

Beim **Eigenbetrieb** handelt es sich um ein Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Da es 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 (Spiegelbildlichkeit) 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 – genoss eine Zeitlang zunehmende Beliebtheit, obwohl eine eigenständigere wirtschaftliche Führung in den meisten Fällen auch mit Hilfe einer anderen Organisationsform erreicht werden könnte. Mittlerweile ist der Höhepunkt der GmbH-Ausgründungen abgeflaut. Denn 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,

- das Vergaberecht bei der Einholung von Angeboten zu umgehen und so Nachverhandlungen möglich zu machen;
- den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) zu umgehen;
- die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der gewählten Gremien zu verringern;
- gleichzeitig (meist) eine Person als Vorstand oder Geschäftsführung zu stärken;
- über Aufsichtsratsposten als Verhandlungsmasse im politischen „Geschäft“ verfügen zu können;
- unliebsame Minderheiten aus den Aufsichtsgremien herausdrängen zu können;
- die Möglichkeiten der Kreditaufnahmen zu erhöhen;
- 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. 27 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Rechtsformen und ihre Unterschiede.

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



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.

Beteiligungsbericht zu erstellen, wenn sie mindestens einen 20-prozentigen Anteil an einem Unternehmen hält. Bestandteile 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 Geschäftsführerinnen kommunaler GmbHs in ihren Verträgen verpflichtet werden, die Ausnahmeregel des § 286 HGB nicht in Anspruch zu nehmen. Eine solche vertragliche Verpflichtung fordert letztendlich 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 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 nicht-öffentlichen 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;"><b>Rechtlich unselbstständig:</b></p> <p><b>Regiebetrieb</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Gesonderte Abteilung innerhalb der Gemeindeverwaltung</li> <li>● Möglichkeit der Führung nach den Vorschriften des Eigenbetriebs (Art. 88 Abs. 6 GO)</li> <li>● Steuerung erfolgt durch Gemeinderat bzw. Kreistag und/oder einen Ausschuss</li> </ul> <p><b>Eigenbetrieb</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit außerhalb der allgemeinen Verwaltung (Art. 88 GO, 76 LKrO, 74 BezO)</li> <li>● Steuerung erfolgt durch den Werkausschuss</li> <li>● Vertretung durch die Werkleitung</li> <li>● Detailregelungen in Betriebs- oder Werksatzung</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Rechtlich selbstständig:</b></p> <p><b>Kommunalunternehmen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Anstalt des öffentlichen Rechts (Art. 89-91 GO, 77-79 LKrO, 75-77 BezO)</li> <li>● Vertretung durch Vorstand</li> <li>● Steuerung durch Verwaltungsrat (an Weisungen gebunden)</li> <li>● Erfüllung hoheitlicher Aufgaben möglich</li> </ul> <p><b>Sparkassen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Körperschaften des öffentlichen Rechts in kommunaler Trägerschaft (Wegfall der Anstaltslast und Auslaufen der Gewährträgerhaftung)</li> <li>● Organe: Sparkassenverwaltungsrat und Vorstand</li> <li>● Geregelt im Gesetz über die öffentlichen Sparkassen (SpkG) und in der Sparkassenordnung (SpkO)</li> </ul> <p><b>Unternehmen des Privatrechts GmbH oder AG</b></p> <p>(Art. 92ff. GO, 88ff. LKrO, 78ff. BezO)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Organe: Geschäftsführung bzw. Vorstand; Aufsichtsrat; Gesellschafterversammlung (BM bzw. LR vertritt die Kommune)</li> <li>● Mindestmaß an Einfluss der Gemeinde</li> <li>● Weisungen des GR an BM oder andere Vertreter im Aufsichtsrat möglich</li> </ul> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p><b>Formelle Privatisierung</b></p> <p>Die Einrichtung bleibt zu 100 % im Eigentum der Kommune.</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p><b>Materielle Privatisierung</b></p> <p>Die Einrichtung wird ganz oder teilweise an Private veräußert.</p> </div> </div>

## 1.6. 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 sowie auch das Flächensparen 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.

### 1.6.1. 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.

### 1.6.2. 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 erlas-

sen, 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.

### 1.6.3. 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.

### 1.6.4. 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.

### 1.6.5. 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: <https://bit.ly/2SZRaqi>

**Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.):** Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. DGStB-Dokumentation Nr. 51, Berlin 2005: <https://bit.ly/2XAT9Ae>

**Plattform Verwaltungskooperation:** <https://bit.ly/2IEpgva>

## 2. Haushalt und Finanzen in der Kommune

### 2.1. Die finanzielle Lage der Kommunen

Bis etwa 2012, also bis zum Ende der Finanzkrise, ging es den Kommunen insgesamt finanziell relativ schlecht. Durch den Wirtschaftsboom seitdem hat sich die Lage insbesondere in Bayern deutlich verbessert – allerdings vor allem in den Kommunen mit hohem Gewerbesteueraufkommen. Anfang 2019 ist absehbar, dass der lang befürchtete konjunkturelle Abschwung Realität wird. Somit könnte die ungeliebte und aktuell in Vergessenheit geratene Übung „Haushaltskonsolidierung“ bald wieder oben auf der Agenda stehen.



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.

Ein großes Problem der Kommunalfinanzen ist: Wie viel Geld in den kommunalen Kassen ist, können diese selbst nur begrenzt beeinflussen. In vielerlei Hinsicht sind sie finanziell nicht nur von der Konjunktur, sondern von Entscheidungen abhängig, die auf Bundes- und Landesebene - und zunehmend auch auf europäischer Ebene - getroffen werden. So haben Bund und Länder in der Vergangenheit den Kommunen immer wieder neue Aufgaben zugewiesen, ohne die entsprechenden Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Die Umsetzung des gesetzlich verbrieften Rechts auf einen Kindergartenplatz ist ein bekanntes, beileibe aber nicht das einzige Beispiel für diese Strategie. Dem Konnexitätsprinzip, das besagt, dass bundes- oder landesgesetzlich festgelegte Aufgaben mit entsprechenden Mittelzuweisungen zu verbinden sind, muss jeden Tag neu zur Geltung verholfen werden.

Die Kommunalfinanzen sind insgesamt stark von der konjunkturellen Entwicklung und 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.

Die Investitionen sind die bedeutendste Position in einem kommunalen Haushalt. Das Volumen der kommunalen Investitionen war allerdings früher deutlich höher als heute. Im Jahr 2017 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 27,2 Mrd. Euro. Von den Anfang der neunziger Jahre erreichten Investitionen (1992: 33,5 Mrd. Euro) sind die Kommunen aber immer noch entfernt. Die Folgen sind spürbar: im mancherorts bereits desolaten Zustand der kommunalen Infrastruktur und einem



Investitionsrückstau für kommunale Brücken und Gebäude, der kaum zu finanzieren ist.

Ein hoher Bestand an kommunaler Infrastruktur, so segensreich dies einerseits auch ist, kann sich aber auch zum Fluch entwickeln. Dies gilt insbesondere in Zeiten des Strukturwandels, wie das Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt. In den „altindustriellen“ Gebieten erreicht bis heute kaum eine Kommune einen ausgeglichenen Haushalt, wie etwa das Beispiel Oberhausen zeigt.

Die Ursachen für schwache Haushalte sind allerdings vielschichtig. So hat eine Studie zur Situation kommunaler Finanzen in Hessen und NRW ergeben, dass die Kommunen mit den schlechtesten Finanzen häufig gerade nicht die strukturell oder demografisch schwachen Kommunen in ländlichen Gebieten sind, denn diese haben in vielen Fällen aus Geldmangel nur die infrastrukturelle Basisausstattung. Wenn eine Kommune aber beispielsweise kein eigenes Hallenbad (verbunden mit hohen laufenden kommunalen Zuschüssen von häufig 60%) oder nur ein knappes Straßennetz betreiben muss, dann hat dies auch eine stabilisierende Wirkung auf den Haushalt, da eben auch die laufenden Folgekosten der Infrastruktur gering sind.



Die Kommunen mit großen Haushaltsproblemen hingegen sind häufig urbane oder kleinstädtische Kommunen, die früher einmal wohlhabend waren und eine große Infrastrukturlast aus dieser Zeit finanzieren müssen. Ein Beispiel in Bayern sind Städte in Nordostoberfranken, die zwar schon seit Jahrzehnten unter Strukturproblemen leiden, aber bis 1990 relativ großzügig durch Zonenrandförderung alimentiert wurden. Seit deren Wegfall kommt zu den objektiven Finanzproblemen in vielen Fällen

eine lange eingeübte Subventionsmentalität erschwerend hinzu. Das Umschwenken auf eine Haushaltssteuerung nach strengen Wirtschaftlichkeitsprinzipien fällt Politik und Verwaltung natürlich schwer, wurde aber meist auch nicht angegangen.

Ein Indikator hierfür sind beispielsweise die Bedarfszuweisungen, die der Freistaat an finanzschwache Kommunen zahlt. Im Jahr 2018 gab insgesamt mehr als 200 Anträge aus dem Kreis der Städte, Gemeinden und Landkreise. Die überwiegende Zahl der Anträge stammte aus den Regierungsbezirken Oberfranken und Oberpfalz. Ein Großteil der Finanzhilfen floss dabei den Kommunen in Form von Stabilisierungshilfen zu (134 Millionen Euro). Stabilisierungshilfen erhalten Kommunen, die sich aufgrund einer negativen oder geringen freien Finanzspanne sowie einer hohen Verschuldung in einer finanziellen Notlage befinden. Weitere Voraussetzung ist das Vorliegen von strukturellen Härten, die sich in Form einer weit unterdurchschnittlichen Steuerkraft oder eines spürbaren Einwohnerrückgangs in den vergangenen zehn Jahren darstellen können. Die Finanzhilfen dienen primär dem Schuldenabbau zur Verringerung des Schuldendienstes.

In gerundeten Zahlen ergibt sich für die sieben Regierungsbezirke gestaffelt nach der Summe der Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen:

Oberfranken:	61 Millionen Euro	Oberbayern:	1,3 Millionen Euro
Oberpfalz:	36,5 Millionen Euro	Schwaben:	0,6 Millionen Euro
Unterfranken:	23,4 Millionen Euro		
Niederbayern:	19,8 Millionen Euro		
Mittelfranken:	3,5 Millionen Euro		

## 2.2. Der Kommunalhaushalt

Der Haushalt ist das kommunale Regierungsprogramm in Zahlen sowie die Handlungsgrundlage für Verwaltung und Politik für das Haushaltsjahr. Darin wird festgeschrieben, was die Kommune im nächsten Jahr tun und wofür sie Geld ausgeben will oder muss. Was bei den Haushaltsberatungen nicht als Ansatz im Plan untergebracht worden ist, hat später 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 festgezurr. 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. Entscheidend ist aber auch, dass die Transparenz des Haushalts in vielen Kommunen stark verbesserungsbedürftig ist (siehe Abschnitt „Ergebnisrechnung und Ergebnisplan“, S.40).



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

**Markus Weiß:** Kommunale Finanzwirtschaft der Gemeinden in Bayern. Grundlagen. Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Band 18a, München 2018

**Gunnar Schwarting:** Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung - Doppik - Finanzpolitik. Berlin, 2019, 4., völlig neu bearbeitete Auflage

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

**Bayerisches Landesamt für Statistik (Hrsg.):** Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich in Bayern 2017. Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik. Fürth 2018: <https://bit.ly/21FJ9Bs>

**[www.haushaltssteuerung.de](http://www.haushaltssteuerung.de)** (Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft)

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-Kameralistik). Auch für den doppelten Rechnungsstil gibt es inzwischen die entsprechende Haushaltsverordnung (KommHV-Doppik).



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

Text der KommHV-Kameralistik: <https://bit.ly/2ZybtL2>

Text der KommHV-Doppik: <https://bit.ly/2vkq71f>

Aktueller Stand der Doppik-Umsetzung in Bayern: <https://bit.ly/2L17zXV>

Die folgenden Ausführungen zum kommunalen Haushalt gelten grundsätzlich für alle Haushalte, egal ob sie doppisch oder kameral geführt werden. An manchen Stellen wird aber speziell auf die kameralen Haushaltsführung verwiesen.

Der Kernhaushalt einer Kommune 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. Einen „Shutdown“ wie etwa in den USA kann es hierzulande also nicht geben.

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 beigelegt. Kommunale Wirtschaftsbetriebe in privater Rechtsform tauchen im Haushalt gar nicht auf bzw. lediglich in der Summe ihrer Gewinne oder Verluste, falls dieser etwa aus dem Haushalt ausgeglichen werden muss. Ihre Bilanzen bzw. Gewinn- und Verlustrechnungen folgen fast immer der kaufmännischen doppelten Buchführung nach dem HGB (Handelsgesetzbuch). Die Folge: Ein großer Teil des Geldes, der durch kommunale Aktivitäten „bewegt“ wird, taucht im Kernhaushalt gar nicht mehr auf.

**Sehr viele wichtige Aufgaben sind in kommunale Betriebe und Beteiligungen ausgelagert. Nicht selten übersteigt das gesamte Finanzvolumen der Beteiligungen den eigentlichen Haushalt der Kommune. So ist ein detaillierter B e t e i l i g u n g s b e r i c h t unerlässlich, sonst kann der Gemeinderat seine Verantwortung für die ausgelagerten Unternehmen nicht wahrnehmen. Häufig ist der Beteiligungsbericht jedoch stark verbesserungsfähig.**



**Siehe Abschnitt 1.5. Kommunale Unternehmen (S. 23-27)**

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/oder Ausgaben zu entstehen droht, kann die Kämmererei vom Instrument der haushaltswirtschaftlichen Sperre Gebrauch machen - d. h.: Die Verwaltung kann den Vollzug von Ausgabeansätzen und Verpflichtungsermächtigungen sperren. Diese 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 voranzuplanen, 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 laufende Entwicklung angepasst. Die Gemeinde kann u.U. zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts sogar verpflichtet sein (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 Pflichtenanlage 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 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 mittelfristige (fünfjährige) Investitionsplanung. Sie besteht aus Finanzplan und Investitionsprogramm. Im Rahmen der Finanzplanung soll die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune anhand einer groben Einnahmen- und Ausgabenprognose dargestellt werden. Insbesondere das künftige Investitionsprogramm und die Möglichkeiten seiner Finanzierung sollen dargestellt 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 darauffolgenden Jahre umfasst.



**Die mittelfristige 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 gemeinsam 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. Beinahe jede Investition zieht Folgekosten für die kommenden Haushaltsjahre nach sich. Egal ob Geld für die Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Brücken, Tunnel, Schienenanlagen etc.) oder für kommunale Gebäude (Schulen, Bäder, Kultureinrichtungen, Stadthallen etc.) aufgebracht wird, aufgrund ihrer hohen Lebensdauer „zementieren“ diese Bauten zum einen die Stadtpolitik für lange Zeit, zum anderen verursachen sie aber vor allem laufende Folgekosten, die in einigen Fällen schon nach fünf Jahren die Baukosten übersteigen. Bei der Beurteilung von kommunalen Investitionen ist also keineswegs nur das Volumen von Bedeutung, sondern auch, dass es die „richtigen“ Investitionen sind. Diese Frage lässt sich aber nur beantworten, wenn jede Kommune eine Strategie erarbeitet, wohin sich die Kommune entwickeln soll. Nur dann kann man entscheiden, ob eine Kommune beispielsweise eine Therme braucht und ob die womöglich hohen Folgekosten die Sache auch wert sind.

Entscheidend bei kommunalen Investitionen ist also auch deren „Wirtschaftlichkeit“, und damit ist im öffentlichen Sektor keinesfalls die Kapitalrendite gemeint. Wirtschaftlichkeit bemisst sich hier nach der Relation zwischen Input und Output. Unter „Input“ versteht man im öffentlichen Bereich die benötigten Finanzmittel (Investitionssumme und laufende Ausgaben) bzw. Personal, der Output besteht aus den erzielten Einnahmen und dem Nutzen, der für die Bürgerinnen der Kommune gestiftet wird. Bei kommunalen Investitionen sollten immer mehrere Planungsalternativen aufgestellt und durch (ggf. auch einfache) Wirtschaftlichkeitsberechnungen verifiziert werden.

Ökologisch und sozial orientierte Politik hat auch mit Wirtschaftlichkeit – im wohlverstandenen

Sinn – zu tun. Wer solche Politik trotz knapper Kassen durchsetzen will, muss sich für solche Debatten mit guten Argumenten wappnen und vor allem auf methodisch sauberen Wirtschaftlichkeitsberechnungen bestehen. Die genaue Kenntnis des kommunalen Haushaltsrechts ist dafür unerlässlich.

### 2.3. Kamerales und doppisches Haushaltswesen

Bayern lässt als letztes der deutschen Bundesländer die kameralistische Haushaltsführung in Kommunen zu. Alle anderen haben die kommunalen Haushalte auf das doppische Haushaltswesen umgestellt.

Die in Deutschland seit Jahrzehnten übliche kameralistische Haushaltsführung unterscheidet sich von der in Wirtschaftsbetrieben üblichen kaufmännischen (doppelten) 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 schwere 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 Verwaltungshandelns 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 wurde die Kameralistik im restlichen Deutschland von der Doppik abgelöst. Die kommunale Doppik ist eine an die Bedürfnisse des öffentlichen Haushaltswesens angepasste Version der kaufmännischen – doppelten – Buchführung. In ganz Deutschland außer in Berlin ist dieser Rechnungsstil bereits flächendeckend eingeführt worden. Bayern, wo die Kommunen zwischen beiden Rechnungsstilen wählen können, ist hier, wie auf den meisten Gebieten der Verwaltungsreform, Schlusslicht. Auch in Europa sind die allermeisten Länder zumindest auf dem Weg, die öffentlichen Haushalte entsprechend zu reformieren. Seit einigen Jahren läuft auf EU-Ebene ein Prozess (EPSAS), um halbwegs einheitliche Standards für die öffentlichen Haushalte in den EU-Ländern aufzustellen. Es wird sich herausstellen, wie weitgehend die Regulierung gestaltet wird, aber der Standard wird auf Grundsätzen der öffentlichen Doppik aufgebaut sein. Es ist aber über kurz oder lang zu erwarten, dass auch die kameralen Kommunen in Bayern ihre Haushalte werden umstellen müssen.

In Bayern sind es nicht nur die Großstädte wie Nürnberg und München und einige kreisfreie Städte, die bei der Umstellung auf die Doppik eine Vorreiterrolle spielen. Auch Kleinstädte wie Königsbrunn oder Dorfen waren früh dabei – und 24 von 71 Landkreisen. Und selbst kleine Gemeinden sind am Umstellungsprozess beteiligt. 2017 hatten 10 von 25 kreisfreien Städten umgestellt sowie 66 kreisangehörige Städte und Gemeinden. 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.

Die Doppik wurde Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts entwickelt, um die genannten Defizite des kameralen Haushaltswesens zu beheben. Die Einführung einer Bilanz und einer Ergebnisrechnung, in der Abschreibungen und Rückstellungen verzeichnet werden, gewährleisten eine Darstellung des Ressourcenverbrauchs durch die kommunale Tätigkeit.

Die Einführung der Doppik als Rechnungsstil ist aber im größeren Kontext des Neuen kommunalen Finanzwesens (NKF) (siehe S. 38) zu sehen, das insgesamt eine zielgerichtetere und damit bessere Haushaltsplanung und –steuerung ermöglichen soll. Dies geschieht durch eine andere Haushaltsgliederung, die die Zuweisung der Mittel nicht nach Organisationseinheiten (Referate, Ämter, Sachgebiete o.ä.), sondern nach Leistungen für die Bürger aufschlüsselt (Produkthaushalt). So kann man aus einem gut gemachten Produkthaushalt ablesen, welche Leistungen eine Kommune den BürgerInnen bietet (z.B. Kulturveranstaltungen, Grünflächen, KFZ-Zulassung) und wieviel das jeweils kostet. Dazu muss natürlich nicht nur dargestellt werden, wieviel Geld und Personal eingesetzt wurde, sondern auch, was genau die inhaltlichen Ziele sind. Deshalb sind in einem doppischen Haushalt – im Unterschied zu einem kameralen – nicht nur die Finanzen ausgewiesen, sondern auch die Ziele (z.B. Anzahl der Besucher\*innen, Veranstaltungen, Öffnungszeiten), die damit erreicht werden sollen. Dies wiederum wird mit ausgewählten Kennzahlen gemessen, die in Berichten dargestellt werden.

### **2.3.1. Haushaltsführung nach dem System der Kameralistik**

**Ein kameraler 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 aufgestellt. 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 muss allerdings die Rücklage angegriffen oder Vermögenswerte müssen veräußert werden.

Die Gliederung des kameralen Haushalts richtet sich nach der Verwaltungsorganisation. VWH und VMH sind jeweils in folgende 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 Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite in einzelne Gruppen unterteilt (Gruppierung), die den jeweiligen Entstehungsgrund der Einnahmen bzw. den Einzelzweck der Ausgaben widerspiegeln. Die Logik der Gruppierung ist im Prinzip die der Erlös- bzw. Kostenarten (Ausgaben für Personal, Sach- und Dienstleistungen, Zinsen etc.)

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 im kameraleen Haushalt 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 im kameraleen Haushalt 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.

Der kamerale Haushalt ist als bloße Einnahmen- und Ausgabenrechnung wenig aussagekräftig. Nach den neuen Vorschriften muss er durch eine Vermögensaufstellung und eine Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt werden. Diese Zusatzinformationen sollen etwas transparenter machen, wie sich die Vermögenslage ändert bzw. wie viel einzelne Aufgaben tatsächlich kosten.

### **2.3.2. Haushaltsführung nach der kommunalen doppelten Buchführung (Doppik)**

Im Mittelpunkt des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“ steht die Einführung der doppelten Buchführung („Doppik“ = **D**oppelte Buchführung **i**n **K**onten). Der „Siegessäug“ 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 doppelischen Haushaltswesens. München 2009, 4. Auflage

**Haushaltssteuerung.de** – Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft: <https://bit.ly/2PrjVHz>

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 wurden.



**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 sind quer durch die politischen Lager v. a. im Hinblick auf das befürchtete Vordringen rein betriebswirtschaftlicher Maßstäbe in die Kommunalpolitik verbreitet. Tatsächlich ist ja die Tendenz zu beobachten, immer weitere Lebensbereiche den Kriterien wirtschaftlicher Effizienz zu unterwerfen. Diese Entwicklung ist jedoch nicht der Doppik anzulasten, die historisch betrachtet sogar der ursprüngliche Rechnungsstil des staatlichen Haushaltswesens war. Die Doppik liefert – im Gegensatz zur Kameralistik – recht genaue Angaben darüber, wie viele Ressourcen für welche öffentliche Aufgabe eingesetzt werden, da sie dabei auch nicht zahlungs-

wirksame Aufwendungen wie Abschreibungen und Rückstellungen (z.B. für Beamtenpensionen) berücksichtigt.

Die Aufgabe der Kommunen ist es im weitesten Sinne, die Daseinsvorsorge der Bürgerinnen zu sichern, und sicherlich nicht, Gewinne zu erzielen. Dennoch müssen die Haushaltsmittel nach dem Prinzip der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit verwendet werden (siehe Art. 61 Abs. 2 Satz 1 BayGO). Das bedeutet ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Input und Output. Wichtig sind also zunächst die inhaltlichen Ziele (Output), und dann kommt die Frage, wie viel Geld und Personal (Input) dafür benötigt werden. Die Doppik als zweckneutrale Buchungstechnik liefert nicht mehr und nicht weniger als die präzisen Zahlen zum Input.

Aufgabe einer sozial und ökologisch orientierten Kommunalpolitik ist es, dafür zu sorgen, dass die Haushalte zum einen nachhaltig, also nicht zu Lasten künftiger Generationen, geführt werden, und zum anderen politische Ziele etwa sozialer oder umweltpolitischer Natur durchgesetzt werden. Dies ist nicht zum Nulltarif zu haben, aber genau zur Finanzierung von Bildung, einer gesunden Umwelt oder von sozialem Frieden werden schließlich Steuern und Abgaben erhoben.

Das doppelte Rechnungssystem in der Kommune wird 3-Komponenten-Rechnung genannt und beruht im Wesentlichen auf drei zentralen Bestandteilen: Bilanz, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung. Beginnen wir mit dem zentralen Rechenwerk, der Bilanz.

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

### Eröffnungsbilanz und Jahresbilanz

Jede Kommune, die je die Doppik eingeführt hat, musste als ersten Schritt eine Eröffnungsbilanz aufstellen. Damit wird - in Form einer Erstinventur - das gesamte Vermögen der Kommune systematisch erfasst und vor allem auch bewertet. Diese Bilanz ist die Datengrundlage und Voraussetzung dafür, dass der Ressourcenverbrauch in der Kommune transparent abgebildet werden kann. Die Bilanz informiert nicht nur über Umfang und Wert des Vermögens (Aktivseite), sondern auch über dessen Finanzierung durch Eigen- bzw. Fremdkapital und macht ausstehende Forderungen sowie eigene Verbindlichkeiten (Passivseite) sichtbar.

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 im Anlagevermögen z. B. Grünflächen, Wälder, Schulen und Kindertagesstätten (jeweils Grundstücke und Gebäude), Kunstgegenstände, Fahrzeuge oder Büroausstattungen, aber auch Aktien aus Firmenbeteiligungen, zum Umlaufvermögen gehören z.B. das Bargeld der Stadtkasse und die Vorräte.



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. Das Grundprinzip ist, dass sich keine Kommune reicher rechnen kann, als sie tatsächlich ist – im Zweifel lieber ärmer.

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 (Eigenkapital) oder durch Schulden (Fremdkapital). Hier finden sich aber auch die Rückstellungen, 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

Die Gewinn- und Verlustrechnung der kaufmännischen Buchführung heißt in den Kommunen Ergebnisrechnung. Sie enthält alle Aufwendungen (z.B. Aufwendungen für Personal oder Sachleistungen) und Erträge (z.B. Steuern, Gebühren, Zuwendungen) des Haushaltsjahrs und dokumentiert deren Art, Höhe und Herkunft. Unter dem Strich weist die Ergebnisrechnung einen Jahresüberschuss aus, wenn die Kommune „reicher“ geworden ist, also wenn die Erträge die Aufwendungen übersteigen. Sie weist einen Jahresfehlbetrag aus, wenn sich dies umgekehrt verhält, wenn sie also „von der Substanz lebt“. Das Jahresergebnis geht in die Bilanz ein und führt dort zu einer Erhöhung oder Verminderung des Eigenkapitals. Dieses ist also der Gradmesser für die Substanz einer Kommune und kann an der Eigenkapitalquote abgelesen werden.

Die Ergebnisrechnung wird beim Jahresabschluss aufgestellt – wenn jedoch der Haushalt geplant wird, geschieht das ganz wesentlich im Ergebnishaushalt. Im Ergebnishaushalt 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. Diese Prognosewerte sind jedoch in vielen Fällen nur die kopierten Werte des aktuellen Haushaltsplans und dann nicht aussagekräftig. Wichtig ist am Ergebnishaushalt 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 Ergebnishaushalt deshalb das entscheidende politische Steuerungsinstrument der Kommunalpolitik.

Ergebnisrechnung wie auch Ergebnishaushalt 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 organisatorische Gliederung entspricht der bisherigen, an der Aufbauorganisation orientierten Gliederungsweise des kameralen Haushalts, also nach Referat, Amt, Abteilung etc. Die produktorientierte Gliederung orientiert sich hingegen am Leistungs- und Produktspektrum einer Kommune. Diese Gliederung ist zu bevorzugen, da sie kommunale Aufgaben bzw. Leistungen definiert, denen dann Budgets zugeordnet werden, die einen Produkt(teil)haushalt bilden.

### Finanzrechnung und Finanzplan

Das dritte Zahlenwerk ist die Finanzrechnung. Sie enthält alle Ein- und Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit, aus Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit (Kreditaufnahmen,

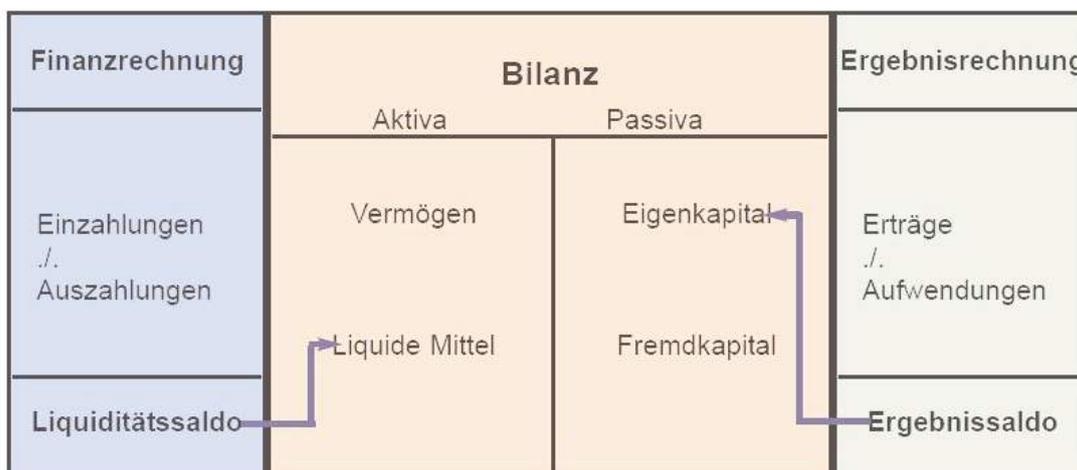
Tilgungen). Damit werden also sämtliche Zahlungsströme festgehalten, der Kreditbedarf festgestellt sowie die Finanzierungsquellen (Mittelherkunft und Mittelverwendung) dargestellt. Außerdem wird die Veränderung des Zahlungsmittelbestandes dokumentiert. Der Saldo (Überschuss oder Fehlbetrag) aus der Finanzrechnung (Geldüberschuss oder -fehlbetrag) fließt auf der Aktivseite als Veränderung des Bestands an liquiden Mitteln der Kommune in die Bilanz ein.

Die planerische Komponente, die es auch hier gibt, heißt Finanzhaushalt. Dieser ist die Grundlage dafür, dass die Verwaltung im jeweiligen Haushaltsjahr ermächtigt ist, Auszahlungen aller Art zu tätigen oder Kredite aufzunehmen. Auch Finanzrechnung und -haushalt sind genau gleich gegliedert und enthalten die gleichen Positionen.

Warum neben dem Ergebnishaushalt auch ein Finanzhaushalt 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 vier Jahren. In der Ergebnisrechnung wird als Aufwendung jedoch nur die Abschreibung für das erste Jahr in Höhe von 5.000 Euro als „Verbrauch“ verbucht. Damit das Auto aber überhaupt gekauft werden darf, muss im Finanzhaushalt eine entsprechende Summe genehmigt sein. In der Finanzrechnung wird dann die gesamte Investitionssumme im Jahr des Kaufs nachgewiesen – nicht aber die Abschreibung, da ja dafür kein Geld fließt.

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

### Das Drei-Komponenten-System der kommunalen Doppik



Die Ergebnisse der Finanzrechnung und der Ergebnisrechnung fließen in der Bilanz zusammen.

Quelle: Peter Finger, **Das neue Rechnungssystem**, Kommunalpolitische Infothek der Heinrich-Böll-Stiftung, <http://www.kommunale-info.de/asp/search.asp?ID=2730>

Auch im doppelischen Rechnungswesen muss der Kommunalhaushalt „ausgeglichen“ sein (§24 KommHV Doppik) - 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 aufgebraucht ist. Bei einem Privatbetrieb steht spätestens dann der

Gang zum Konkursgericht an. Im Fall einer Kommune wird – allerdings schon im Vorfeld – die Rechtsaufsichtsbehörde tätig und verlangt ein Haushaltssicherungskonzept bzw. formuliert mehr oder weniger strenge Auflagen.

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.

#### Beispiel: Abbildung der kommunalen Verkehrspolitik im Haushalt

Im Haushalt ist abzulesen, in welcher Form und in welcher Akzentuierung sich bei der Aufgabenerfüllung die kommunale Verkehrspolitik widerspiegelt und welcher Schwerpunkt hier im Haushalt gelegt wird. Dazu zählen die Ausgaben für die verschiedenen Verkehrsträger im Kommunalhaushalt. Die Verteilung der Verkehrsströme auf die verschiedenen Verkehrsträger wird auch Modal Split genannt (Verteilung der Verkehrsleistung auf Motorisierten Individualverkehr (MIV) | ÖPNV | Radverkehr | Fußgänger). Zur Durchsetzung einer grün-nahen Verkehrspolitik ist der Vergleich der Verkehrsleistung (Personenkilometer) im Vergleich zum jeweiligen Aufwand, den die Kommune im Haushalt dafür betreibt, ein entscheidendes Argument. Die meisten Berechnungen dieser Art haben nämlich ergeben, dass der Radverkehr im Vergleich zur Verkehrsleistung am schlechtesten finanziert ist, der MIV hingegen am üppigsten.

Kamerale Haushalte vermitteln so gut wie keinen Einblick in die Abbildung des Modal Split im Haushalt, da sie zum einen organisationsorientiert gegliedert sind und zum anderen keinerlei Abschreibungen der sehr erheblichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur enthalten. Doppische Haushalte liefern hierzu zwar mehr Informationen, nämlich die Abschreibungen des Verkehrsinfrastrukturvermögens, grenzen aber fast nirgends die verschiedenen Verkehrsträger ab und liefern somit die gewünschten Informationen auch nicht unmittelbar. Das Problem liegt in der Ermittlung und Abgrenzung der jeweiligen laufenden Ausgaben auf die vier Verkehrsträger. Hier gibt es jedoch Instrumente, die wenigstens eine näherungsweise Ermittlung zulassen.



Versteckte Subventionen des Autoverkehrs: <https://bit.ly/2MZaUnK>

Der Autoverkehr kostet die Kommunen das Dreifache des ÖPNV und der Radverkehr erhält die geringsten Zuschüsse: <https://t1p.de/gxsn>

## 2.4. Der Haushaltsausgleich in Doppik und Kameralistik

Die entscheidende Voraussetzung dafür, dass der Haushalt von der übergeordneten Rechtsaufsichtsbehörde (Landratsamt bei kreisangehörigen Gemeinden; Bezirksregierung bei Kreisen und kreisfreien Städten) genehmigt werden kann, ist dass der Haushalt in der Planung ausgeglichen ist. Man will also verhindern, dass eine Kommune „von der Substanz lebt“ und zumindest mittelfristig leistungsfähig bleibt. Das haben Doppik und Kameralistik gemeinsam. Gänzlich unterschiedlich sind beide Rechnungssysteme aber bezüglich der Kriterien dafür, wann der sogenannte Haushaltsausgleich als erreicht gilt. Das liegt daran, dass sich der Buchungstoff

in beiden Systemen deutlich unterscheidet. Die Kameralistik kennt nur kassenwirksame Vorgänge, alle anderen sind systemfremd.

Deshalb benötigt man in der Kameralistik andere Größen, um zumindest grob festzustellen, ob eine Kommune auf Kosten ihrer Substanz lebt – und das sind die Schulden, die durch die Vorschriften zum Haushaltsausgleich entsprechend begrenzt werden sollen.

Wie bereits beschrieben, muss im Verwaltungshaushalt (VWH) im Haushaltsplan ein Überschuss erzielt werden (freie Spitze), die dem Vermögenshaushalt (VMH) zugeführt wird. Dies stellt den Eigenanteil der Kommune für ihre Investitionen dar. Wenn die freie Spitze genauso hoch ist wie die laufenden Tilgungen, dann ist sichergestellt, dass zumindest die Schulden nicht anwachsen. Normalerweise sollte eine freie Spitze zu erzielen sein, denn der VWH enthält alle laufenden Einnahmen (Steuern, Gebühren, lfd. Zuwendungen) und nur die laufenden, nicht-investiven Ausgaben. Falls der VWH dennoch ein Defizit aufweisen sollte, können die fehlenden Einnahmen im VWH durch Entnahme aus den Rücklagen generiert werden. Wenn noch genügend Rücklagen vorhanden sind, ist damit auch der Haushaltsausgleich geschafft und der Haushalt kann genehmigt werden.

Was aber sind genau Rücklagen? Das 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.

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, 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 unzumutbar 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 unzumutbar 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 Verwaltungszum 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 Ausgaben 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. In Gemeinden mit defizitären Verwaltungshaushalten wird deshalb häufig 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 angewendet 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 als Höchstgrenze in der Haushaltssatzung und dienen der Überbrückung von vorübergehenden Liquiditätsengpässen. Kassenkredite stellen also eine Art Vorfinanzierung der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen dar. Sie müssen eigentlich nicht von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden, sondern 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 sind einige sehr klamme Kommunen bei der Finanzierung der laufenden Aufgaben auf Kassenkredite angewiesen.

### **Und wie ist das in der Doppik?**

Ein doppisch geführter Haushalt enthält hingegen, wie oben erklärt, einen deutlich erweiterten Buchungsstoff und folgt deshalb bei der Frage des Haushaltsausgleichs ganz anderen Grundsätzen. Hier steht nicht die Höhe der Schulden im Mittelpunkt, denn sie sind ein recht unzuverlässiger Gradmesser für die finanzielle Gesundheit einer Kommune. Denn eine sehr leistungsfähige Kommune mit starken Gewerbesteuerzahlern kann naturgemäß deutlich höhere Schulden tragen als strukturschwache Kommunen mit geringer Steuerkraft. Deshalb ist in der Doppik das entscheidende Kriterium für den Haushaltsausgleich die Ergebnisrechnung. Da sie alle Abschreibungen und Rückstellungen (v.a. für spätere Pensionen) enthält, sind auch die „unsichtba-

ren“ Belastungen der Zukunft für die Kommune hier enthalten. Wenn also die Ergebnisrechnung mindestens ausgeglichen oder positiv ist (Jahresüberschuss), dann wird der langfristige, nicht zahlungswirksame Ressourcenverzehr erwirtschaftet. Damit ist sichergestellt, dass die Substanz langfristig erhalten und die Kommune leistungsfähig bleibt.

Falls – etwa in einem wirtschaftlich schwierigen Jahr – dennoch ein Jahresfehlbetrag erzielt wird, dann gibt es mehrere Möglichkeiten:

- Zuerst muss die Ergebnisrücklage zum Ausgleich herangezogen werden. Sie ist Teil des Eigenkapitals der Bilanz. Jahresverluste zehren also immer am Eigenkapital.
- Wenn die Rücklage erschöpft ist, muss der Verlust vorgetragen werden (Verlustvortrag im Eigenkapital). Der Verlustvortrag muss nach drei Jahren aber ausgeglichen sein. Das sollte durch die Jahresüberschüsse der folgenden Jahre geschehen. Ist das nicht der Fall, muss der Verlustvortrag zu Lasten der allgemeinen Rücklage aufgelöst werden.
- Wenn die allgemeine Rücklage verbraucht ist, dann ist die Kommune bilanziell überschuldet und wäre insolvent, wenn sie ein Unternehmen wäre. Da es aber kein Insolvenzrecht für Kommunen gibt, muss ein buchungstechnischer Ausgleichsposten auf der Aktivseite geschaffen werden: nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag. Das Eigenkapital steht sozusagen auf der falschen Seite.

Allerdings sollte es dazu nicht kommen, wenn die Rechtsaufsicht (die dem Innenministerium untersteht) rechtzeitig eingreift. Das tut sie allerdings oft genug nicht, ggf. auch aus politischer Gefälligkeit der lokalen Politik gegenüber. Der Eingriff sollte erfolgen, wenn die Schiefelage nicht vorübergehend, sondern strukturell bedingt ist. Dann muss zwingend ein Haushaltskonsolidierungskonzept erarbeitet werden, das die Erträge steigert und die Aufwendungen senkt.

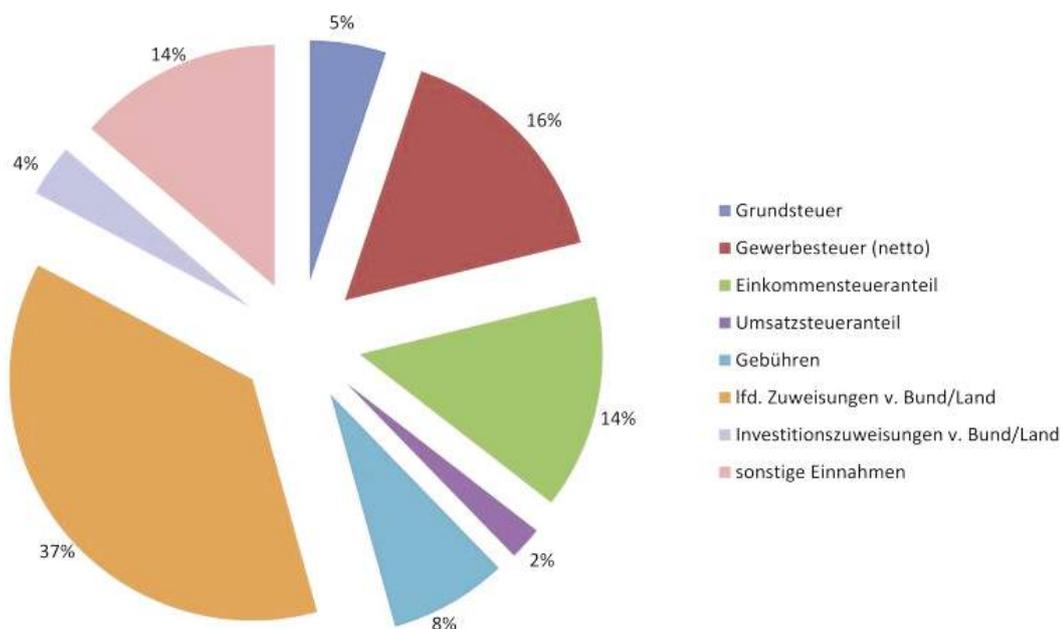
## 2.5. Die Einnahmequellen der Kommunen

Die bundesdeutschen Kommunen haben – unabhängig von Doppik oder Kameralistik - folgende Einnahmequellen:

- Steuern, die die Gemeinden selbst erheben können (v. a. Gewerbe- und Grundsteuer);
- Einnahmen aus Anteilen an Bundes- und Landessteuern (v.a. Einkommen- und Umsatzsteuer), die die Kommunen zu einem gewissen Prozentsatz zugewiesen bekommen;
- Entgelte für die Benutzung kommunaler Einrichtungen (= Gebühren);
- Beiträge zu Baukosten, z.B. Erschließungsbeiträge für Straßenneubaumaßnahmen, 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 hauptsächlichen Einnahmequellen für die Kommunen generell haben, zeigt die folgende Übersicht.

Das Gewicht der einzelnen Finanzierungsquellen ist im Einzelfall allerdings höchst unterschiedlich und hängt wesentlich von der Wirtschaftsstruktur ab. Für eine strukturschwache Kommune mit wenigen Gewerbesteuerzahlern können durchaus die Grundsteuer und die Schlüsselzuweisung vom Land die wichtigsten Finanzierungsquellen sein. Bei einer Kleinstadt wie Herzogenaurach mit drei börsennotierten Konzernen haben – in guten Jahren – hingegen alle Finanzierungsquellen außer der Gewerbesteuer fast keine Bedeutung.



### Kommunale Einnahmen 2017

eigene Grafik nach: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gemeindefinanzbericht 2017: <https://bit.ly/2GttmCc>

#### 2.5.1. Anteil an der Einkommensteuer

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, dies 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. Einkommensmillionäre machen eine Gemeinde also nicht unbedingt reicher. 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.

Der Einkommensteueranteil wird unabhängig davon, wo die steuerpflichtige Tätigkeit ausgeübt wird, nach dem Wohnsitzprinzip ermittelt. Aufgrund der Abwanderung gerade einkommensstarker Bevölkerungsschichten in die Umlandgemeinden und des wachsenden Anteils von Transfer-einkommensbeziehern in den Ballungszentren kommt es deshalb schon seit Jahren zu einer steti-gen 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.

#### 2.5.2. Die Gewerbesteuer

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 unstete Einnahmequelle - sowohl zeitlich als auch räumlich:

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

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.

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

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

\*) 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.

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 Haushaltsvolumina.

### **2.5.3. Anteil an der Umsatzsteuer**

Seit 1998 erhalten die Gemeinden als Ersatz für die durch die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer 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 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.

### **2.5.4. Die Grundsteuer**

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 geringer. 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. Die Grundsteuer A ist allerdings auch in ländlichen Kommunen heute vom Aufkommen her fast ohne Bedeutung.

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 unbeträchtlichen 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. Deshalb hat das

Verfassungsgericht eine Neuordnung der Grundsteuerbemessung gefordert, die im Jahr 2019 noch in der Diskussion war. Das Problem bei einer Orientierung am Wert der Liegenschaft ist der dann ausufernde Bewertungsaufwand. Die Landesfinanzminister haben sich im Februar 2019 auf Eckpunkte für eine Reform der Grundsteuer verständigt. Einzelheiten stehen zur Drucklegung noch nicht fest.

Aktuell erfolgt die Berechnung noch folgendermaßen: 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.

### 2.5.5. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

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.

Das Erheben einer Zweitwohnungssteuer wurde 2004 gesetzlich wieder ermöglicht. Inzwischen haben nicht nur Großstädte wie München, Nürnberg oder Augsburg von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und entsprechende Satzungen erlassen, sondern auch Tourismusgemeinden wie der Markt Schliersee oder die Gemeinde Schwangau.



Gemeinden in Bayern mit Zweitwohnungssteuer sowie deren entsprechende Satzungen:

<https://bit.ly/2W3dCwb>

Erläuterungen des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren zur Zweitwohnungssteuer:

<https://bit.ly/2vkqkev>

### 2.5.6. Gebühren und Beiträge

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 sowie Buß- und Verwarnungsgelder);
- Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen (z. B.: Kanalisation, Straßenreinigung, Müllabfuhr, Friedhof, Schlachthof, Badeanstalten,

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

- 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, Museen 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. Bei den Einrichtungen, die niedrige Kostendeckungsgrade haben, müssen Steigerungen auf ihre sozialen Auswirkungen hin geprüft werden.

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.

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 2.6.).

### **2.5.7. Kreisumlage und Bezirksumlage**

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.

---

\*) 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.

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 Prozentsatz der Umlagegrundlagen bemessen, der von den Kreisen jährlich neu in der Haushaltssatzung festgelegt wird. 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 "Sonderumlage" 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. 2018 lag der durchschnittliche Hebesatz in Bayern bei 46,1% - im Jahr 1989 waren es noch 37,8% gewesen. Die Sätze schwanken gegenwärtig (Stand: 2018) zwischen 35,5% (Landkreis Bayreuth) und 55,0% (Weilheim-Schongau).



**Finanzkraft der Landkreise in Bayern 2018:** <https://bit.ly/2L2g7xZ>  
**Kreisumlagen in Bayern 2018:** <https://bit.ly/2ITAMBm>

## 2.6. 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.



**Deutscher Landkreistag:** Der kommunale Finanzausgleich nach Ländern: <https://bit.ly/2W8OVPe>

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 und für Heimat (Hrsg.):** Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. München 2018: <https://bit.ly/2ISK8xq>  
Gesetzestext in der aktuellen Fassung: <https://bit.ly/2UYyit3>

In Bayern sind folgende Teilbereiche relevant:

- der allgemeine Steuerverbund, der seit 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 52,5% 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 Grunderwerbssteuer beteiligt. Diese Mittel sind frei verfügbare Deckungsmittel, sind also nicht zweckgebunden.

### **2.6.1. Investive und konsumtive Zuweisungen**

Die Kommunen erhalten aus dem kFA also Finanzausgleichszuweisungen, die sich im Grad der Verwendungsfreiheit und hinsichtlich des Verwendungszwecks unterscheiden. Bei den zweckgebundenen Zuweisungen handelt es sich einerseits um Zuweisungen für laufende Zwecke, also z.B. für Volkshochschulen, Musikschulen oder kommunale Museen. Daneben gibt es aber auch zweckgebundene Zuweisungen für Investitionen, z. B. zur Stadtsanierung, zum Straßenbau, zum ÖPNV, zur Errichtung von Kindergärten oder 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.

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 (Nivellierungshebesatz). Dieser beträgt in Bayern derzeit 310 Punkte für die Gewerbe- und 310 Punkte für die Grundsteuer.

**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 Schlüsselzuweisung.**



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 dem an die Gemeinden zu verteilenden Finanzvolumen. 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.

Es gibt für die Berechnung eine Vielzahl von Bedarfsindikatoren, die die Höhe der Schlüsselzuweisungen bestimmen. Das sind im Wesentlichen:

- die Einwohnerzahl – wobei die einzelnen Einwohner umso mehr „wert“ sind, je größer die Kommune ist. Man will damit die großen Zentren entlasten, die das Umland mit ihrer Infrastruktur mitversorgen („Einwohnerveredelung“)
- 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 wird.

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.

Wichtig sind neben den Schlüsselzuweisungen in Bayern die sogenannten „Kopfbeträge“, die die Kommunen als Kostenerstattung für die von ihnen übernommenen, eigentlich staatlichen Aufgaben erhalten.

Neben den kommunalen Finanzzuweisungen im eigentlichen Sinn bekommen Kommunen (insbesondere Kreise und kreisfreie Städte) noch pro Kopf Zuweisungen vom Land für die Aufgaben, des „übertragenen Wirkungskreises“, das sind Aufgaben, die stellvertretend für das Land erledigt werden.

## 2.7. Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe

Die Haushaltslage der bayerischen Kommunen ist im bundesweiten Vergleich hervorragend, insbesondere verglichen mit Bundesländern wie Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Dennoch ist grundsätzlich zu erwarten, dass sich nach vielen guten Jahren die Konjunktur wieder abschwächen wird. Und das trifft die Kommunen in zweierlei Hinsicht: Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer werden zurückgehen – und gleichzeitig steigen dann sehr wahrscheinlich die Sozialausgaben. Die Konsolidierung der Kommunalhaushalte aus eigener Kraft ist also eine

\*) 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.

Kernkompetenz, die Politik und Verwaltung in den Kommunen beherrschen müssen.

Leitmotiv einer Politik, der es nicht um punktuellles Krisenmanagement mit Rasenmäher oder dickem Rotstift geht, sondern um eine strukturelle Veränderung des Kommunalhaushaltes, sollte die Übertragung des - aus der Umweltpolitik bekannten - Prinzips der „**Nachhaltigkeit**“ auf die Finanz- und Haushaltspolitik sein. Das bedeutet zunächst: keine 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: <https://bit.ly/2VsSuSW>

**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

Nachhaltigkeit bedeutet aber auch eine klare Fokussierung der knappen Ressourcen auf die Aufgaben, die für die Entwicklung der Kommune strategisch bedeutsam sind. So muss sich Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite auch immer an der Gesamtstrategie der Kommune orientieren, denn diese ist eine Leitlinie, welche Aufgaben unbedingt aufrechterhalten bzw. ohne großen Schaden zurückgefahren bzw. ggf. auch eingestellt werden können (Aufgabekritik).

Die traditionellen Methoden der Haushaltskonsolidierung sind jedoch strategieblind und zielen vor allem auf die Ausgaben ab, die die Gemeinde selbst beeinflussen kann, und das sind vor allem die sogenannten freiwilligen Leistungen – hier vor allem 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. Wer auf eine solche politische Diskussion verzichtet, übergibt ohne Not die Verantwortung für die Geschicke der Gemeinde vom Kommunalparlament an die Kämmerei – und schadet zudem höchstwahrscheinlich den strategischen Zielen der Gemeinde.

Dieser Ansatz (zu der grundsätzlich auch lineare Haushaltssperren und pauschale Einstellungsstopps zu zählen sind) ist zudem auch 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 saftiges Polster verfügen.

Die Personalausgaben haben durchschnittlich einen Anteil von ca. 25 – 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. 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.

Zusätzliche Personalausgaben, für die es gute sachliche und politische Gründe gibt, können sich dabei u.U. 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. Auch die Aufstockung der Verkehrsüberwachung kann am Ende rentabel sein.

### **2.7.1. Haushaltskonsolidierung auf der Einnahmeseite**

Wenn die Steuereinnahmen jedoch kurzfristig massiv einbrechen und kaum Rücklagen vorhanden sind, dann kann es allerdings sein, dass einzelne Sparmaßnahmen aus dem traditionellen Werkzeugkasten (siehe oben) auf kurze Sicht unumgänglich sind. Die strategischen Aspekte müssen jedoch immer das Primat erhalten.

Der Verkauf von kommunalem Vermögen ist ein weiteres traditionelles Mittel der kurzfristigen Haushaltskonsolidierung, das jedoch die kommunale Substanz schwächt. Als Mittel der kurzfristigen Konsolidierung ist davon sicherlich abzuraten (siehe Abschnitt 1.5. Kommunale Unternehmen, S. 23 - 26).

Haushaltskonsolidierung kann über die Senkung der Ausgaben oder über die Steigerung der Einnahmen funktionieren. Damit ist keineswegs gemeint, in den - oft genug ruinösen - Wettbewerb der Kommunen um zahlungskräftige Einwohnerinnen und immer neue Gewerbesteuerzahlerinnen einzusteigen. 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 Gewerbebesteuer sollten zumindest in der Höhe des Landesdurchschnitts vergleichbarer Gemeinden angesetzt werden. Die Erhöhung beider Hebesätze darf grundsätzlich kein Tabu sein, bei der Gewerbebesteuer gilt allerdings, dass eine Kommune für einen hohen Hebesatz auch eine hohe Standortqualität bieten muss.
- 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 – allerdings kann auch hier eine Deckungslücke hingenommen werden, wenn es den strategischen Zielen dient. Inwieweit auch - politisch immer umstrittene - Gebühren- oder Tariferhöhungen 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.

### **2.7.2. Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabeseite**

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.

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 beides 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.

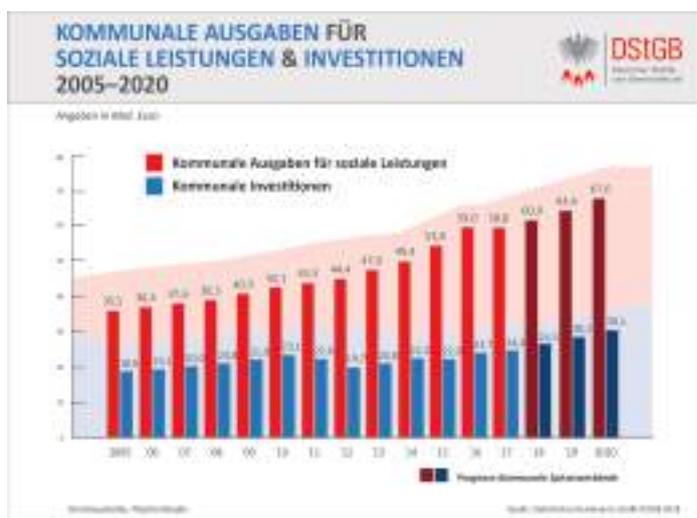
Ähnliches gilt für den Energieverbrauch. So lange diese Kosten als Sammelnachweis zentral bewirtschaftet werden, haben die einzelnen Ämter keinerlei Anreiz, ihr Verbrauchsverhalten zu überprüfen. Um den Energieverbrauch wirklich nachhaltig zu senken, sind allerdings oft nicht unbeträchtliche Investitionen 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 58,8 Mrd. Euro 2017 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 auseinanderklaffenden Einkommensschere zwischen Arm und Reich ist ohne gravierende Eingriffe in die Steuer- und Vermögenspolitik 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 glo-

balisierenden 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.

Ein in mehrfacher Hinsicht kritischer Posten sind die überall steil ansteigenden Jugendhilfekosten. Schwierig bis kritisch sind Einsparungen hier deshalb, weil es um menschliche Schicksale geht und die Qualität der Leistungen im Vordergrund stehen muss. 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 haben sich seit 2012 wieder vergrößert, auch wenn einige Kommunen große Schwierigkeiten haben, ihre Pflichtzuführung zum VMH zu erwirtschaften. 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 zugutekommen. 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 Kernhaushalt 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. Wenn irgendwie möglich sollte die gesamte „Lebens-

\*) 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.

dauer“ einer Investition in den Blick genommen werden: von der Planung und der Herstellung über den Betrieb bis hin zu einer eventuellen Entsorgung – zumindest aber 10 Jahre. Nur wenn man die Unterhalts-, Betriebs- und ggf. auch Personalkosten berücksichtigt, die das Projekt dauerhaft auslöst, dann kann man eine wirklich schlüssige Auskunft über die Wirtschaftlichkeit einer Investition geben.

- Hier kommen Wirtschaftlichkeitsberechnungen ins Spiel, die genau diese Antwort geben – aber in den allermeisten Kommunen nicht gemacht werden. Die unaufwendige Methoden (z.B. Kostenvergleichsrechnung, Amortisationsrechnung) sind leicht durchzuführen und führen meist schon zu klaren Entscheidungsgrundlagen. Wirtschaftlichkeitsrechnungen sind übrigens haushaltsrechtlich vorgeschrieben und ergeben sich alleine schon aus dem Gebot der wirtschaftlichen Haushaltsführung. Bei jeder Planung sollten immer mehrere Varianten in den Blick genommen und durchgerechnet werden, und die mit den geringsten Kosten sollte realisiert werden.
- 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 Kernhaushalt beziehen, sondern muss die kommunalen Betriebe und Beteiligungen unbedingt mit einbeziehen. Denn in vielen mittleren und größeren Städten wird bereits der größte Teil des „Umsatzes“ des „Konzerns Stadt“ außerhalb des Kernhaushalts abgewickelt. Die in Eigenbetriebe oder Privatgesellschaften sowie Zweckverbände ausgelagerten Bereiche haben also fiskalisch eine immense Bedeutung. Ihre Defizite belasten aber ggf. den eigentlichen Kommunalhaushalt. Diese Unternehmen müssen wesentlich stärker als bisher in den Blick genommen werden und im Sinne der Gesamtstrategie gesteuert werden. Auch Synergien zwischen Kernverwaltung und kommunalen Unternehmen bieten ein großes Potenzial und werden aktuell noch kaum genutzt (z.B. Kooperation bei IT, Tiefbau, Fuhrpark mit den Stadtwerken bzw. ggf. auch mit der Wohnungsbaugesellschaft). 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/>

### **2.7.3. Das Neue Steuerungsmodell (NSM)**

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. Um die Arbeit der Verwaltung zielgerichteter, bürgerfreundlicher und auch effizienter zu gestalten, wurde maßgeblich durch die KGSt das Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) entwickelt.

Der erste Ansatz besteht darin, die Aufgaben von Politik und Verwaltung besser aufzuteilen. In der Praxis wirken Stadträte durch häufig kleinteilige Beschlüsse stark auf die fachliche Arbeit der Verwaltung ein, ohne aber über die notwendige Sachkompetenz zu verfügen.

Ein Beispiel: Die Versuchung ist groß, z.B. die Sanierung einer Straße im eigenen Bezirk ggf. per Ratsbeschluss zu fordern, um sich bei den Bürgern als Macher beliebt zu machen. Unter fachlichen Aspekten wäre es aber vielleicht aus Gründen der Substanzerhaltung notwendig gewesen, ein anderes Straßenstück zu sanieren. Genauso entscheidet häufig letztlich die Verwaltung durch ihre Beschlussvorschläge, wohin die Reise in einer Kommune geht, da sie einen immensen Wissens- und Kompetenzvorsprung hat. Damit überschreitet sie aber ihre Kompetenzen deutlich und hebelt damit – streng genommen – auch das Demokratieprinzip aus.

Das NSM hingegen gibt der Politik – zumindest in der Theorie - ihre ureigene Aufgabe zurück, die große politische Richtung vorzugeben und diese durch die Formulierung von Zielen im doppelten Produkthaushalt zu verankern. Im Haushalt wird festgelegt, wieviel Geld und Personal (Budget) die Verwaltung ausgeben darf, um diese Ziele umzusetzen. Die Verwaltung erhält die Rolle, mit ihrer fachlichen Kompetenz diese Ziele im Sinne der Politik umzusetzen. Dieses Führungsprinzip ist auch unter dem Begriff Management by Objectives bekannt.

Das durch die Kameralistik begünstigte System der „organisierten Verantwortungslosigkeit“ wird also durch das System der Budgetierung und dezentralen Ressourcenverantwortung abgelöst. Die einzelnen Verwaltungsbereiche könnten so unter Beachtung bestimmter Regeln über das Budget eigenverantwortlich verfügen, solange sie die vereinbarten Ziele erreichen. Das schließt eine Übertragbarkeit eingesparter Mittel (oder eines bestimmten Teils dieser Mittel) ins nächste Haushaltsjahr ein. Ein regelmäßiges Berichtswesen soll den Rat über den Stand der Umsetzung seiner politischen Zielvorgaben und über die Einhaltung des finanzwirtschaftlichen Rahmens informieren.

Damit sollen sich auch die Prozesse der Haushaltsplanung ändern, denn hier müssten neben den Budgets auch jährlich die Sachziele neu geplant werden.

**Ein gutes Modell aus der Verwaltungslehre allein macht noch „keinen kommunalpolitischen Sommer“. Soll heißen, das mag in der Theorie so stimmen, aber ausschlaggebend sind auch beim NSM die handelnden Personen und da hängt es u.a. maßgeblich davon ab, a) wie stark sich Politik den „wackelnden Kanaldeckel“ nehmen lassen will, b) wie viel die Verwaltung bereit ist abzugeben und die Politik willig ist, sich zu qualifizieren und auch wirklich zu steuern und c) von welcher Qualität das Berichtswesen ist.**



Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells ist in die Kritik geraten, weil es die versprochenen Effekte nur in relativ wenigen Kommunen erreicht hat, in der Fläche jedoch nicht. Unterschätzt wurden die Widerstände sowohl in der Politik als auch in der Verwaltung gegen die Veränderungen und die Transparenz, die dadurch entstehen soll. Zudem war der Einführungsaufwand für die benötigten Steuerungsinstrumente recht hoch (Einführung doppisches Haushaltswesen, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung), und es hat zu lang gedauert, bis sich sichtbare Erfolge eingestellt haben.

So hat man es häufig versäumt, rasch ein Berichtswesen aufzubauen, das Politik und Verwaltungsspitze mit steuerungsrelevanten Berichten fachlicher und finanzieller Art versorgt. Und solche Berichte sind ohne großen Aufwand zu erstellen, da die Kommunen auf einem sehr großen Schatz interessanter Daten sitzen, der bisher kaum genutzt wird.

Hinzu kommt, dass vieles erreicht wurde, was heute als selbstverständlich gilt, v.a. die Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung, die ein wesentliches Ziel des NSM war. Kundenfreundliche Bürgerämter gibt es mittlerweile in fast jeder Kommune. Auch die

Führungskultur hat sich in den meisten Kommunen schon deutlich gebessert, genauso wie sehr viele Verfahrensabläufe stark vereinfacht wurden. Die Einführung von Budgets und flexiblere Haushaltsführung haben sich mittlerweile großflächig durchgesetzt.

Dennoch bleibt noch sehr viel zu tun – die Instrumente des Controlling sollten deutlich stärker genutzt werden, und zwar weniger zum stumpfen Kostensparen, sondern zur Unterstützung einer besseren Steuerung mit Zielen und Kennzahlen, deren Adressaten nicht nur die Führungskräfte in der Politik sind, sondern vor allem auch die Politik.



**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

**Alfred Reichwein / Elke R. Holzrichter / Ines Hansen:** Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM). KGSt-Bericht 5/2013

**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": <https://bit.ly/2VYUsHT>

## 3. 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. Zu beachten sind dabei jedoch die gesetzlichen Rahmenbedingungen.

### 3.1. Rechtliche Grundlagen

Die wichtigsten Grundlagen des öffentlichen Baurechts auf der kommunalen Ebene sind:

- Das **Baugesetzbuch (BauGB)**. Das BauGB regelt das Bauplanungsrecht, insbesondere die Vorschriften über die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, §§ 1 ff BauGB), die Sicherung der Bauleitplanung (§§ 14 ff BauGB) und die Zulässigkeit von Vorhaben im Plan-, Innen- und Außen-bereich (§§ 29 ff. BauGB).
- Die **Baunutzungsverordnung (BauNVO)**. In der BauNVO werden einzelne Begriffe, die im BauGB auftauchen (z.B. „Art und Maß der baulichen Nutzung“) genauer geregelt.
- Die **Bayerische Bauordnung (BayBO)**. Die BayBO beinhaltet das Bauordnungsrecht, insbesondere die Vorschriften über die materiellen Bauanforderungen (Abstandsflächen, Brandschutz, Verunstaltungsverbot etc., vgl. Art. 4 ff. BayBO), die Genehmigungspflicht und das Genehmigungsverfahren (vgl. Art. 55 ff. BayBO) sowie über bauaufsichtliche Eingriffe (Einstellung von Arbeiten, Nutzungsuntersagung, Beseitigung von Anlagen, Art. 75 und 75 BayBO).

BauGB und BauNVO sind Bundesrecht, gelten also einheitlich im gesamten Bundesgebiet. Bei der BayBO handelt es sich um Landesrecht; die BayBO gilt nur im Freistaat Bayern.

Daneben besteht eine Fülle weiterer Bundes- und Landesgesetze, deren vollständige Aufzählung kaum möglich und im Rahmen dieser Einführung auch nicht sinnvoll ist. Soweit notwendig, werden einzelne Regelwerke nachstehend erwähnt. Die einschlägigen Texte aller Gesetze sind in der jeweils aktuellen Fassung im Internet zu finden, was angesichts der doch relativ häufigen Gesetzesänderungen die bisweilen kostspielige Anschaffung in Buchform überflüssig macht.

Darüber hinaus kann sich die aktive Kommunalpolitikerin, besonders als Mitglied im Bauausschuss, intensiver mit der oft komplexen Materie befassen und zumindest zum Nachschlagen in Zweifelsfällen erläuternde Literatur griffbereit haben:



**Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.):** Planungshilfen für die Bauleitplanung 2016-2017. München o.J. <https://bit.ly/2ZyB3Qq>

**Johannes Schaetzell/Jürgen Busse/Franz Dirnberger/Gustav A. Stange:** Baugesetzbuch / Baunutzungsverordnung. Kommentar (Loseblatt). Wiesbaden 2018

**Herbert Schwarzer/Helmut König:** Bayerische Bauordnung. Kommentar, 4. Auflage. München 2012

### 3.2. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben (§§ 29 ff. BauGB)

Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben ist in den §§ 29 ff. BauGB geregelt. Es geht dabei um die Frage, ob ein Bauvorhaben am gewählten Ort in der beabsichtigten Art und Weise realisiert werden darf oder nicht.

Das BauGB unterscheidet drei planungsrechtliche Bereiche: den Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (§ 30 BauGB), den Innenbereich (§ 34 BauGB) und den Außenbereich (§ 35 BauGB). Jedes Vorhaben liegt zwingend in einem dieser Bereiche, die sich gegenseitig ausschließen. Falls kein Bebauungsplan besteht, kommt es darauf an, ob das Vorhaben innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteil verwirklicht werden soll (dann Innenbereich). Außerhalb eines solchen Ortsteils spricht man vom Außenbereich, der immer dann vorliegt, wenn weder Plan- noch Innenbereich gegeben sind.

Die Zulässigkeit eines Bauvorhabens hängt maßgeblich davon ab, in welchem Planbereich es realisiert werden soll.

### **3.2.1. Das Vorhaben im Sinne von § 29 BauGB**

Die Beurteilung der Zulässigkeit einer Grundstücksnutzung nach den §§ 30 bis 37 BauGB setzt stets das Vorliegen eines Vorhabens im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB voraus:

- die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen. Prüfungsgegenstand der §§ 30 ff. BauGB ist also eine bauliche Anlage und zum anderen ein planungsrechtlich relevanter Vorgang, nämlich deren Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung.
- § 29 Abs. 1 BauGB definiert Begriff der baulichen Anlage. Eine „bauliche Anlage“ ist eine geschaffene künstliche Anlage, die auf Dauer mit dem Erdboden verbunden ist und eine gewisse bodenrechtliche (städtebauliche, planungsrechtliche) Relevanz hat, also städtebauliche Belange (vgl. § 1 Abs. 6 BauGB) berührt. Grundsätzlich kann jede bauliche Anlage und Nutzung städtebauliche Belange berühren, abgesehen von Bagatellfällen.
- Errichtung ist die erstmalige Herstellung einer baulichen Anlage.
- Änderung ist der Umbau, der Ausbau, die Erweiterung oder die Verkleinerung einer bereits vorhandenen baulichen Anlage, ohne dass sie eine andere Zweckbestimmung erhält.
- Nutzungsänderung ist die Änderung der Zweckbestimmung der baulichen Anlage. Sie kann, muss aber nicht notwendig von einer Änderung der baulichen Substanz begleitet sein. Die Nutzungsänderung ist dann planungsrechtlich relevant, wenn sie wegen der Möglichkeit des Berührens bodenrechtlicher Belange die Genehmigungsfrage (erneut) aufwirft.

Auch für die in § 29 Abs. 1 BauGB genannten Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie Ausschachtungen und Ablagerungen einschließlich Lagerstätten gelten die §§ 30 bis 37 BauGB.

### **3.2.2. Vorhaben im Planbereich (§ 30 BauGB)**

Bei den Bebauungsplänen (§ 30 BauGB) werden drei Arten unterschieden:

- der qualifizierte Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB)
- der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 i.V.m. § 12 BauGB)
- der einfache Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB).

Von einem qualifizierten Bebauungsplan spricht man, wenn er mindestens Festsetzungen enthält über

- die Art der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, §§ 1 – 15 BauNVO)
- das Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, §§ 16 – 21 a BauNVO)
- die überbaubaren Grundstücksflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, § 23 BauNVO)
- und die örtlichen Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB).

Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 30 Abs. 2 BauGB trifft ebenso wie ein qualifizierter Bebauungsplan eine abschließende Regelung über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von

Vorhaben im Plangebiet. Er muss die zur Erfüllung seines Zwecks erforderlichen und hinreichend bestimmen Festsetzungen enthalten.

Jeder sonstige (nicht vorhabenbezogene) Bebauungsplan, der nicht alle Mindestfestsetzungen eines qualifizierten Bebauungsplans enthält, ist ein einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB). Vorhaben im Bereich eines einfachen Bebauungsplans müssen nicht nur die Festsetzungen des Bebauungsplans beachten, sondern werden darüber hinaus auch - je nach Standort – nach den Kriterien des § 34 oder 35 BauGB beurteilt

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist ein Vorhaben zulässig, wenn es den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist.

Hierzu sind ergänzend die Bestimmungen der BauNVO zur Art (vgl. §§ 1, 2-14 BauNVO), dem Maß (§§ 16 ff. BauNVO) und der Bauweise (§ 22 f. BauNVO) heranzuziehen.

**Beispiel:**

**Setzt der Bebauungsplan für ein bestimmtes Gebiet ein Allgemeines Wohngebiet fest, so gelten hinsichtlich der Art der Nutzung die Zulässigkeitsbestimmungen des § 4 BauNVO.**

Entspricht ein Vorhaben nicht den Festsetzungen des Bebauungsplans, so können unter bestimmten Voraussetzungen im Einzelfall Ausnahmen bzw. Befreiungen erteilt werden (vgl. § 31 Abs. 1 und 2 BauGB).

### **3.2.3. Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)**

Ein Grundstück liegt im unbeplanten Innenbereich, wenn es sich in einem Bebauungszusammenhang befindet, der einem Ortsteil angehört. Zugleich darf es sich nicht im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes befinden (sonst gilt § 30 Abs. 1 BauGB, siehe oben). Das Vorhandensein eines einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 3 BauGB) schließt dagegen nicht aus, dass das Bauvorhaben im Innenbereich liegen kann. Soweit die Festsetzungen des einfachen Bebauungsplans reichen, sind diese maßgebend. Die Frage des „Einfügens“ ist anhand der darüber hinausgehenden Kriterien des § 34 BauGB zu prüfen, für die der einfache Bebauungsplan keine Festsetzungen enthält (vgl. Wortlaut § 30 Abs. 3 BauGB: „im Übrigen“).

Bebauungszusammenhang = aufeinanderfolgende Bebauung, die den Eindruck von Geschlossenheit vermittelt; Gegenteil: lose Streubebauung.

Ortsteil = Bebauungskomplex von einigem Gewicht (quantitativ), der Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist (qualitativ); Gegenteil: Splittersiedlung.

Ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil kann nur im Gebiet einer Gemeinde bestehen. Für die Frage, ob eine Bebauung ein Ortsteil ist, ist also nur auf die Bebauung im jeweiligen Gemeindegebiet abzustellen. Ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil wird durch einzelne unbebaute Grundstücke – Baulücken – nicht unterbrochen.

Der Verlauf von Grundstücksgrenzen ist nicht maßgeblich. Der im Zusammenhang bebaute Ortsteil endet daher mit dem letzten Gebäude.

**Eine „Abrundung“ des Innenbereichs bzw. Einbeziehung von Außenbereichsflächen ist nur über eine Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB möglich.**



Eine frühere, inzwischen beseitigte Bebauung wirkt solange nach, wie noch mit einem Ersatzbau gerechnet werden kann. Entsprechendes gilt für eine aufgegebene Nutzung. Die maßgebliche Zeitspanne hängt vom Einzelfall ab. Bereits genehmigte, aber noch nicht ausgeführte Vorhaben, sind in die Betrachtung grundsätzlich nicht einzubeziehen; sie sind noch nicht vorhanden.

Die Darstellung eines Grundstücks (oder Grundstücksteils) als Baufläche im Flächennutzungsplan verleiht keine Innenbereichsqualität; der Flächennutzungsplan ist bei der Beurteilung nach § 34 BauGB irrelevant!

Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässig, wenn 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 und die Erschließung gesichert ist.

Als „nähere Umgebung“ kommen nicht nur die unmittelbar angrenzenden Nachbargrundstücke in Betracht, sondern die nähere Umgebung insoweit, als sich das Vorhaben auf sie auswirken kann und die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder jedenfalls beeinflusst (Einzelfallfrage).

Dann ist der „Rahmen“ für die Beurteilung des neuen Vorhabens zu ermitteln. Dabei ist grundsätzlich der Baubestand in der Umgebung (das „Vorhandene“) vollständig zu berücksichtigen. Außer Betracht bleiben Anlagen, die in dem maßgeblichen Gebiet einen „Fremdkörper“ darstellen und deshalb nicht prägen.

Die Kriterien „Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche“ werden ausschließlich nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB beurteilt. Demnach sind nicht die relativen Kriterien wie Grundflächen- oder Geschossflächenzahl maßgeblich, sondern die optisch wahrnehmbaren Merkmale wie Größe der Grundfläche und Gebäudehöhe im Rahmen einer Gesamtbetrachtung, also die äußerlich ablesbare Kubatur.

Dies gilt grundsätzlich auch für das Kriterium des Einfügens nach der „Art der baulichen Nutzung“. Wenn allerdings ein sogenanntes faktisches Baugebiet vorliegt, das in seiner Zusammensetzung den Kriterien eines Baugebietes der BauNVO entspricht, gilt nach § 34 Abs. 2 BauGB für die Zulässigkeit der Nutzungsart unmittelbar die BauNVO.

**Beispiel:**

**Ein Ortsteil im Innenbereich wird ganz überwiegend zur Wohnnutzung genutzt. Der Ortsteil entspricht somit seiner Art nach einem Allgemeinen Wohngebiet (§ 4 BauNVO). Die Zulässigkeit von Bauvorhaben der Art nach in diesem Gebiet richtet sich somit über § 34 Abs. 2 BauGB nach § 4 BauNVO.**

Ein Bauvorhaben fügt sich in der Regel ein, wenn es den vorgegebenen Rahmen bei allen vier Kriterien einhält. Umgekehrt fügt es sich in der Regel nicht ein, wenn es den Rahmen bei einem oder mehreren Kriterien überschreitet.

§ 34 Abs. 3a Satz 1 BauGB erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen ein Abweichen vom Einfügungsgebot des § 34 Abs. 1 BauGB. Die Vorschrift soll zum einen die erleichterte Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung von zulässiger Weise errichteten Gewerbe- und Handwerksbetrieben ermöglichen (Nr. 1a). Außerdem wird die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung von zulässiger Weise errichteten Wohngebäuden sowie die Nutzungsänderung (einschließlich Änderung oder Erneuerung) anderer zulässiger Weise errichteter baulicher Anlagen zu Wohnzwecken (Stichwort: Wohnraummangel) ermöglicht (Nr. 1b und 1c).

Sonstige öffentliche Belange können einem Innenbereichsvorhaben nach der abschließenden Fassung des § 34 BauGB nicht entgegengehalten werden. Unbeachtlich sind insbesondere entgegenstehende Darstellungen des Flächennutzungsplans.

### 3.2.4. Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)

Der Außenbereich ist negativ definiert. Zum Außenbereich gehören diejenigen Gebiete, die weder qualifiziert oder vorhabenbezogen überplant sind (§ 30 Abs. 1 und 2 BauGB), noch einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil (§ 34 Abs. 1 BauGB) darstellen.

Der Außenbereich soll nach der gesetzgeberischen Vorstellung grundsätzlich von Bebauung freigehalten werden.

Bei der Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben ist zu unterscheiden zwischen privilegierten Vorhaben (§ 35 Abs. 1 BauGB) und sonstigen Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB), für die jeweils unterschiedliche Beurteilungsmaßstäbe gelten. Wenn ein einfacher Bebauungsplan nach § 30 Abs. 3 BauGB vorliegt, kommt § 35 BauGB für die fehlenden Festsetzungen ergänzend zur Anwendung (vgl. Wortlaut § 30 Abs. 3 BauGB: „im Übrigen“).

Die Zulässigkeit aller nicht nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Vorhaben, der sog. sonstigen Vorhaben, richtet sich nach § 35 Abs. 2 BauGB.

#### Beispiele:

Landwirtschaft im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB meint die unmittelbare Bodenertragsnutzung (sog. Urproduktion); hierzu gehören nach der Legaldefinition des § 201 BauGB auch einige darüber hinausgehende Nutzungen. Der landwirtschaftliche Betrieb erfordert eine nachhaltige, ernsthafte und betriebswirtschaftlich sinnvolle landwirtschaftliche Tätigkeit durch einen sachkundigen Leiter.

Ein ortsgebundener gewerblicher Betrieb im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ist insbesondere ein Betrieb, der Bodenschätze abbaut bzw. fördert, z.B. Kies, Sand, Torf.

Zu den öffentlichen Versorgungseinrichtungen im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB gehören z.B. Rundfunk- und Fernsehtürme, Mobilfunkanlagen (Masten, Antennen, Basisstationen), Leitungsmasten, Wasserspeicher, Kläranlagen u.ä. Auf die Rechtsform des Aufgabenträgers kommt es nicht an.

§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegiert Wind- und Wasserenergieanlagen. Eine generelle Einschränkung der Privilegierung von Windenergieanlagen hat der Freistaat Bayern aufgrund der Länderöffnungsklausel des § 249 Abs. 3 BauGB vorgenommen. Art. 82 Abs. 1 BayBO bestimmt, dass die Privilegierung nur für Vorhaben gilt, die einen Mindestabstand vom Zehnfachen ihrer Höhe zu näher bestimmten Siedlungsbereichen einhalten.

Privates Wohnen ist im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 BauGB nicht privilegiert. In aller Regel ist es auch nach § 35 Abs. 2 BauGB nicht zulässig, da es meist den Darstellungen des Flächennutzungsplanes widerspricht (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB), unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen und Anlagen der Ver- oder Entsorgung erfordert (Nr. 4) oder die Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung befürchten lässt (Nr. 7).



Die Zulässigkeit von privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB kann durch gezielte Darstellungen im Flächennutzungsplan (Ausweisung von „Konzentrationsflächen“) gesteuert werden (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB).

Voraussetzung der Zulässigkeit privilegierter Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB ist, dass das Vorhaben unter eine der in Nr. 1 bis 8 genannten privilegierten Vorhaben fällt, öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die ausreichende Erschließung gesichert ist.

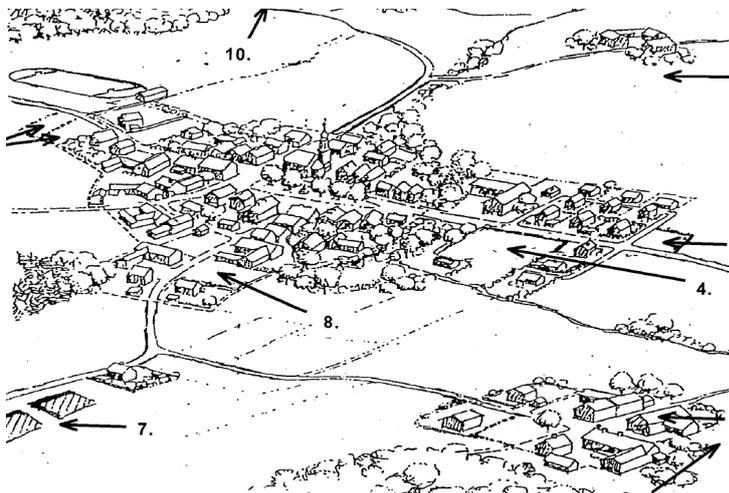
Die Zulassung nichtprivilegierter Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB setzt demgegenüber voraus, dass durch sie öffentliche Belange nicht beeinträchtigt werden.

Bei den sogenannten teilprivilegierten (bzw. begünstigten) Vorhaben, die eine Untergruppe der privilegierten Vorhaben darstellen, bestimmt § 34 Abs. 4 BauGB, dass bestimmte öffentliche Belange, die ein Vorhaben im Außenbereich üblicherweise beeinträchtigt, ausgeblendet werden und diesem Vorhaben nicht entgegengehalten werden können.

Eine beispielhafte Zusammenstellung öffentlicher Belange findet sich in § 35 Abs. 3 BauGB. Diese Regelung bezieht sich zwar ihrem Wortlaut nach nur auf die nichtprivilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB; die dort genannten öffentlichen Belange sind aber auch bei § 35 Abs. 1 BauGB heranzuziehen.

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.



© Bayerisches Staatsministerium der Justiz, Ausbildung der Rechtsreferendare

**Beispiele: Abgrenzung Innen-/Außenbereich**

- 1 = Außenbereich (Innenbereich endet mit der Bebauung)
- 2 = Innenbereich (Baulücke im Bebauungszusammenhang)
- 3 = Außenbereich im Innenbereich (Unterbrechung des Bebauungszusammenhangs)
- 4 = Splittersiedlung (kein Ortsteil)
- 5 = Außenbereich (kein Bebauungszusammenhang)
- 6 = Privilegierte Nutzung im Außenbereich (Landwirtschaft)
- 7 = Außenbereich (kein Bebauungszusammenhang)

Bei einem privilegierten Vorhaben ist jedoch das Gewicht, das der Gesetzgeber dem Vorhaben durch die planartige Zuweisung in den Außenbereich beimisst, besonders zu beachten. Ein privilegiertes Vorhaben hat ein gesteigertes Durchsetzungsvermögen gegenüber nachteilig berührten öffentlichen Belangen; nur wenn diese ihm „entgegenstehen“, also ihrerseits ein besonderes Gewicht haben, entfällt seine Zulässigkeit. Für die Unzulässigkeit eines sonstigen Vorhabens reicht hingegen bereits, dass ein öffentlicher Belang „beeinträchtigt“ wird; hierfür genügt jede spürbare nachteilige Auswirkung.

Unzulässig ist eine Saldierung oder Kompensation öffentlicher Belange. Auch wenn sich ein Vorhaben auf bestimmte öffentliche Belange positiv auswirkt, kann es nicht zugelassen werden, wenn es einen anderen Belang beeinträchtigt.

### **3.2.5. Erschließung**

Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen der §§ 30 ff BauGB gehört jeweils auch eine **gesicherte bzw. ausreichende Erschließung**. Das beinhaltet die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Energieversorgung sowie die verkehrliche Anbindung. Letztere muss gewährleisten, dass das betreffende Grundstück für Kraftfahrzeuge, insbesondere auch der Polizei und Feuerwehr, des Rettungswesens und der Ver- und Entsorgung erreichbar ist.

Die Erschließung muss im Zeitpunkt der Genehmigung eines Bauvorhabens nicht schon vorhanden, aber soweit gesichert sein, dass sie nach Fertigstellung des Bauvorhabens benutzbar ist.

### **3.2.6. Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB) und Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB)**

Falls ein Bauvorhaben einzelnen Festsetzungen eines Bebauungsplanes widerspricht, können Ausnahmen und Befreiungen zugelassen werden.

Ausnahmen müssen im Bebauungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sein (§ 31 Abs. 1 BauGB). Was „festgesetzt“ ist, ergibt sich vorrangig aus dem Regelwerk der BauNVO. Denn durch die Festsetzung von Baugebieten nach den §§ 2–9 BauNVO wird der Typus des Baugebietes bestimmt; der jeweils zulässigen Nutzungen (die Abs. 1 und 2 der §§ 2–9 BauNVO), aber auch die zulässigen Ausnahmen (Abs. 3 der §§ 2–9 BauNVO) werden damit Bestandteil der jeweiligen Bebauungspläne (§ 1 Abs. 3 S. 2 BauNVO), sofern die Gemeinde nicht nach § 1 Abs. 6 BauNVO, § 1 Abs. 7 Nr. 3 BauNVO sowie § 1 Abs. 9 BauNVO andere Regelungen trifft.

Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans sind nur unter eng begrenzten Voraussetzungen zulässig. Drei Fallgruppen benennt § 31 Abs. 2 BauGB, die eine Befreiung rechtfertigen können, nämlich wenn

1. Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern oder
2. die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder
3. die Durchführung des Bebauungsplans (im Einzelfall oder in mehreren Einzelfällen) zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde.

Zusätzliche Voraussetzungen für eine Befreiung bei allen drei Fallgruppen ist, dass

- durch die Abweichung die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und dass
- die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Unter „Grundzüge der Planung“ sind dabei die Vorgaben zu verstehen, die wesentliche Punkte des Gesamtkonzepts der Planung darstellen. Diese können in der Art der baulichen Nutzung (z.B. gewerbliche Nutzung statt Wohnnutzung), im Maß der baulichen Nutzung (z.B. erhebliche Überschreitung der festgesetzten Geschossfläche), in der Veränderung der Bauweise (z.B. Reihenhäuser statt festgesetzte Einzelhäuser) sowie in der Überbauung von Verkehrs- und Grünflächen liegen.

### 3.3. Das bauaufsichtliche (Genehmigungs-)Verfahren und die Beteiligung der Gemeinde

Grundsätzlich unterliegen die Errichtung und Änderung von Anlagen (Art. 2 Abs. 1 Satz 4 BayBO) sowie die Änderung von deren Nutzung einer präventiven staatlichen Kontrolle, dem Baugenehmigungsverfahren, welches mit der Entscheidung über die Erteilung einer Baugenehmigung abgeschlossen wird. Die Baugenehmigung beinhaltet einerseits die Feststellung, dass das beantragte Bauvorhaben mit den maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen übereinstimmt, und andererseits die Baufreigabe, also die Feststellung der Zulässigkeit des Baubeginns.

In den letzten zwei Jahrzehnten sind zahlreiche Ausnahmen von der generellen und umfassenden Genehmigungspflicht durch einen umfangreichen Katalog verfahrensfreier Vorhaben und durch Einführung der Kategorie der von der Genehmigungspflicht freigestellten Vorhaben eingeführt worden, so dass nur ein Teil der Bauvorhaben überhaupt noch genehmigungspflichtig ist.

Ob ein Vorhaben genehmigungspflichtig ist und, falls nein, welches Verfahren vor Baubeginn andernfalls zu beachten ist, regelt das Landesrecht, in Bayern die Bayerische Bauordnung (BayBO).

Nach Art. 53 Abs. 1 Satz 2 BayBO ist die untere Bauaufsichtsbehörde sachlich zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist. Untere Bauaufsichtsbehörden sind die Kreisverwaltungsbehörden, also

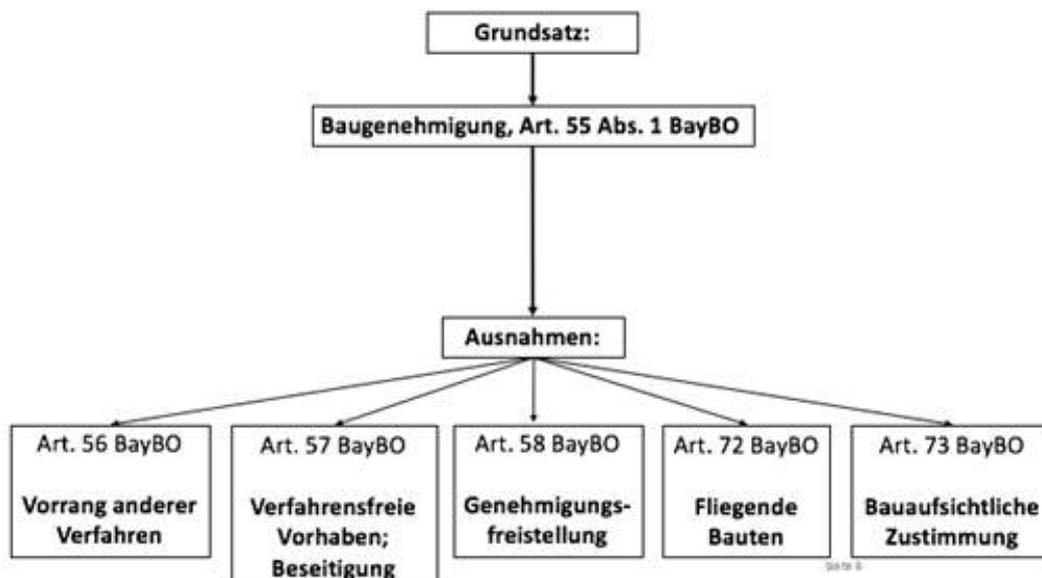
- die Landratsämter als Staatsbehörden;
- die kreisfreien Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis;
- die Großen Kreisstädte im übertragenen Wirkungskreis.

#### 3.3.1. Grundsatz der Baugenehmigungspflicht

Art. 55 Abs. 1 BayBO bestimmt, dass die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von Anlagen der Baugenehmigung bedürfen, soweit in Art. 56 bis 58, 72 und 73 BayBO nichts anderes bestimmt ist. Das Gesetz sieht also die Baugenehmigung strukturell als den Regelfall vor, unter bestimmten Voraussetzungen sind Ausnahmen möglich.

Im Fall der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung entscheidet die Art des Vorhabens, ob vor Baubeginn ein Genehmigungsverfahren oder ein anderes Verfahren durchzuführen ist.

Übersicht: Grundsatz der Baugenehmigungspflicht



Welches „Verfahrensregime“ maßgebend ist, ist für jedes Vorhaben einheitlich zu entscheiden. Ein „Wahlrecht“ zwischen den Verfahren gibt es nicht, es gilt das Verfahren, dessen Voraussetzungen durch das Bauvorhaben erfüllt werden. Ein einzelnes Bauvorhaben darf zudem nicht aufgeteilt werden, um für einzelne Teile in den Genuss der Verfahrensfreiheit oder der Genehmigungsfreistellung zu kommen. Im Zweifel gilt das Verfahren mit den strengeren Anforderungen.

**Beispiel:**

Ein Einfamilienhaus im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes ist im Genehmigungsfreistellungsverfahren zu errichten, wenn die Voraussetzungen des Art. 58 Abs. 1 und 2 BayBO erfüllt sind. Der Bauherr hat kein Wahlrecht, statt der Freistellung eine Baugenehmigung zu beantragen. Will er während der Bauausführung statt des ursprünglich geplanten Carports eine Garage errichten, bedarf es zuvor einer Änderung der Antragsunterlagen im Freistellungsverfahren, selbst wenn das Garagengebäude für sich gesehen nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 1 b) BayBO verfahrensfrei errichtet werden könnte.

Ein „Nebeneinander“ verschiedener Verfahren innerhalb ein und desselben Vorhabens kann es also nicht geben, ein „Nacheinander“ hingegen schon, wenn das frühere Vorhaben bereits abgeschlossen ist.

**3.3.2. Ablauf des Genehmigungsverfahrens bei genehmigungspflichtigen Vorhaben**

Zuständig für die Erteilung von Baugenehmigungen sind die Bauaufsichtsbehörden, also i.d.R. die Landratsämter.

Ausnahmsweise entscheidet gemäß Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayBO über Abweichungen nach Art. 63 Abs. 1 Satz 1 BayBO von örtlichen Bauvorschriften sowie über Ausnahmen und Befreiungen nach Art. 63 Abs. 2 Satz 1 BayBO bei verfahrensfreien Bauvorhaben nicht die Baugenehmigungsbehörde, sondern die Gemeinde. Voraussetzungen:

- verfahrensfreies Vorhaben nach Art. 57 BayBO, das einer
- Abweichung nach Art. 63 Abs. 1 Satz 1, Art. 81 BayBO oder einer
- Ausnahme/Befreiung nach § 31 BauGB bedarf.



Die Gemeinden, die nicht zugleich Genehmigungsbehörde sind, werden aber gleichwohl stets am Verfahren beteiligt. Denn nach § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB wird über die Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 31, 33 bis 35 BauGB im bauaufsichtlichen Verfahren von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde entschieden.

Übersicht: Ablauf eines Baugenehmigungsverfahrens

**Bauantrag**

Art. 55 Abs. 1 BayBO

**wird bei der Gemeinde eingereicht**

Art. 64 Abs. 1 Satz 1 BayBO

**Gemeinde entscheidet über Einvernehmen**

§36 BauGB

**Bauaufsichtsbehörde (idR Landratsamt) entscheidet über Baugenehmigung**

Art. 68 Abs. 1 Satz 1 BayBO

Die Gemeinden sind für ihr Hoheitsgebiet Träger der Planungshoheit, die als ein zentraler Bestandteil des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung (BV) geschützt ist. Aufgrund dieser Rechtsstellung können die Gemeinden beanspruchen, dass sie über Bauvorhaben, die wegen ihrer bauplanungsrechtlichen Relevanz (§ 29 Abs. 1 BauGB) die städtebauliche Entwicklung und Ordnung im Gemeindegebiet beeinflussen können, rechtzeitig informiert bzw. an deren Zulassung beteiligt werden.

Deshalb bestimmt Art. 64 Abs. 1 Satz 1 BayBO, dass der Bauantrag bei der Gemeinde einzureichen ist. Die Gemeinde kann den Bauantrag beurteilen und legt ihn anschließend, sofern sie nicht selbst für die Entscheidung zuständig ist, mit ihrer Stellungnahme unverzüglich bei der Bauaufsichtsbehörde vor (Art. 64 Abs. 1 Satz 2 BayBO).

Die Stellungnahme der Gemeinde kann sich dabei auf alle durch das Vorhaben aufgeworfenen Fragen beziehen. Von besonderem Gewicht im Rahmen der Stellungnahme ist das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB.

Übersicht:

Stellungnahme der Gemeinde  
(Art. 64 Abs. 1 Satz 2 BayBO)

**Einvernehmen, § 36 BauGB**

- Frist (§36 Abs. 2 Satz 2 BauGB)
- Einvernehmensfiktion
- Kein Ermessen bei §§ 30 Abs. 1, 34 und 35 BauGB
- Ermessen bei Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB), Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB) und bei Planreife (§ 33 BauGB)

**Stellungnahme im Übrigen**

- Zu Satzungen nach Art. 81 BayBO
- Sonstige Informationen (nur Empfehlung/Information für die Bauaufsichtsbehörde)

**3.3.3. Das Einvernehmen nach § 36 BauGB**

Über die Zulässigkeit von baulichen Anlagen (Art. 2 Abs. 1 BayBO), die zugleich Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB sind, wird gemäß § 36 Abs. 1 BauGB im Einvernehmen mit der Gemeinde entschieden. Diese Regelung stellt sicher, dass die Gemeinde das zur Genehmigung gestellte Vorhaben auf seine Übereinstimmung mit den aktuellen gemeindlichen Planungsvorstellungen überprüfen kann. Die Gemeinde soll insbesondere die Möglichkeit haben, die für ein Vorhaben maßgeblichen Vorschriften über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit (§§ 30 ff. BauGB) im Bedarfsfall mit dem ihr zur Verfügung stehenden bauplanungsrechtlichen

Instrumentarium (Bebauungspläne, Sicherungsmittel) noch so zu ändern, dass nur ein ihren aktuellen Planungsvorstellungen entsprechendes Vorhaben ausgeführt bzw. zugelassen werden darf (siehe 4.4).

### **3.3.3.1. Maßstab für die Erteilung des Einvernehmens**

Die Erteilung oder Nichterteilung des Einvernehmens steht nicht im freien Belieben der Gemeinde. Maßstab für das Einvernehmen sind ausschließlich die §§ 31, 34 bis 35 BauGB. Die Gemeinde muss das Vorhaben also nach den für den Planbereich geltenden Bestimmungen beurteilen und darf das Einvernehmen nur aus den in diesen Vorschriften genannten Gründen versagen (§ 36 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Maßgeblich ist also, ob das Vorhaben planungsrechtlich zulässig ist (dazu 4.3).

Liegen die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 33 Abs. 1, § 34 Abs. 1 bis 3 sowie § 35 BauGB vor, muss die Gemeinde ihr Einvernehmen erteilen oder aber ein Bebauungsplanverfahren einleiten, um die „Spielregeln“ für die Zulässigkeit des Vorhabens zu ändern.

Einen Entscheidungsspielraum bei der Einvernehmenserteilung hat die Gemeinde nur bei der Mitwirkung an Ausnahmen und Befreiungen gemäß § 31 Abs. 1 und 2 BauGB sowie bei der Zulassung von Vorhaben nach § 33 Abs. 2 und § 34 Abs. 3 a BauGB. In diesen Fällen darf sie die Erteilung des Einvernehmens mit bauplanungsrechtlich relevanten Maßgaben verbinden, die auch die Bauaufsichtsbehörde bei der Ermessensausübung berücksichtigen könnte.

### **3.3.3.2. Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens**

Hat die Gemeinde das Einvernehmen verweigert, darf die Baugenehmigungsbehörde dem Bauantrag nur entsprechen, wenn sie das Einvernehmen gemäß Art. 67 BayBO vorher bzw. gleichzeitig ersetzt (hat). Wird ohne Beteiligung der Gemeinde bzw. ohne Ersetzung des verweigerten Einvernehmens positiv über die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens entschieden, wird die Gemeinde schon aus diesem Grund durch die Genehmigung in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Auf Anfechtungsklage der Gemeinde hin ist die Baugenehmigung alleine deshalb aufzuheben.

Art. 67 Abs. 1 Satz 1 BayBO gibt der Bauaufsichtsbehörde unter bestimmten Voraussetzungen die Befugnis, ein durch die Gemeinde rechtswidrig verweigertes Einvernehmen durch Erteilung der Genehmigung zu ersetzen, wenn der Bauherr einen Anspruch auf die Genehmigung hat. Nach Art. 67 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 BayBO gilt die Baugenehmigung in diesem Fall zugleich als Ersatzvornahme gemäß Art. 113 GO. Die betroffene Gemeinde ist vor der Ersetzung zwingend anzuhören (Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG) und ihr ist Gelegenheit zur Korrektur ihrer Entscheidung zu geben.

An eine positive Beurteilung seitens Gemeinde hinsichtlich zwingender Zulässigkeitsvorschriften ist die Baugenehmigungsbehörde hingegen nicht gebunden, sondern entscheidet eigenständig.

### **3.3.3.3. Einvernehmensfiktion**

Das Einvernehmen gilt als erteilt, wenn es nicht binnen zwei Monaten nach Eingang des Bauantrages bei der Gemeinde (§ 36 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbs. BauGB i.V.m. Art 64 Abs. 1 Satz 1 BayBO) verweigert wurde. Die Frist kann nicht verlängert werden. Als empfangsbedürftige Willenserklärung wird die Versagung (bzw. Erteilung) des Einvernehmens erst wirksam, wenn sie der Bauaufsichtsbehörde zugeht. Sieht sich die Gemeinde aus fachlichen Gründen nicht in der Lage, die Entscheidung über das Einvernehmen fristgerecht zu treffen, muss sie es vorsorglich verweigern.



Die Zurückstellung eines Baugesuchs während der Frist des § 36 Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 BauGB hat zur Folge, dass die Frist mit der Zustellung des Zurückstellungsbescheids an den Bauherrn aufhört und nach Ablauf des Zurückstellungszeitraums ohne Anrechnung des bereits verstrichenen Teils von neuem beginnt.

Solange eine Veränderungssperre gilt, ist nicht über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach den §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB zu entscheiden. § 36 BauGB und damit auch die Fiktionsregelung des § 36 Abs.2 Satz 2 BauGB sind deshalb in diesem Verfahrensstadium nicht anwendbar.

#### **3.3.3.4. Einvernehmen und örtliche Bauvorschrift**

Das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB ist nur für die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens und die Erschließung nach dem Baugesetzbuch vorgeschrieben. Das Einvernehmen erstreckt sich daher nicht auf Bauaufsichtsrecht (z.B. Abstandsflächen nach Art. 6 BayBO) oder sonstiges Recht, z.B. bauordnungsrechtliche Satzungen der Gemeinde nach Art. 81 Abs. 1 BayBO. Jedoch kann die Gemeinde geltend machen, in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt zu sein, wenn die Bauaufsichtsbehörde eine Baugenehmigung erteilt, das Vorhaben aber einer gemeindlichen Bauvorschrift nach Art. 81 BayBO widerspricht und die Gemeinde das Einvernehmen zu einer Abweichung hiervon versagt hat.

#### **3.3.3.5. Amtshaftung der Gemeinde bei rechtswidrig verweigertem Einvernehmen?**

Nach aktueller Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes ergibt sich aus der qualifizierten Mitwirkung der Gemeinde in der Form des Einvernehmens keine Amtspflicht der Gemeinde gegenüber dem Bauherrn, wenn die Baugenehmigungsbehörde nach § 36 Abs. 2 Satz 3 BauGB i. V. m. landesrechtlichen Vorschriften (in Bayern nach Art. 67 BayBO) das rechtswidrig verweigerte Einvernehmen ersetzen kann. Die Gemeinde haftet also grundsätzlich nicht für ein rechtswidrig verweigertes Einvernehmen.

#### **3.3.4. Ausnahmen von der Genehmigungspflicht**

Wesentlich sind aus kommunaler Sicht insbesondere die verfahrensfreien und die von der Genehmigung freigestellten Vorhaben.

##### **3.3.4.1. Verfahrensfreie Vorhaben (Art. 57 BayBO)**

Art. 57 BayBO führt in den Abs. 1-4 abschließend die Vorhaben auf, die abweichend vom Grundsatz des Art. 55 Abs. 1 BayBO verfahrensfrei ausgeführt werden dürfen. Verfahrensfrei bedeutet, dass nicht nur eine präventive Kontrolle der Zulässigkeit des Vorhabens unterbleibt, sondern auch jede andere Form einer Unterrichtung der Bauaufsichtsbehörde über das Vorhaben entbehrlich ist.

Art. 57 BayBO Abs. 1-3 behandeln die Errichtung und die Änderung von Anlagen:

- Abs. 1 führt die Errichtungs- und Änderungsvorhaben auf, die verfahrensfrei sind; in einigen Tatbeständen sind Vorhaben im Außenbereich ausgenommen.
- Für die Vorhaben in Abs. 2 setzt die Verfahrensfreiheit voraus, dass das Vorhaben im Geltungsbereich einer städtebaulichen Satzung oder einer Satzung nach Art. 81 BayBO mit bestimmten Mindestregelungen durchgeführt wird und diesen Regelungen entspricht.
- Abs. 3 behandelt die verfahrensfreie Errichtung und Änderung von Flugplätzen dienenden Anlagen.
- Abs. 4 regelt die Verfahrensfreiheit von Nutzungsänderungen.
- Abs. 5 bestimmt in Satz 1, unter welchen Voraussetzungen Anlagen verfahrensfrei beseitigt werden dürfen. Die Sätze 2-6 normieren die Anforderungen an eine nicht verfahrensfreie

- Beseitigung. Eine Beseitigung ist kein Vorhaben im Sinne von Art. 55 Abs. 1 BayBO.
- Abs. 6 stellt klar, dass Instandhaltungsarbeiten keiner Baugenehmigung bedürfen.

Ist ein Vorhaben verfahrensfrei, muss die Bauaufsichtsbehörde einen gleichwohl gestellten Bauantrag als unzulässig ablehnen. Der Bauherr hat keinen Anspruch darauf, dass die Verfahrensfreiheit von der Aufsichtsbehörde durch eine Art „Negativzeugnis“ bestätigt wird.

Die Voraussetzungen einer Verfahrensfreiheit sind nur dann erfüllt, wenn das gesamte Vorhaben den Anforderungen des Art. 57 BayBO entspricht. Ein einheitliches Vorhaben darf nicht in genehmigungspflichtige, verfahrensfreie und freigestellte Teile aufgespalten werden.

Art. 55 Abs. 2 BayBO stellt klar, dass die Verfahrensfreiheit nach Art. 57 BayBO die materiell-rechtlichen Anforderungen an das Vorhaben im Übrigen unberührt lassen. Die Verfahrensfreiheit bedeutet also keine Erleichterung der Zulassungskriterien; sie verschiebt vielmehr die Verantwortung für die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften auf den Bauherrn.

Aus dem Blickwinkel der gemeindlichen Planungshoheit sind die verfahrensfreien Vorhaben in der BayBO unzureichend geregelt. Zum Schutz der Planungshoheit muss die Gemeinde bei jedem Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Sinn entscheiden können (vgl. § 36 BauGB), ob eine Änderung der bestehenden bauplanungsrechtlichen Lage durch Aufstellen oder Änderung eines Bebauungsplans erforderlich ist und ob planungssichernde Maßnahmen (§§ 14 ff. BauGB) ergriffen werden sollen. Bei verfahrensfreien Vorhaben ist die Beteiligung der Gemeinde nicht sichergestellt.

#### **3.3.4.2. Die Genehmigungsfreistellung (Art. 58 BayBO)**

Art. 58 BayBO nimmt alle (nicht bereits nach Art. 57 BayBO verfahrensfreien) Vorhaben im Sinne von Art. 55 Abs. 1 BayBO, die keine Sonderbauten (vgl. Art. 2 Abs. 4 BayBO) sind, unter den Voraussetzungen seines Abs. 2 von der Genehmigungspflicht aus.

Die Freistellung steht aber unter einem vor allem die gemeindliche Planungshoheit schützenden Vorbehalt. Um der Gemeinde Gelegenheit zu geben, diesen Vorbehalt zum Tragen zu bringen und um die Nachbarn von dem Vorhaben in Kenntnis zu setzen, wird ein „Freistellungsverfahren“ durchgeführt. Wenn die Gemeinde innerhalb der Monatsfrist nach Art. 58 Abs. 2 Nr. 5 BayBO erklärt, dass ein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden soll bzw. sie einen Antrag gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 BauGB auf vorläufige Untersagung stellt, liegen die Voraussetzungen der Freistellung nicht mehr vor. Das Vorhaben bedarf dann nach Art. 55 Abs. 1 BayBO einer Baugenehmigung.

Macht die Gemeinde von den ihr eingeräumten Möglichkeiten keinen Gebrauch und sind die weiteren Voraussetzungen der Genehmigungsfreistellung gemäß Art. 58 Abs. 2 Nrn. 1-4 BayBO erfüllt, steht das Vorhaben mit gewissen Einschränkungen (vergleiche Art. 58 Abs. 5 BayBO) den nach Art. 57 BayBO verfahrensfreien Vorhaben gleich; eine präventive behördliche Prüfung seiner Vereinbarkeit mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfolgt dann nicht.

Die Voraussetzungen einer Freistellung sind nur dann erfüllt, wenn das gesamte Vorhaben den Anforderungen des Art. 58 Abs. 2 BayBO entspricht. Ein einheitliches Vorhaben darf nicht in genehmigungspflichtige, verfahrensfreie und freigestellte Teile aufgespalten werden.

Auch die Freistellung lässt die materiell-rechtlichen Anforderungen an das Vorhaben unberührt (Art. 55 Abs. 2 BayBO).

#### **3.3.5. Der Vorbescheid (Art. 71 BayBO)**

Der Vorbescheid ist ein feststellender Verwaltungsakt über einzelne Fragen der Vereinbarkeit eines Vorhabens mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Ein Vorbescheid hat Bindungswirkung für das nachfolgende Baugenehmigungsverfahren.

Als vorweggenommener Teil der Baugenehmigung kann ein Vorbescheid jedoch nur zu einem nach Art. 55 Abs. 1 BayBO baugenehmigungspflichtigen Vorhaben erteilt werden (bei verfahrens-

freien Vorhaben und von der Baugenehmigungspflicht freigestellten Vorhaben gibt es keinen vorweggenommenen Teil der Baugenehmigung, also auch keinen Vorbescheid).

Mit einem Vorbescheid kann nur die Vereinbarkeit eines Bauvorhabens mit Vorschriften festgestellt werden, die nach Art. 59 Satz 1 bzw. Art. 60 Satz 1 BayBO Genehmigungsmaßstab im Baugenehmigungsverfahren sind.

Nach Art. 71 Satz 2 BayBO gilt der Vorbescheid drei Jahre, soweit in ihm keine andere Frist bestimmt worden ist. Die Einlegung eines Rechtsbehelfs durch einen Dritten hemmt nicht den Lauf der Frist bis zur Unanfechtbarkeit. Gemäß Art. 71 Satz 3 BayBO kann die Geltungsdauer – auch mehrmals – jeweils bis zu zwei Jahre verlängert werden.

### **3.4. Die Bauleitplanung**

Die Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten.

Der Begriff „Bauleitplan“ ist der Oberbegriff für Flächennutzungs- und Bebauungsplan. § 1 Abs. 2 BauGB definiert den Flächennutzungsplan als „vorbereitenden Bauleitplan“ und den Bebauungsplan als „verbindlichen Bauleitplan“.

#### **3.4.1. Der Flächennutzungsplan**

Der Flächennutzungsplan enthält die allgemeinen Vorstellungen der Gemeinde über die städtebauliche Entwicklung für die nächsten etwa 10 bis 15 Jahre. In ihm ist für das gesamte Gemeindegebiet die Art der Bodennutzung in den Grundzügen darzustellen (§ 5 Abs. 1 BauGB).

Der Flächennutzungsplan schafft als Verwaltungsinternum selber noch kein Baurecht. D.h. aus der Darstellung einer bestimmten Fläche z.B. als Wohnbaufläche kann ein Grundstückseigentümer kein Baurecht für sich ableiten.



**Unmittelbare Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugt nur die Ausweisung sog. Konzentrationszonen mit Ausschlusswirkung (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Zu diesem Zweck können nach § 5 Abs. 2b BauGB sachliche und/oder räumliche Teilflächennutzungspläne zur Ausweisung von Konzentrationszonen aufgestellt werden, z.B. für Anlagen zur Nutzung der Windenergie oder Mobilfunkanlagen.**

Aufgabe des Flächennutzungsplanes ist es, die Baurechtsschaffung über Bebauungspläne vorzubereiten. Denn die Bebauungspläne sind aus den Darstellungen des Bebauungsplanes zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB).

##### **3.4.1.1. Zuständigkeit und Genehmigungsbedürftigkeit**

Der Flächennutzungsplan wird durch einfachen Gemeinderatsbeschluss erlassen. Dieser wird Feststellungsbeschluss genannt. Die Beschlussfassung kann nicht durch die Geschäftsordnung des Gemeinderats auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 GO).

Gemäß § 6 Abs. 1 BauGB bedarf der Flächennutzungsplan der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde, also grundsätzlich der jeweiligen Bezirksregierung. Abweichend davon ist für die Genehmigung der Flächennutzungspläne der kreisangehörigen Gemeinden mit Ausnahme der Großen Kreisstädte nach § 203 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 2 Abs. 1 und 2 ZustVBau das jeweilige Landratsamt zuständig.

### **3.4.1.2. Inhalt des Flächennutzungsplans**

Der Flächennutzungsplan enthält Darstellungen (beim Bebauungsplan spricht man von Festsetzungen). § 5 Abs. 2 BauGB bestimmt, dass „insbesondere“ die dort genannten Darstellungen im Flächennutzungsplan möglich sind, es handelt sich also – anders als bei § 9 BauGB für den Bebauungsplan – nicht um einen abschließenden Katalog.

§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB ermöglicht die Darstellung der für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen) oder nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete). Siehe hierzu auch die Darstellungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 1 und 2 BauNVO.

Bei den in § 5 Abs. 2 Nr. 2 ff. BauGB aufgezählten Anlagen, Einrichtungen, Maßnahmen und Flächen handelt es sich selbstverständlich nicht nur um vorhandene, sondern insbesondere auch geplante Einrichtungen, Flächen etc.

Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind, sollen im Flächennutzungsplan nachrichtlich übernommen werden (§ 5 Abs. 4 BauGB). Hierbei kann es sich z.B. um planfestgestellte Fachplanungen (z.B. Bahnanlagen, vgl. § 38 BauGB) handeln.

### **3.4.2. Der Bebauungsplan**

Der Bebauungsplan konkretisiert die Darstellungen des Flächennutzungsplans und schafft als rechtsverbindliche Satzung unmittelbar Baurecht für den jeweiligen Grundstückseigentümer.

#### **3.4.2.1. Arten von Bebauungsplänen**

Bei den Bebauungsplänen (§ 30 BauGB) werden drei Arten unterschieden:

- der qualifizierte Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB),
- der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 i.V.m. § 12 BauGB)
- und der einfache Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB).

Dazu siehe Punkt 3.2.2. Zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan mehr unter Punkt 3.4.7.

#### **3.4.2.2. Festsetzungsmöglichkeiten**

Da es sich beim Bebauungsplan um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handelt, bedarf jede Festsetzung einer gesetzlichen Grundlage. Die Gemeinden haben also kein „Festsetzungserfindungsrecht“, sondern müssen sich an den gesetzlich vorgegebenen Katalog möglicher Festsetzungen in § 9 Abs. 1 BauGB halten. Dieser Katalog ist abschließend, ein Abweichen führt zur Rechtswidrigkeit der Festsetzung.

**Die einzige Ausnahme von der Regel eines abschließenden Festsetzungskatalogs besteht nach § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan.**



Von den bauplanungsrechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten sind vor allem diejenigen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB von Bedeutung. Die näheren Bestimmungen zu den Begriffen „Art und Maß der baulichen Nutzung“ und „Bauweise, überbaubare Grundstücksfläche“ finden sich in der BauNVO.

### **3.4.3. Das Aufstellungsverfahren für Bauleitpläne**

#### **3.4.3.1. Übersicht**

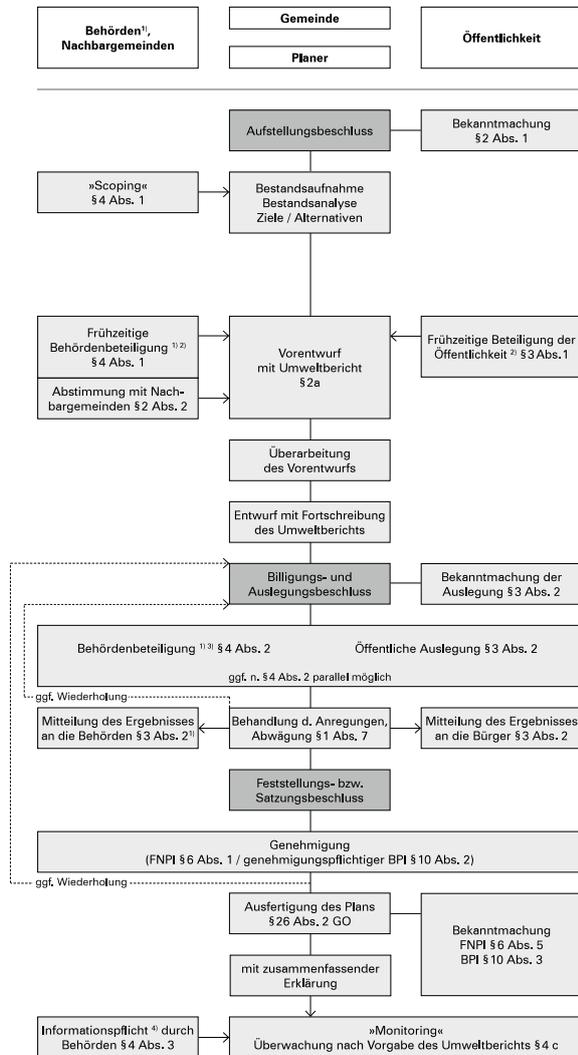
Die Anforderungen an die Erstellung der Bauleitpläne ergeben sich aus §§ 1 bis 10 BauGB und ergänzend aus den Vorschriften des Kommunalrechts. Die Vorgaben gelten nicht nur für die erstmalige Aufstellung von Bauleitplänen, sondern in der Regel auch für deren Änderung, Ergänzung oder Aufhebung (§ 1 Abs. 8 BauGB).

Die nachfolgende Übersicht zeigt das reguläre Verfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans und eines Bebauungsplans, das in weiten Teilen identisch ist.



**Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.):** Der Umweltbericht in der Praxis Leitfaden zur Umweltprüfung in der Bauleitplanung - ergänzte Fassung. München 2007: <https://t1p.de/i7zt>

**Ablaufschema zur Bauleitplanung nach BauGB**



<sup>1)</sup> Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange  
<sup>2)</sup> frühzeitige Beteiligung nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 kann alternativ auch zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen  
<sup>3)</sup> Beteiligung nach § 4 Abs. 2 kann auch vor dem Billigungsbeschluss erfolgen  
<sup>4)</sup> gilt nur für Behörden

© Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.): Planungshilfen für die Bauleitplanung 2016-2017 (S. 144).

### 3.4.3.2. Die einzelnen Verfahrensschritte

- Der Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB)  
 Der Aufstellungsbeschluss leitet das Planungsverfahren förmlich ein und beinhaltet erste – wenn auch vielleicht nur grobe – inhaltliche Vorgaben zur Planung (Planungsziele, Umfang des Planungsgebietes). Der Aufstellungsbeschluss ist ortsüblich bekannt zu machen.

Das Fehlen eines Aufstellungsbeschlusses ist für die Wirksamkeit eines Bauleitplans ohne Bedeutung. § 214 Abs. 1 Satz 1 BauGB listet das Fehlen nämlich nicht als beachtlichen Fehler auf. Ein Aufstellungsbeschluss ist jedoch zwingend Voraussetzung für eine Veränderungssperre (§ 14 Abs. 1 BauGB) oder einen Antrag auf Zurückstellung der Entscheidung oder auf vorläufige Untersagung nach § 15 BauGB, ferner die Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (§ 33 BauGB).



- Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB)  
Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung besteht nach dem Wortlaut des Gesetzes aus zwei Bestandteilen. Zum einen ist die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten und zum anderen ist der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Das bedeutet, dass nicht unbedingt schon ein ausgearbeiteter Planentwurf vorliegen muss (was allerdings die Regel ist), sondern dass es genügt, wenn die Gemeinde – gegebenenfalls mit zusätzlichen Erläuterungen und Begründungen – ihre Planungsvorstellungen darlegt. Wie die Gemeinde die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt, steht in ihrem Ermessen. Sie muss nur sicherstellen, dass die beiden Zwecksetzungen – Gelegenheit zur Unterrichtung und Äußerung – erreicht werden. Verbreitet ist, dass ein vorhandener Planentwurf für einen Zeitraum von mehreren Wochen ausgelegt und – wie im Verfahren nach § 3 Abs. 2 BauGB – die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt wird. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Gelegenheit für die Gemeinde, in einem frühen Planungsstadium Informationen und Eindrücke der Öffentlichkeit zur Planung zu erhalten und im weiteren Verfahren zu berücksichtigen. An die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung schließt sich die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB auch dann an, wenn die Erörterung zu einer Änderung der Planung geführt hat.

Eine fehlende oder fehlerhafte frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung hat keinen Einfluss auf die Wirksamkeit von Bauleitplänen (Umkehrschluss aus § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB).



- Frühzeitige Behördenbeteiligung (§ 4 Abs. 1 BauGB)  
§ 4 Abs. 1 BauGB fordert eine frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (nachfolgend „Behördenbeteiligung“), deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann. Die Behördenbeteiligung erfüllt für die Gemeinde die gleiche Funktion wie die Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie soll ihr eine möglichst vollständige Kenntnis der abwägungsrelevanten Belange verschaffen. Auch die frühzeitige Behördenbeteiligung muss nicht wiederholt werden, wenn sie zu einer Änderung der Planung führt.

Fehler bei der frühzeitigen Behördenbeteiligung haben keinen Einfluss auf die Wirksamkeit von Bauleitplänen (Umkehrschluss aus § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB).



- Begründung und Umweltbericht (§ 2a, § 2 Abs. 4 BauGB)  
§ 2a Satz 1 BauGB schreibt für alle Bauleitpläne eine Begründung vor. Dabei ist der von § 2 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB vorgeschriebene Umweltbericht, der die Ergebnisse

der Umweltprüfung enthält, ein gesonderter Teil dieser Begründung. Sein Inhalt ergibt sich gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB aus der dem BauGB beigefügten Anlage 1. Nach § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 BauGB sollen sich die förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung auch auf die Begründung erstrecken, die also spätestens bis zu diesem Zeitpunkt erstellt sein muss.



**Nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB stellt ein völliges Fehlen der Begründung oder ein in wesentlichen Punkten unvollständiger Umweltbericht einen beachtlichen Verfahrens- bzw. Formfehler dar, der zur Unwirksamkeit des Bauleitplan führt.**

- Billigungs- und Auslegungsbeschluss.  
Üblicherweise wird der für die förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung vorgesehene, ggf. nach der frühzeitigen Beteiligung überarbeitete Planentwurf durch einen Beschluss des Gemeinderates (oder zuständigen Ausschusses) für die Auslegung gebilligt. Einen solchen Billigungs- und Auslegungsbeschluss sieht das BauGB zwar nicht vor; sein Fehlen ist daher rechtlich unbeachtlich. Da der Bauleitplan aber in eine entscheidende Phase eintritt, ist es sinnvoll, wenn das zuständige Gremium den Planentwurf vorher behandelt und freigibt.
- Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 2 BauGB)  
Im Rahmen der förmlichen Beteiligung der Öffentlichkeit wird der Entwurf eines Bauleitplans mit Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für mindestens einen Monat öffentlich ausgelegt.  
Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB).  
Nach § 4a Abs. 4 Satz 1 BauGB sind außerdem sowohl der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung wie auch die auszulegenden Unterlagen zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen.



**Fehler bei der Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB sind nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hs. 1 BauGB grundsätzlich beachtlich (siehe § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 b) und e) BauGB zu bestimmten Fehlern, die unbeachtlich sind).**

Nach Ablauf der Bekanntmachungsfrist hat die Gemeinde den Entwurf des Bauleitplans, seine Begründung und die wesentlichen bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats, mindestens jedoch für die Dauer von 30 Tage bzw., bei Vorliegen eines wichtigen Grundes, für die Dauer einer angemessenen längeren Frist, öffentlich auszulegen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB).



**Verstöße gegen § 3 Abs. 2 und § 4 a Abs. 4 Satz 1 BauGB sind nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hs. 1 BauGB grundsätzlich beachtlich.**

- Förmliche Behördenbeteiligung (§ 4 Abs. 2 BauGB)  
Zusätzlich, meist parallel zur Öffentlichkeitsbeteiligung, holt die Gemeinde die

Stellungnahmen der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange zum Planentwurf und zu seiner Begründung ein. Die Behörden haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben.

**Verstöße gegen § 4 Abs. 2 BauGB sind grundsätzlich beachtlich (§ 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hs. 1 BauGB). Unbeachtlich ist nach Hs. 2 Buchst. a) lediglich die Nichtbeteiligung einzelner Behörden oder sonstiger Träger öffentlicher Belange, wenn die diesen Träger betreffenden Belange unerheblich waren oder trotz unterbliebener Beteiligung im Ergebnis berücksichtigt wurden.**



- Prüfung der Stellungnahmen  
§ 3 Abs. 2 Satz 4 BauGB verpflichtet die Gemeinde zur Prüfung der Stellungnahmen und Mitteilung des Ergebnisses an den jeweiligen Einwendungsführer. Die Prüfung ist Teil der formellen Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials (§ 2 Abs. 3 BauGB) und seiner Einstellung in die materielle Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB). Die Mitteilungspflicht hat nur den Charakter einer Ordnungsvorschrift, deren Verletzung keinen Rechtsverstoß darstellt.
- Änderungen und Ergänzungen (§ 4a Abs. 3 BauGB)  
Wird der Planentwurf nach der förmlichen Beteiligung ergänzt oder geändert, bedarf es einer neuen Beteiligungsrunde (§ 4 a Abs. 3 Satz 1 BauGB). Für diese erneute Beteiligung kann jedoch bestimmt werden, dass Stellungnahmen nur zu den geänderten oder ergänzten Teilen abgegeben werden können, worauf in der erneuten Bekanntmachung der Auslegung hinzuweisen ist (§ 4 a Abs. 3 Satz 2 BauGB). Die Stellungnahme- bzw. Auslegungsfrist kann zudem im Interesse der Verfahrensbeschleunigung auf eine „angemessene Frist“ verkürzt werden (§ 4 a Abs. 3 Satz 3 BauGB). Werden die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann die Gemeinde wahlweise auch nur die von der Änderung oder Ergänzung „betroffene Öffentlichkeit“ und „berührte Behörden“ individuell beteiligen (§ 4 a Abs. 3 Satz 4 BauGB).

**Verstöße gegen § 4a Abs. 3 BauGB sind nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Hs. 1 BauGB grundsätzlich beachtlich.**



- Feststellungs- bzw. Satzungsbeschluss  
§ 10 Abs. 1 BauGB verlangt ausdrücklich einen Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan. Nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB wird auch für einen wirksamen Flächennutzungsplan ein abschließender Beschluss - der Feststellungsbeschluss - vorausgesetzt.

**Das Fehlen des Feststellungs- oder Satzungsbeschlusses ist in jedem Fall ein beachtlicher Mangel nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB.**



- Genehmigung  
Die Aufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplanes bedarf in jedem Fall der Genehmigung, § 6 Abs. 1 BauGB (siehe dazu auch oben unter 4.4.1.1). Bebauungspläne bedürfen nur insoweit der Genehmigung, als sie nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden, vgl. § 10 Abs. 2 BauGB.



**Das Fehlen einer erforderlichen Genehmigung ist nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB immer beachtlich.**

- Ausfertigung  
Nach dem Satzungsbeschluss und vor der Bekanntmachung muss der Bebauungsplan, wie jede andere gemeindliche Satzung, ausgefertigt werden (Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GO). Für den Flächennutzungsplan, der keinen Rechtsnormcharakter hat, bedarf es keiner Ausfertigung. Ausfertigung bedeutet, dass das zuständige Gemeindeorgan (in Bayern der erste Bürgermeister oder sein Stellvertreter) die Urschrift der Satzung herstellt, indem er die Urkunde handschriftlich und mit Datumsangabe unterzeichnet.



**Die unterbliebene oder fehlerhafte (weil z.B. erst nach der Bekanntmachung erfolgte) Ausfertigung ist immer beachtlich. Der Fehler kann jedoch durch Nachholung der Ausfertigung und erneute Bekanntmachung geheilt werden.**

- Ortsübliche Bekanntmachung  
 Der Flächennutzungsplan wird mit der ortsüblichen Bekanntmachung seiner Genehmigung wirksam (§ 6 Abs. 5 Satz 2 BauGB). Der Bebauungsplan tritt mit der ortsüblichen Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses oder - wenn es ausnahmsweise einer solchen bedarf (§ 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB) - seiner Genehmigung in Kraft (§ 10 Abs. 3 Sätze 1 und 4 BauGB).  
 Die Ortsüblichkeit richtet sich nach Landesrecht, also nach Art. 26 Abs. 2 GO (beim Flächennutzungsplan i.V.m. Art. 27 Abs. 2 GO) und der Bekanntmachungsverordnung (BekV). Jedoch wird abweichend hiervon nicht der Flächennutzungsplan oder der Bebauungsplan selbst veröffentlicht, sondern die Genehmigung bzw. der Satzungsbeschluss (sog. Ersatzverkündung, § 10 Abs. 3 Satz 5 BauGB).  
 Sowohl Flächennutzungs- wie auch Bebauungsplan sind zur Einsicht durch jedermann bereitzuhalten (§ 6 Abs. 5 Satz 4, § 10 Abs. 3 Satz 2 BauGB).



**Fehler bei der Bekanntmachung sind grundsätzlich beachtlich (§ 215 Abs. 1 BauGB im Umkehrschluss), jedoch nach § 214 Abs. 4 BauGB durch ein ergänzendes Verfahren heilbar.**

- Zusammenfassende Erklärung, Einstellung in das Internet  
 Nach § 6 a Abs. 1 bzw. § 10 a Abs. 1 BauGB ist dem Bauleitplan eine zusammenfassende Erklärung beizufügen, aus der sich insbesondere ergibt, wie die Umweltbelange und Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung berücksichtigt worden sind. Die Gemeinde soll den Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplan nach § 6 a Abs. 2 bzw. § 10 a Abs. 2 BauGB samt Begründung und zusammenfassender Erklärung ergänzend in das Internet einstellen.



**Fehler im Zusammenhang mit der zusammenfassenden Erklärung und Veröffentlichung im Internet wirken sich nicht auf die Rechtswirksamkeit der Bauleitpläne aus, da zu diesem Zeitpunkt das Bauleitplanverfahren bereits abgeschlossen ist.**

### **3.4.3.3. Vereinfachtes Verfahren (§ 13 BauGB)**

Unter bestimmten, in § 13 Abs. 1 BauGB genannten Voraussetzungen kann auf einzelne Elemente des dargestellten Verfahrens verzichtet werden.

In diesem sog. vereinfachten Verfahren bedarf es keiner Umweltprüfung und keines Umweltberichts (§ 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Von der frühzeitigen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung kann abgesehen werden (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Statt der förmlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB und der förmlichen Behördenbeteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB kann der betroffenen Öffentlichkeit und den berührten Behörden und Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme in angemessener Frist gegeben werden (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauGB); die Öffentlichkeit ist auf die unterbliebene Umweltprüfung hinzuweisen (§ 13 Abs. 3 Satz 2 BauGB).

Das vereinfachte Verfahren kann, grob gesagt, in „einfach gelagerten“ Planungsfällen angewandt werden. Neben den formellen Erleichterungen in § 13 Abs. 3 BauGB ist eine verfahrensmäßige Beschleunigung aber nur dann zu erreichen, wenn die Planung vor der förmlichen Beteiligung sorgfältig vorbereitet und mit Betroffenen abgestimmt wird. Denn das vereinfachte Verfahren ändert nichts an der Notwendigkeit einer erneuten Auslegung nach § 4a BauGB, wenn nach der förmlichen Beteiligung Änderungen oder Ergänzungen am Plan notwendig werden.



#### **3.4.3.4. Beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13 a BauGB)**

Gemäß § 13 a Abs. 1 Satz 1 BauGB kann (nicht: muss) unter den in Abs. 1 Satz 2 genannten Voraussetzungen auf Bebauungspläne für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung ein beschleunigtes Verfahren angewendet werden.

Im beschleunigten Verfahren gelten gemäß § 13 a Abs. 2 Nr. 1 BauGB bestimmte Vorschriften des vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB (siehe soeben) entsprechend; man muss die Vorschriften also teilweise „zusammenlesen“. § 13a Abs. 3 BauGB enthält zusätzlich spezielle Vorschriften für den Inhalt und Zeitpunkt der ortsüblichen Bekanntmachungen im Aufstellungsverfahren.

Eine weitere Besonderheit des beschleunigten Verfahrens ist, dass vom Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB abgewichen werden kann: Wenn der Bebauungsplan von Darstellungen des Flächennutzungsplans abweicht, kann er grundsätzlich auch aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist. Der Flächennutzungsplan wird anschließend im Wege einer Berichtigung ohne Aufstellungsverfahren angepasst (§ 13 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB).

Weitere Besonderheiten sind in § 13 a Abs. 2 Nr. 3 und 4 BauGB normiert.

§ 13a BauGB ermöglicht lediglich eine Innenentwicklung und keine Erweiterung der Bebauung in den Außenbereich.



#### **3.4.3.5. Beschleunigtes Verfahren für Außenbereichsflächen (§ 13b BauGB)**

Zur Erleichterung des Wohnungsbaus wurde im Rahmen der BauGB-Novelle 2017 die bis 31.12.2019 befristete Regelung des § 13b BauGB geschaffen. Diese erklärt § 13a BauGB für anwendbar und gilt für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB (i.V.m. § 19 Abs. 2 BauNVO) von weniger als 10.000 m<sup>2</sup> zur Schaffung von Wohnbauflächen im Außenbereich, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen.



Die Regelung ist kritisch zu sehen, da sie im Widerspruch zum Vorrang der Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB) bzw. dem gesetzten Ziel der Verringerung des Flächenverbrauchs (§ 1a Abs. 2 BauGB) steht.

Die Anwendung des § 13b BauGB setzt voraus, dass das Bebauungsplanverfahren bis zum 31.12.2019 förmlich eingeleitet und bis zum 31.12.2021 abgeschlossen wird.

Die Rechtsprechung legt bisher strenge Maßstäbe an die Anwendbarkeit des § 13b BauGB an: Nur eine abrundende und sich organisch an den vorhandenen Siedlungsbereich anschließende Bebauung kann danach über § 13b BauGB ermöglicht werden. Auch darf grundsätzlich nur Wohnnutzung vorgesehen werden. Bei Ausweisung eines allgemeinen Wohngebiets müssen danach zumindest die Ausnahmetatbestände des § 4 Abs. 3 BauNVO ausgeschlossen werden.

#### **3.4.4. Planerhaltung (§§ 214, 215 BauGB)**

Nach dem Inkrafttreten eines Flächennutzungsplans oder einer städtebaulichen Satzung (insbes. Bebauungsplan) ist die Beachtlichkeit von Rechtsverstößen gegen das BauGB (nicht: Verstöße gegen Landesrecht) eingeschränkt.

Die Gemeinde hat im Aufstellungsverfahren zwar die formellen und materiellen Anforderungen umfassend zu beachten. Sobald aber die Satzung bzw. der Flächennutzungsplan in Kraft getreten ist, bleiben nach §§ 214, 215 BauGB bestimmte Verstöße gegen formelle und materielle Vorschriften folgenlos. Dabei sind zu unterscheiden Fehler, die von Anfang an unbeachtlich sind (unter den Voraussetzungen des § 214 Abs. 1, 2, 2 a, 3 Satz 2 Hs. 2 BauGB) und solche Fehler, die erst nach Zeitablauf unbeachtlich werden (§ 215 BauGB).

Die Regelung der §§ 214, 215 BauGB dient der Sicherung des Bestands von Bauleitplänen und somit der Rechtssicherheit. Zudem können alle Mängel eines Bauleitplans, die nicht bereits nach § 214 Abs. 1 bis 3 BauGB unbeachtlich sind bzw. nach § 215 BauGB unbeachtlich geworden sind, grundsätzlich geheilt werden, wenn das Verfahren ab dem fehlerbehafteten Verfahrensabschnitt vollständig fehlerfrei nachgeholt wird (sog. ergänzendes Verfahren).

#### **3.4.5. Sicherungsinstrumente der Bauleitplanung**

Der zweite Teil des BauGB (§§ 14 – 28 BauGB) regelt verschiedene rechtliche Instrumente zur Sicherung einer städtebaulichen Planung während ihres Entstehens oder nach ihrem Abschluss.

Besonders relevant in der kommunalen Praxis sind Sicherungsmittel während eines Bauleitplanverfahrens. Bebauungspläne erlangen erst mit ihrer Bekanntmachung Rechtsverbindlichkeit. Während eines Aufstellungsverfahrens, welches Monate, nicht selten auch Jahre in Anspruch nimmt, gilt die bisherige Rechtslage fort. Damit besteht die Gefahr, dass Vorhaben, die nach dem in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan nicht (mehr) zulässig sein sollen, noch vor dessen Rechtsverbindlichkeit verwirklicht werden und damit vollendete Tatsachen geschaffen werden, die die Ziele der Planung unterlaufen. Um dies zu verhindern, sieht das BauGB die Möglichkeit der Veränderungssperre (§§ 14, 16 ff. BauGB) und der Zurückstellung bzw. Untersagung von Vorhaben vor (§ 15 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 BauGB). Dadurch kann die Gemeinde verhindern, dass während der Aufstellung eines Bebauungsplans Bauvorhaben verwirklicht werden, die der Planung zuwiderlaufen.



Für die Phase nach Abschluss der Planung relevant sind die Vorkaufsrechte der Gemeinde (§§ 24 ff. BauGB), die Sicherung von Baugebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen (§ 22 BauGB) und die bebauungsplankonforme Teilung von Grundstücken (§ 19 BauGB).

### **3.4.5.1. Veränderungssperre**

Die Veränderungssperre wird vom Gemeinderat (oder nach Geschäftsordnung zuständigen Ausschuss) als Satzung beschlossen und begründet ab ihrem Inkrafttreten einen materiell-rechtlichen Versagungsgrund für Baugenehmigungen bzw. ein unmittelbares Bauverbot für verfahrensfreie Vorhaben. Ein an sich zulässiges Vorhaben wird durch die Veränderungssperre also unzulässig.

Anders als bei der Aufstellung des Bebauungsplans sieht das BauGB kein besonderes Verfahren für den Erlass einer Veränderungssperre vor. Erforderlich ist gemäß § 16 Abs. 1 BauGB ein (ordnungsgemäßer) Satzungsbeschluss der Gemeinde. Die Satzung ist auszufertigen (vgl. Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GO) und anschließend ortsüblich bekannt zu machen (§ 16 Abs. 2 BauGB).

Der Erlass einer Veränderungssperre ist nur zulässig, wenn ein wirksamer Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan vorliegt; dies gilt entsprechend für die geplante Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines bestehenden Bebauungsplans. Wie sich aus dem Wortlaut des § 14 Abs. 1 BauGB („Ist ein Beschluss ... gefasst ...“) ergibt, muss der Aufstellungsbeschluss zeitlich vor dem Beschluss über die Veränderungssperre erfolgen (auch wenn beide Beschlüsse in derselben Gemeinderatssitzung gefasst werden können).

Die Veränderungssperre dient nach dem Wortlaut des § 14 Abs. 1 BauGB „zur Sicherung der Planung“. Im Hinblick auf den erheblichen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt ihr Erlass ein Sicherheitsbedürfnis. Die in Aufstellung befindliche Planung muss daher im Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre einen hinreichend konkretisierten Stand erreicht haben, der ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des künftigen Bebauungsplans sein soll. Ein solches Sicherheitsbedürfnis fehlt, wenn kein Planungsziel erkennbar ist oder sich das erkennbare Planungsziel durch den Katalog zulässiger Festsetzungen nach § 9 BauGB bzw. den Vorschriften der BauNVO nicht erreichen lässt oder andere Gründe vorliegen, aus denen sich die Planung absehbar als unzulässig erweist. Die Veränderungssperre setzt jedoch noch kein detailliertes und abgewogenes Planungskonzept voraus, so dass nur evidente, nicht mehr behebbare Mängel der Planung die Nichtigkeit der Veränderungssperre zur Folge haben (Beispiel: offensichtliche reine Verhinderungsplanung).

Rechtsfolge einer rechtmäßig erlassenen Veränderungssperre ist, dass alle von ihr erfassten Vorhaben unzulässig und damit weder genehmigungs- noch freistellungsfähig sind. Werden Vorhaben entgegen der Sperrwirkung einer Veränderungssperre durchgeführt, kann die Bauaufsichtsbehörde hiergegen mit den einschlägigen bauaufsichtlichen Maßnahmen, in erster Linie der Baueinstellung nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO, einschreiten.

Ausgenommen von der Sperrwirkung sind die in § 14 Abs. 3 BauGB genannten Vorhaben, die vor Inkrafttreten der Veränderungssperre baurechtlich genehmigt worden sind, Vorhaben, von denen die Gemeinde im Freistellungsverfahren Kenntnis erlangt hat und mit deren Ausführung vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre hätte begonnen werden dürfen, sowie Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung.

Wenn überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen, kann nach § 14 Abs. 2 BauGB von der Veränderungssperre eine Ausnahme zugelassen werden. Die Entscheidung über Ausnahmen trifft die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde. Wesentlich für die Entscheidung über die Ausnahme ist der Sicherheitszweck der Veränderungssperre im Hinblick auf das konkrete Vorhaben. Ist aufgrund einer nachvollziehbaren Einschätzung der Gemeinde zu befürchten, dass durch das Vorhaben die Durchführung der Planung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde, kann die Ausnahme nicht zugelassen werden. Demgegenüber ist die Ausnahme zu erteilen für plankonforme Vorhaben.

Die Veränderungssperre gilt gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 BauGB zunächst für zwei Jahre, außer wenn die Gemeinde in der Satzung einen kürzeren Zeitraum bestimmt. Die Zweijahresfrist beginnt mit Inkrafttreten der Veränderungssperre. Nach § 17 Abs. 1 Satz 2 BauGB ist der abgelaufene Zeitraum der Zurückstellung eines Bauantrags nach § 15 Abs. 1 BauGB (dazu sogleich) auf die

Zweijahresfrist anzurechnen. Hieraus können sich für einzelne Vorhaben unterschiedliche Laufzeiten der Veränderungssperre ergeben.

Nach § 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB kann die Gemeinde die Veränderungssperre um ein Jahr verlängern. Eine nochmalige Verlängerung um ein Jahr ist nach § 17 Abs. 2 BauGB möglich, wenn besondere Umstände es erfordern. Dies ist nur in besonderen und eher ungewöhnlich gelagerten Fällen anzunehmen.

Die Veränderungssperre tritt mit dem rechtsverbindlichen Abschluss des Bebauungsplanverfahrens außer Kraft (§ 17 Abs. 5 BauGB). Sind die Voraussetzungen für den Erlass der Veränderungssperre weggefallen, muss die Gemeinde diese ganz oder teilweise aufheben (§ 17 Abs. 4 BauGB). Das ist insbesondere der Fall, wenn sie ihre Planung - insgesamt oder in Teilen - aufgegeben hat.



**Die Veränderungssperre ist ein effektives Sicherungsmittel, zumal mit ihr auch auf konkrete Vorhaben reagiert werden darf. Besondere Sorgfalt ist auf eine hinreichende Konkretisierung der Planungsziele im Zeitpunkt des Satzungserlasses zu achten. Fehlen hinreichend konkrete (oder zulässige) Planungsziele bei Erlass der Sperre, kann dieser Fehler nicht nachträglich geheilt werden, sondern führt zur Unwirksamkeit der Veränderungssperre.**

#### **3.4.5.2. Zurückstellung**

Die Zurückstellung der Entscheidung über ein Baugesuch nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist ein auf Antrag der Gemeinde ergehender Verwaltungsakt der Baugenehmigungsbehörde. Die Zurückstellung bedeutet eine vorübergehende Aussetzung des Zulassungsverfahrens (Baugenehmigung bzw. Freistellung) und keine Ablehnung des Bauantrags.



**Die Zurückstellung ist - im Gegensatz zur Veränderungssperre - nicht nur zur Sicherung eines Bebauungsplanverfahrens, sondern gemäß § 15 Abs. 3 BauGB auch bei einer geplanten Ausweisung von Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) möglich.**

Zurückgestellt wird nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauGB die Entscheidung über ein konkretes Vorhaben („im Einzelfall“). Die Zurückstellung erfolgt auf Antrag der Gemeinde.



**Der Antrag auf Zurückstellung zur Sicherung einer Konzentrationszonenplanung kann nur innerhalb von sechs Monaten ab förmlicher Kenntniserlangung im Genehmigungsverfahren gestellt werden (§ 15 Abs. 3 Satz 3 BauGB), d.h. ab Einreichung der Antragsunterlagen (Art. 64 Abs. 1 Satz 1 BayBO).**

Im Falle der Sicherung eines Bebauungsplanverfahrens (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BauGB) darf die Gemeinde noch keine Veränderungssperre beschlossen haben bzw. eine beschlossene Veränderungssperre darf noch nicht in Kraft getreten, also noch nicht ortsüblich bekannt gemacht sein (vgl. § 16 Abs. 2 BauGB). Im Übrigen müssen für die Zurückstellung alle materiellen Voraussetzungen vorliegen, welche die Gemeinde zum Erlass einer Veränderungssperre berechnen würden (siehe oben). Vorhaben, die gemäß § 14 Abs. 3 BauGB von einer Veränderungssperre unberührt bleiben, sind in analoger Anwendung dieser Vorschrift auch nicht zurückstellungsfähig.

Liegen die Voraussetzungen für die Zurückstellung vor, so muss die Genehmigungsbehörde dem Antrag der Gemeinde stattgeben und das Genehmigungsverfahren aussetzen; andernfalls ist der Antrag abzulehnen. Der Zurückstellungszeitraum beträgt höchstens 12 Monate und muss im Bescheid genau bestimmt werden. Die Frist beginnt mit der Zustellung des Zurückstellungsbescheids.

Erlässt die Gemeinde während der Laufzeit der Zurückstellung eine Veränderungssperre, ist der Zurückstellungsbescheid durch eine Ablehnung des Bauantrags zu ersetzen, sofern nicht eine Ausnahme gem. § 14 Abs. 2 BauGB erteilt werden kann. Tritt der Bebauungsplan (oder die Darstellung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) in Kraft oder gibt die Gemeinde ihre Planung endgültig auf, so ist der Zurückstellungsbescheid wegen entfallenen Sicherungsbedürfnisses nach Art. 49 Abs. 1 BayVwVfG zu widerrufen.

### **3.4.5.3. Vorläufige Untersagung**

§ 15 Abs. 1 Satz 2 BauGB gibt der Gemeinde die Möglichkeit, verfahrensfreie (Art. 57 BayBO) oder genehmigungsfreigestellte Vorhaben (Art. 58 BayBO) für eine begrenzte Zeit zu verhindern, wenn sie einem in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan zuwiderlaufen würden (im Rahmen der geplanten Ausweisung von Konzentrationsflächen im Flächennutzungsplan gibt es dieses Instrument nicht, vgl. § 15 Abs. 3 BauGB). Die vorläufige Untersagung erfolgt - wie die Zurückstellung - auf Antrag der Gemeinde durch Verwaltungsakt der Bauaufsichtsbehörde.

Aus den Worten „anstelle der Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit“ ergibt sich im Übrigen, dass für die vorläufige Untersagung die gleichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen wie für eine Zurückstellung.

Die vorläufige Untersagung steht nach § 15 Abs. 1 Satz 3 BauGB der Zurückstellung gleich. Das betroffene Vorhaben ist also zeitlich begrenzt, längstens 12 Monate, suspendiert.

### **3.4.6. Materielle Anforderungen an die Bauleitplanung**

Im Rahmen ihrer Planungshoheit bestimmt die Gemeinde zunächst eigenständig über Inhalt und Reichweite ihrer Bauleitpläne. Diese planerische Gestaltungsfreiheit ist jedoch nicht grenzenlos, sondern muss sich an die gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen halten. So steht der Gemeinde kein „Festsetzungserfindungsrecht“ zu, sie ist – mit Ausnahme des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes – an den Katalog möglicher Festsetzungen in § 9 BauGB gebunden. Daneben gelten weitere Vorgaben und Prinzipien für jeden Bauleitplan, die teils strikt zu beachten, teils im Wege der Abwägung überwindbar sind.

§ 1 BauGB beschreibt bestimmte Grundsätze der Bauleitplanung. Ihre Aufgabe ist es nach dessen Absatz 1, die bauliche, aber auch die sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Dafür werden der Gemeinde in Absatz 2 die Instrumente des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans zur Verfügung gestellt. In den Absätzen 5 bis 7 sind die wichtigsten materiellen Vorgaben für die Bauleitpläne enthalten.

#### **3.4.6.1. Erforderlichkeit der Planung (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB)**

Bauleitpläne dürfen nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB nur dann aufgestellt werden, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. „Erforderlich“ ist dabei nicht im Sinne einer zwingenden Notwendigkeit zu verstehen. Die Gemeinde darf vielmehr nur dann Bauleitplanung betreiben, wenn sie ein städtebauliches Konzept besitzt und die von ihr eingesetzten städtebaulichen Instrumente, namentlich die Bauleitpläne, dazu geeignet sind, dieses Konzept auch umzusetzen. Umgekehrt sind der Gemeinde Bauleitplanungen verwehrt, die sich nicht an städtebaulichen Kriterien orientieren oder sich aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht umsetzen lassen.

Hierzu lassen sich drei Fallgruppen bilden:

Zunächst darf die Gemeinde keine unzulässige Negativplanung betreiben. Das ist insbesondere

der Fall, wenn der Bebauungsplan nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entspricht, sondern nur vorgeschoben ist, um eine andere Nutzung zu verhindern.

**Beispiel:**

Die Ausweisung eines Grundstücks als öffentliche Grünfläche stellt sich als eine gegen § 1 Abs. 3 BauGB verstoßende Negativplanung dar, wenn die planende Gemeinde in Wirklichkeit eine solche Nutzung gar nicht beabsichtigt, sondern es ihr nur darum geht, eine andere Nutzung auf dem Grundstück zu verhindern.

Unzulässig sind ferner reine Gefälligkeitsplanungen, bei denen die Gemeinde lediglich einem Wunsch des Grundstückseigentümers auf Ausweisung seiner Fläche als Bauland nachkommen will, ohne dass sie dabei städtebauliche Ziele verfolgt.

**Beispiel:**

Nicht erforderlich ist ein Bebauungsplan, der nur deshalb eine Bebaubarkeit von Flächen herbeiführen will, weil der Eigentümer aus wirtschaftlichen Gründen am Verkauf der Grundstücke interessiert ist.

Schließlich sind unzulässig Bauleitpläne, die sich nicht umsetzen lassen bzw. die von vornherein nicht auf Umsetzung gerichtet sind, etwa, wenn ihre Umsetzung gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen würde.

**Beispiel:**

Planung einer Sportanlage, für die bereits feststeht, dass eine nachfolgende Genehmigung wegen der sicheren Überschreitung der Grenzwerte der Sportanlagenlärmschutzverordnung auch unter Bedingungen und Auflagen nicht erteilt werden kann.

Der Erforderlichkeitsgrundsatz ist also keine unüberwindbare Hürde, er schließt lediglich grobe und einigermaßen offensichtliche planerische Missgriffe der Gemeinde aus.

**3.4.6.2. Anpassung an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB)**

§ 1 Abs. 4 BauGB bindet die gemeindlichen Bauleitplanung strikt an die Ziele der Raumordnung. Die Bauleitpläne müssen an diese übergeordneten Ziele angepasst werden. Das bedeutet: Ziele der Raumordnung sind nicht nur bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu beachten, sondern auch bereits in Kraft getretene Bebauungspläne sind zu ändern, wenn neue oder geänderte Ziele der Raumordnung dies erfordern.

**Beispiel:**

Das Landesentwicklungsprogramm Bayern beinhaltet in Kapitel 5.3 bindende Zielvorgaben für die Ausweisung von Einzelhandelsgroßprojekten.

Dabei sind nur Ziele der Raumordnung – also abschließend abgewogene Entscheidungen der Landesplanung – bindend, nicht hingegen bloße Grundsätze, die ggf. im Rahmen der Abwägung überwunden werden können. Außerdem enthalten auch Ziele der Raumordnung nicht selten Spielräume, die von der planenden Gemeinde zielkonform ausgefüllt werden dürfen.

### 3.4.6.3. Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB)

Mit dem Kernstück jeder Planung – der Abwägung – beschäftigen sich die Absätze 5 bis 7 in § 1 BauGB. Während Absatz 5 besonders herausgestellte Planungsleitlinien formuliert, zählt Absatz 6 in Form einer Art „Check-Liste“ die wesentlichen Belange und Interessen auf, die bei der Bauleitplanung regelmäßig zu berücksichtigen sind.

Im Rahmen der Abwägung (Absatz 7) hat die planende Gemeinde nicht nur einen Ausgleich zwischen den in § 1 Abs. 5 BauGB beschriebenen Planungszielen und in § 1 Abs. 6 BauGB beispielhaft genannten öffentlichen Belangen herbeizuführen, sondern auch die betroffenen öffentlichen und privaten Belange gegen- und untereinander abzuwägen. Mit anderen Worten: Die Gemeinde muss sich vor der abschließenden Planungsentscheidung intensiv mit der Frage beschäftigen, was sie – im Guten wie im Schlechten – mit ihrer Planung „anrichtet“. Der Begriff des „Belangs“ ist dabei weit auszulegen und dem des „Interesses“ gleichzusetzen.

Die Abwägung verlangt die Bereitschaft der Gemeinde, ggf. sich aufdrängende alternative Planungsansätze in ihre Überlegungen mit einzubeziehen. Die Zurückstellung einer Planungsalternative kann gegen das Abwägungsgebot verstoßen und zur Unwirksamkeit der verfolgten Planung führen, wenn die Alternative objektiv die eindeutig bessere, insbesondere konfliktärmere Lösung darstellt.

Das Gebot der gerechten Abwägung beinhaltet auch, dass die Gemeinde die vorgefundenen wie auch die durch die Planung erst aufgeworfenen Konflikte lösen muss. Im Zeitpunkt des Feststellungs- oder Satzungsbeschlusses müssen zudem sämtliche für die planerische Abwägung relevanten Belange vollständig ermittelt und bewertet worden sein (sog. Abwägungsmaterial, vgl. § 2 Abs. 3 BauGB). Für die Abwägung sind die tatsächlichen und rechtlichen Umstände im Zeitpunkt der Beschlussfassung maßgeblich (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Der Vorgang des Abwägens lässt sich in drei Schritte untergliedern. Als erstes muss die Gemeinde alle entscheidungsbeachtlichen, erkennbaren Belange ermitteln, sich also aller abwägungserheblichen Interessen bewusst werden; das gilt unabhängig von der Frage, ob solche Belange im Beteiligungsverfahren nach §§ 3 und 4 BauGB vorgetragen wurden oder nicht. Als zweites muss die Gemeinde diese Belange in ihrer jeweiligen Betroffenheit erfassen und sachlich, unvoreingenommen und unparteiisch gewichten. Schließlich hat die Gemeinde die Belange in einer dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechenden Weise miteinander zum Ausgleich zu bringen.

Abwägungsfehler lassen sich in vier Fallgruppen unterscheiden:

- Abwägungsausfall  
Abwägungserhebliche (d.h. schutzwürdige und mehr als nur geringfügig betroffene) Belange werden nicht ermittelt, so dass eine Abwägung nicht stattfinden kann.
- Abwägungsdefizit  
Abwägungserhebliche Belange werden nur teilweise bzw. unvollständig in die Abwägung eingestellt.
- Abwägungsfehleinschätzung  
Die (objektive) Bedeutung abwägungserheblicher Belange wird verkannt.
- Abwägungsdisproportionalität  
Der Ausgleich zwischen den betroffenen Belangen wird in einer Weise vorgenommen, die zum (objektiven) Gewicht einzelner Belange außer Verhältnis steht.

Mängel im Abwägungsvorgang sind nach § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Mängel im Abwägungsergebnis hingegen fallen nicht unter § 214 BauGB. Es handelt sich bei ihnen um sog. Ewigkeitsfehler, die auch nach Ablauf der Rügefrist von einem Jahr (§ 215 BauGB) nicht unbeachtlich werden.

#### **3.4.6.4. Interkommunales Abstimmungsgebot (§ 2 Abs. 2 BauGB)**

Formell wird die interkommunale Abstimmung zwischen der planenden Gemeinde und betroffenen Nachbargemeinden über § 4 Abs. 1 und 2 BauGB sichergestellt, indem die von der Bauleitplanung betroffenen Nachbargemeinden als Träger öffentlicher Belange im Aufstellungsverfahren zu beteiligen und zur Stellungnahme aufzufordern sind.

Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB aber auch inhaltlich aufeinander abzustimmen. Diese Verpflichtung stellt einen ausdrücklich geregelten Teil des Abwägungsgebots (§ 2 Abs. 3, § 1 Abs. 7) dar. Die schutzwürdigen Belange der Nachbargemeinde(n) sind zu ermitteln und zu bewerten und in der Abwägung zu berücksichtigen.

Eine Nachbargemeinde kann einen Bauleitplan, der gegen das interkommunale Abstimmungsgebot verstößt, ggf. erfolgreich vor Gericht angreifen.

#### **3.4.6.5. Das Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2 BauGB)**

Grundsätzlich gilt, dass Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Sie sollen die grobmaschige Darstellung der beabsichtigten baulichen und sonstigen Nutzung des Gemeindegebiets im Flächennutzungsplan in eine höhere, „parzellenscharfe“ Konkretisierungsstufe umsetzen.

Ein Flächennutzungsplan ist verzichtbar, wenn ausnahmsweise ein isolierter Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen (§ 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Dies kommt praktisch nur in sehr kleinen Gemeinden in Betracht.

Eine Ausnahme vom Entwicklungsgebot stellt auch der vorzeitige Bebauungsplan (§ 8 Abs. 4 BauGB) dar. Hier folgt der Flächennutzungsplan dem Bebauungsplan. Voraussetzung ist, dass ein Flächennutzungsplan noch gar nicht besteht oder ein vorhandener Flächennutzungsplan obsolet geworden ist, weil die tatsächliche Bebauung unumkehrbar von der Planung abweicht. Solche Fälle sind höchst selten.

Keine echte Ausnahme vom Entwicklungsgebot ist das durchaus häufig praktizierte sog. Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Flächennutzungs- und Bebauungsplan werden hier gleichzeitig aufgestellt oder geändert. Hierbei muss durch inhaltliche Abstimmung der Verfahren gewährleistet werden, dass der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wird. Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB kann beim Parallelverfahren der Bebauungsplan auch vor dem Flächennutzungsplan bekannt gemacht werden, wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der Bebauungsplan aus den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelt sein wird.

Im beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) und zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen (§ 13b BauGB) ist es möglich, einen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichenden Bebauungsplan aufzustellen, ohne dass der (vorhandene) Flächennutzungsplan zeitgleich geändert oder ergänzt wird. In Ausnahme zu § 8 Abs. 2 BauGB wird hier der Flächennutzungsplan, dessen entgegenstehende Darstellungen mit Inkrafttreten des Bebauungsplans obsolet werden, im Wege der Berichtigung angepasst (§ 13 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB). Dabei handelt es sich um einen rein redaktionellen Vorgang, auf den die Vorschriften über die Aufstellung von Bauleitplänen keine Anwendung finden.

#### **3.4.7. Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)**

Die Gemeinde kann im Zusammenhang mit einer Bauleitplanung städtebauliche Verträge schließen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Dabei handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne der Art. 54 ff. BayVwVfG.

§ 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB enthält eine nicht abschließende Aufzählung („insbesondere“) möglicher Vertragsgegenstände. In der Praxis haben sich als besonders relevant herausgestellt:

- Nr. 1: Tragung der Kosten der Bauleitplanung, Herstellung von Erschließungsanlagen, Er-

- richtung der leitungsgebundenen Infrastruktur, Bodenumlegung;
- Nr. 2: Bau- und Nutzungsverpflichtungen, Kostentragung für Ausgleichsmaßnahmen, Bindungen im Zusammenhang mit (EU-konformen) Einheimischenmodellen;
- Nr. 3: Übernahme von Investitionskosten (nicht jedoch die Betriebskosten), die der Gemeinde im ursächlichen Zusammenhang mit dem Vorhaben für neue Kinderbetreuungseinrichtungen entstanden sind (oder noch entstehen);
- Nr. 4 und 5: Verpflichtungen zur Nutzung von Solaranlagen.

Städtebauliche Verträge erlauben einerseits in Ergänzung von Bebauungsplänen eine städtebauliche Feinsteuerung, indem sie den Vertragspartner z.B. verpflichten, das geschaffene Baurecht binnen Frist umzusetzen (Bauverpflichtung) oder im Rahmen des geschaffenen Baurechts bestimmte sozial motivierte städtebauliche Zielsetzungen (z.B. Schaffung bezahlbaren Wohnraums) zu realisieren. Ein Bebauungsplan allein würde nur das Recht zur plankonformen Bebauung verschaffen und die konkrete Umsetzung zeitlicher wie inhaltlicher Art dem Bauherrn überlassen.

Andererseits ermöglichen städtebauliche Verträge es den Gemeinden, sich von z.T. erheblichen planungsbedingten Kosten zu entlasten, indem sie z.B. die Planungs- und Folgekosten dem Vertragspartner auferlegen. Wichtig ist dabei, dass § 11 BauGB keine allgemeine „Abschöpfung“ planungsbedingter Bodenwertsteigerungen erlaubt. Für eine solche „Planungsgewinnabschöpfung“ gibt es keine Rechtsgrundlage, weder innerhalb noch außerhalb des BauGB. Entsprechende Vereinbarungen, mit denen Gemeinden versuchen, an der planungsbedingten Wertsteigerung von Grund und Boden zu partizipieren, sind rechtswidrig und können für die auf Seiten der Gemeinde Handelnden auch strafrechtlich relevant werden (Straftatbestand der Vorteilsannahme, § 331 Abs. 1 StGB). Die Gemeinde kann folglich auch über Verträge nach § 11 BauGB nicht „einfach so“ einen Teil der planungsbedingten Bodenwertsteigerung für sich beanspruchen. Sie darf nur solche planungsbedingten (Folge-) Kosten auf den Planbegünstigten abwälzen, die ursächlich dem Planungsvorhaben zugerechnet werden können.

Für alle städtebaulichen Verträge ist zudem das Gebot der Angemessenheit der vereinbarten Leistungen zu beachten (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Dieses stellt vor allem zwei Anforderungen an den Vertragsinhalt: Bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs darf erstens die Gegenleistung des privaten Vertragspartners nicht außer Verhältnis zu der Bedeutung und dem Wert der von der Gemeinde erbrachten oder zu erbringenden Leistung stehen. Und zweitens darf die vertragliche Übernahme von Pflichten auch sonst zu keiner unzumutbaren Belastung für den Vertragspartner der Gemeinde führen. Die genauen Grenzen der Angemessenheit lassen sich angesichts dieser sehr allgemein formulierten Vorgaben im Einzelfall oft nur schwer ermitteln.

Zu beachten ist beim Abschluss städtebaulicher Verträge ferner das Koppelungsverbot (§ 11 BauGB iVm §§ 56, 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG). Das Koppelungsverbot untersagt es den Gemeinden, städtebauliche Planungen mit Überlegungen und Vorgängen zu koppeln, die selbst keinen städtebaulichen Hintergrund haben oder anderweit sachfremd sind.

#### Beispiel:

**Verpflichtung des Vorhabenträgers, im Gegenzug für einen Bebauungsplan für ein Wohngebiet das Rathaus zu sanieren.**

Als Ausformung des Koppelungsverbots bestimmt § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB, dass die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig ist, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Anders ausgedrückt: Wenn und soweit bereits Baurecht (nach § 34 BauGB oder über einen Bebauungsplan) besteht, kommen keine vertragliche Bindungen (mehr) zu Lasten des Vertragspartners der Gemeinde in Betracht. Dies kann auch der Fall sein, wenn der in Aufstellung befindliche Bebauungsplan bereits das Stadium der Planreife gem. § 33 Abs. 1 BauGB erreicht hat und gleichzeitig die Erschließung des Grundstücks des Bauwerbers gesichert ist; in diesem Fall darf die Erteilung einer Baugenehmigung oder des gemeindlichen Einvernehmens nicht mehr vom Abschluss einer Kostenvereinbarung abhängig

gemacht werden. Der Abschluss städtebaulicher Verträge im Zusammenhang mit einer Bauleitplanung der Gemeinde sollte deshalb möglichst am Anfang des Planungsverfahrens erfolgen.

Auf die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bauleitplans besteht nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB kein Anspruch. Derartige Ansprüche können also auch nicht durch (städtebaulichen) Vertrag begründet werden. Damit soll eine unzulässige Verkürzung der gemeindlichen Planungshoheit verhindert werden.

### **3.4.8. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 12 BauGB)**

Die Gemeinde kann nach § 12 Abs. 1 BauGB für ein bestimmtes Vorhaben einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufstellen, wenn ein zur Durchführung des Vorhabens bereiter und leistungsfähiger Vorhabenträger sich auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Vorhaben- und Erschließungsplans (VEP) vor dem Satzungsbeschluss in einem Durchführungsvertrag zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen sowie zur vollständigen oder teilweisen Tragung der entstehenden Planungs- und Erschließungskosten verpflichtet hat. Der VEP des Vorhabenträgers wird Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan steht das zur Realisierung anstehende Vorhaben schon sehr genau fest; außerdem besteht eine vertragliche Verpflichtung des Vorhabenträgers, das Vorhaben auch tatsächlich binnen vereinbarter Frist umzusetzen. Wird das Vorhaben nicht innerhalb der im Durchführungsvertrag vereinbarten Frist ausgeführt, soll die Gemeinde den vorhabenbezogenen Bebauungsplan entschädigungslos aufheben können (§ 12 Abs. 6 Satz 1 BauGB). Der Bebauungsplan, das Vorhaben und dessen Realisierung sind also miteinander verklammert.

Im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans ist die Gemeinde bei der Bestimmung der Zulässigkeit der Vorhaben nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB und nach der auf Grund von § 9a BauGB erlassenen BauNVO gebunden. Der Durchführungsvertrag ist ein Sonderfall des städtebaulichen Vertrags.

Für die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes gelten die allgemein für Bebauungsplan maßgeblichen Vorschriften unter Berücksichtigung der in § 12 BauGB genannten Besonderheiten.

### **3.4.9. Satzungen nach Art. 81 BayBO**

Aufgrund der Ermächtigung des § 9 Abs. 4 BauGB hat der Freistaat Bayern den Gemeinden in Art. 81 Abs. 2 BayBO die Möglichkeit eröffnet, örtliche Bauvorschriften nicht nur durch gesonderte Satzung nach Art. 81 Abs. 1 BayBO, sondern auch im Rahmen eines Bebauungsplans oder einer anderen städtebaulichen Satzung zu erlassen. Das Verfahren des Satzungserlasses richtet sich dann einheitlich nach den Vorschriften des BauGB. Denkbar sind beispielsweise Vorgaben zur Gestaltung von Dächern (Dachform, Material der Eindeckung etc.) oder zur Anzahl, Größe und Beschaffenheit von Stellplätzen.



**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.**

### 3.5. Bauen und Umweltschutz

Der § 1a BauGB ist eine der Hauptvorschriften für die umweltschützenden Belange in der Bauleitplanung. Die Vorschrift ist Teil eines Systems von Regelungen, die sich mit dem Verhältnis von Bauplanungs- und Umweltrecht im Zusammenhang mit der Bauleitplanung beschäftigen. Als weiterer Bestandteil dieses Systems ist § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB zu nennen, der eine umfassende Aufzählung der Belange des Umweltschutzes enthält. Darüber hinaus ist § 2 Abs. 4 BauGB von Bedeutung, wonach grundsätzlich für alle Bauleitpläne eine Umweltprüfung durchgeführt werden muss, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden müssen.



**Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.):** Bauen im Einklang mit Landschaft und Natur. Ein Leitfaden (Ergänzte Fassung). München 2003: <https://bit.ly/2WufWws>

§ 1a Abs. 1 BauGB stellt klar, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne auch die in den Absätzen 2 bis 5 enthaltenen Vorschriften anzuwenden sind. Die Absätze 2 bis 5 befassen sich mit folgenden Themenkomplexen:

- Absatz 2  
beinhaltet in Satz 1 die sogenannte Bodenschutzklausel, nach der mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll, ferner den Grundsatz des Vorrangs der Innenentwicklung und eine Umwidmungssperrklausel zugunsten der für Wohnzwecke genutzten Flächen.
- Absatz 3  
beschäftigt sich mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (siehe §§ 14 ff. BNatSchG). Satz 1 enthält dabei den Grundsatz, dass die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB bezeichneten Bestandteilen in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen sind. Absatz 3 Satz 2 und Satz 4 beschreiben die von der Gemeinde hierfür einsetzbaren Instrumente:
  - Die Gemeinde kann den Ausgleich durch geeignete Darstellungen nach § 5 BauGB oder Festsetzungen nach § 9 BauGB bewerkstelligen;
  - sie kann sich vertraglicher Vereinbarungen nach § 11 BauGB bedienen;
  - sie kann den Ausgleich auch auf von ihr selbst bereitgestellten Grundstücken durchführen.
  - Eine räumliche Entkopplung zwischen Eingriff und Ausgleich lässt Absatz 3 Satz 3 zu, wonach der Ausgleich auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs durchgeführt werden kann.  
Schließlich ist nach Absatz 3 Satz 6 darauf ein Ausgleich dann nicht erforderlich, wenn die entsprechenden, durch den Bauleitplan zugelassenen Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung der Gemeinde erfolgt sind oder wenigstens zulässig waren (siehe dazu z.B. § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB).
- Absatz 4  
beinhaltet den im wesentlichen klarstellenden Hinweis auf den Schutzstatus, den die §§ 31 ff. BNatSchG für Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung und für europäische Vogelschutzgebiete umschreiben, und verweist auf die zwingenden Vorgaben der Verträglichkeitsprüfung nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie.

- Absatz 5 ergänzt die Vorschrift um eine Regelung zum Klimaschutz. In der Bauleitplanung soll den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, entgegen gewirkt werden.

Bei der Frage, wie die einzelnen Anforderungen der Absätze 2 bis 5 in die Bauleitplanung integriert werden, ist zu differenzieren. § 1a BauGB ordnet eine Berücksichtigung in der Abwägung für die Bodenschutzklausel, für die Umwidmungssperrklausel, für den Vorrang der Innenentwicklung, für die Eingriffsregelung sowie für die Klimaschutzregelung an. Die naturschutzrechtliche Verträglichkeitsprüfung nach §§ 31 ff. BNatSchG hingegen ist „abwägungsresistent“. Kann ein Bauleitplan zu erheblichen Beeinträchtigungen eines FFH-Schutzgebiets oder eines Vogelschutzgebiets in seinem für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen, ist er unzulässig; eine Abwägung ist nicht möglich.

## 4. Geschlechtergerechtigkeit und Frauenpolitik in der Kommune

### Grundlagen und Ansatzpunkte

---

Seit Beginn der modernen Frauenbewegung steht die Verwirklichung gleicher Rechte für Frauen und Männer und die Umsetzung von Frauen-Interessen im Zentrum frauenpolitischer Anstrengungen. Gleiche Chancen, gleiche Rechte, gleiche Bezahlung, gleiche Arbeitsteilung bei Kinderbetreuung und Pflegearbeit für Frauen und Männer – darum geht es dabei. Obwohl etliche Verbesserungen erreicht werden konnten, ist die Gleichberechtigung auf allen Ebenen immer noch nicht umgesetzt. Deshalb bleibt noch viel zu tun: in der Bundes- und Landespolitik, aber auch in den Kommunen.

#### 4.1. Rechtliche Grundlagen

Die wichtigste Grundlage für alle Gleichstellungsbestrebungen ist nach wie vor das Grundgesetz, Art. 3 Abs. 2: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ Das war natürlich damals, 1949, ein uneingelöster programmatischer Satz - und so ist es auch heute noch. Damit ist im GG der Auftrag gegeben, die Gleichstellung von Frauen und Männern auch tatsächlich politisch und gesellschaftlich um- und durchzusetzen. Mit dem „Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts“ (GleichberG) von 1958 wurde ein erster rechtlicher Schritt dafür getan. Weitere gesetzliche Grundlagen sind das „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ (AGG) von 2006, das ein Diskriminierungsverbot vorsieht für folgende Gruppen: Niemand darf benachteiligt werden aufgrund des Geschlechts, der Religion und Weltanschauung, einer Behinderung, des Lebensalters, der sexuellen Identität und der ethnischen Herkunft.

In Bayern gibt es mit dem Bayerischen Gleichstellungsgesetz (BayGIG) zudem eine gesetzliche Grundlage, die sich speziell auf Behörden, Gerichte und sonstigen öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern, die Gemeinden, Gemeindeverbände und die sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts bezieht und somit auch für die Kommunen und die Kommunalpolitik von Bedeutung ist. Ziel des Gesetzes ist es, die Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst zu verwirklichen, den Frauenanteil in unterrepräsentierten Bereichen (häufig in Führungsfunktionen) zu verbessern und auf die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie gleichberechtigte Teilhabe in Gremien hinzuwirken. In diesem Gesetz wird der rechtliche Rahmen für die Arbeit von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten geschaffen (Art. 20).

Obwohl nicht direkt mit der Gleichstellung von Frauen und Männern zusammenhängend, aber für die Lebenssituation von Frauen sehr wichtig ist das Gewaltschutzgesetz (GewSchG), das die Möglichkeit bietet, einen gewalttätigen Partner der gemeinsamen Wohnung verweisen zu lassen.

Auch die Europäische Union hat mit der Strategie des Gender Mainstreaming im Amsterdamer Vertrag von 1999 für alle Mitgliedstaaten eine wichtige rechtliche Vorgabe für die Gleichstellungspolitik gemacht. Gender Mainstreaming wurde von den Weltfrauenkonferenzen in Nairobi und Peking entwickelt. Im Sinne dieser Strategie sollen in allen Planungs- und politischen Entscheidungsprozessen sowie in der Verwaltungspraxis von Anfang an die unterschiedlichen Interessen und Lebenslagen von Frauen und Männern berücksichtigt werden und mit dem Ziel tatsächlicher Gleichstellung umgesetzt werden. Zudem hat der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) die Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene entworfen und im Mai 2006 verabschiedet. Die Charta wendet sich an die Lokal- und Regionalregierungen Europas und lädt sie ein, sich durch Unterzeichnung formell und öffentlich zum Grundsatz der Gleichstellung von Frauen und Männern zu bekennen und die in der Charta niedergelegten Verpflichtungen innerhalb ihres Zuständigkeitsgebietes umzusetzen. Seit ihrer Annahme haben rund 600 Kommunen in Europa die Charta unterzeichnet, darunter auch

einige Kommunen in Deutschland. In Bayern hat dies allerdings bislang erst Nürnberg getan.



Gesetzestext GleichberG: <https://bit.ly/2TPEOkV>

Gesetzestext AGG: <https://bit.ly/2wOdRDa>

Gesetzestext BayGIG: <https://bit.ly/2HLEg8L>

Gesetzestext GewSchG: <https://bit.ly/2U4nSGP>

Strategie Gender Mainstreaming: <https://bit.ly/2TNSRaR>

Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene:  
<https://bit.ly/2CvTP0y>

**Michael Meuser/Claudia Neusüß (Hrsg.):** Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung 2004

## 4.2. Gleichstellungspolitische Einflussbereiche in der Kommune

Städte und Gemeinden verfügen über zahlreiche Instrumente und Strategien, um Geschlechtergerechtigkeit aktiv voranzubringen. Welche Ziele dabei verfolgt werden und wie die Umsetzung tatsächlich aussieht, ist naturgemäß je nach politischer Ausrichtung der Verwaltungsspitze sehr unterschiedlich und deshalb oft auch nur sehr zögerlich. Gerade dann sind die Ratsmitglieder (und zwar ausdrücklich die männlichen und die weiblichen!) gefragt, selbst die Initiative zu ergreifen: mit entsprechenden Forderungen und Anträgen, die die gendersensible Gemeinde voranbringen. Um sich regelmäßig und qualifiziert mit dem Thema auseinanderzusetzen und seinen Stellenwert zu erhöhen, ist z.B. die Einrichtung einer Gleichstellungskommission oder eines Gleichstellungsausschusses sehr sinnvoll. Die Kommunen können auch sogenannte Antidiskriminierungsstellen oder Beschwerdestellen einrichten, die in der Regel an die Gleichstellungsstellen angegliedert sind. In Bayern gibt es solche Stellen in Nürnberg und in Regensburg.

**Gender Mainstreaming** muss in den Kommunen als ein kontinuierlicher Prozess mit Querschnittsfunktion begriffen werden. Gender Mainstreaming bezieht sich also auf alle Bereiche kommunalen Handelns. Hier geht es um gendergerechte Sprache (z.B. in Formularen, beim Schriftverkehr und Verwaltungsvorlagen) ebenso wie um die städtebauliche Entwicklung und um Flächennutzungs- und Bebauungsplanung. Mobilität und Verkehrspolitik, Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder geschlechtsspezifische und mädchengerechte Jugendhilfe – all dies steht im Fokus des Gender Mainstreaming.

Gender Mainstreaming als Strategie der kommunalen Gleichstellungsarbeit erfordert aber auch entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten bei den Beschäftigten der Verwaltung, insbesondere bei den Führungskräften. Um Maßnahmen und Projekte im Rahmen des Gender Mainstreaming qualifiziert durchführen und begleiten zu können, sind deshalb entsprechende Fortbildungsmaßnahmen für die Verwaltung unerlässlich.



**Landeshauptstadt München Gleichstellungsstelle für Frauen (Hrsg.):** Genderkompetenz. Eine Handreichung für Beschäftigte der Stadt München und Interessierte. München 2017  
<https://bit.ly/2HLE0qi>

Als Gender Budgeting wird die Anwendung der Strategie des Gender Mainstreaming auf Finanzen und Haushalt bezeichnet. Die geschlechterdifferenzierte Analyse und die geschlechtergerechte Gestaltung der öffentlichen Haushalte stehen im Mittelpunkt des Gender Budgeting. Denn haushaltspolitische Entscheidungen verändern oder verfestigen bestehende Geschlechterverhältnisse. Die Bedürfnisse von Frauen und Männern sind bei finanzpolitischen Entscheidungen gleichermaßen zu beachten: bei den Ausgaben, bei den Investitionen, bei Zuschüssen und freiwilligen Leistungen für Vereine und Initiativen. Die vielerorts vorhandenen Entwicklungspläne, Leitbilder und Konzepte z.B. für Sportstätten, Verkehrsentwicklung, Schulen,

Senior\*innen oder Pflegebedarf sind unter diesen Vorzeichen zu überprüfen und ggf. zu überarbeiten. Die Stadt Regensburg erstellt beispielsweise derzeit einen Sportentwicklungsplan mit der Maßgabe, Frauen- und Mädchensport intensiver zu fördern. Denn bislang sind die meisten Sportanlagen eher auf Sportarten ausgelegt, die bevorzugt von Männern ausgeübt werden. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Sportanlagen vorwiegend (ca. 70 %) von Männern genutzt werden. Sehr beachtenswert sind in dieser Beziehung die Ergebnisse einer geschlechter- und diversitygerechten Evaluierung des Sportentwicklungsplans der Stadt Freiburg: <https://bit.ly/2TmlAyn>

Im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg wird der Frauen- und Mädchensport bereits seit 2003 intensiv gefördert. Dort wurde ein Innovationspreis ausgelobt für Vereine und Einzelpersonen, die sich besonders für den Frauen- und Mädchensport einsetzen. Es gibt ein Mädchensportfest „Lely rennt“, bei dem Mädchen Sportarten ausprobieren können, mit denen sie in ihrem Umfeld ansonsten eher nicht in Berührung kommen. Inzwischen ist im Bezirk ein Angebotsspektrum etabliert, das den Fokus auf den Mädchensport legt.



**Jutta Schmidt-Stanojevic:** Weil ich'n Mädchen bin. Gender Mainstreaming im Sport. In: AKP 2/2018, S. 36f.

**Silke Rapp/Gerd Rudel:** Gender Budget. Grundlagen – Hintergründe – Handlungsmöglichkeiten. München 2005

### 4.3. Gleichstellungsstelle/ -beauftragte

Das Bayerische Gleichstellungsgesetz (BayGIG) sieht vor, dass die kommunalen Gebietskörperschaften eine Gleichstellungsbeauftragte bestellen. Die Bestellung ist Aufgabe des Stadt- oder Gemeinderates und erfolgt jeweils für 3 Jahre, eine Verlängerung ist möglich. Die Kommune bzw. der Stadt- oder Gemeinderat oder Kreistag kann auch eine eigene Satzung oder Dienstanweisung für die Ausgestaltung der Stelle beschließen. Die Stelle der Gleichstellungsbeauftragten ist direkt der Verwaltungsspitze, also der (Ober-) Bürgermeisterin oder der Landrätin, zugeordnet. Die ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Gleichstellungsarbeit. Leider wird dies nicht in allen Gemeinden so gehandhabt. Kleinere Gemeinden bestellen schon mal eine bereits vorhandene Verwaltungsmitarbeiterin zur Gleichstellungsbeauftragten. Diese Aufgabe muss sie dann zusätzlich zu ihrer eigentlichen Stelle erfüllen, häufig sogar ohne zusätzliche Vergütung. Eine derart unzulängliche Behandlung dieser wichtigen Aufgabe sollte nicht akzeptiert werden und ist Ausdruck einer längst überwunden geglaubten Tendenz, die in wieder öfter zu hörenden Sprüchen wie „Die Frauen sind doch sowieso immer mitgemeint“ ihren schlechten Ausdruck findet.

Die Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten sind vielfältig. Neben der Überwachung, Förderung und Vollzug des BayGIG erstellt sie ein Gleichstellungskonzept, das alle fünf Jahre fortgeschrieben wird. Sie ist zuständig für Beratung, Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen nach innen und nach außen und sorgt für die Verbesserung von Rahmenbedingungen, d. h. sowohl für alle Beschäftigten in der Verwaltung als auch für die Bürgerinnen und Bürger. Einen hohen Stellenwert hat die Vernetzung und Zusammenarbeit mit Frauengruppen, Frauenprojekten und Frauenorganisationen vor Ort, um auch den Forderungen der Frauenbewegung mehr Gehör zu verschaffen. Sie initiiert Runde Tische gegen häusliche Gewalt genauso wie Preise und Auszeichnungen für Frauen und schlägt Frauennamen für Straßen und Plätze vor, um dieses Feld nicht allein den Männern zu überlassen. Zum Aufgabengebiet gehört es auch, für die weiblichen Beschäftigten gezielt Frauenförderung zu organisieren, Teilzeitmodelle für bessere Vereinbarkeit

von Beruf und Familie für Mütter und Väter zu ermöglichen, Fortbildung für Frauen insbesondere auch in Führungspositionen auf den Weg zu bringen.

Nach wie vor haben Gleichstellungsbeauftragte aber kein Mitspracherecht bei Stellenbesetzungen, sie können nur auf Anforderung der Bewerberinnen bei den Gesprächen dabei sein.



Beispiel für Aufgaben und Struktur einer Gleichstellungsstelle:  
**Produktplan der Stadt Regensburg** <https://bit.ly/2TsKwVa>

#### 4.4. Gendersensible Stadtplanung

Belange der Gleichstellung spielen auf allen Ebenen der räumlichen Planung eine wichtige Rolle und berühren alle Themen und Handlungsfelder: Städtebau, Wohnungsbau, Gewerbeplanung, Verkehrsplanung. Hier geht es zunächst darum, Ungleichheiten sichtbar zu machen und die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse von Frauen und Männern, aber auch von älteren und jungen Menschen zu berücksichtigen.

Eine Priorität für die Innenentwicklung durch behutsame sowie sozial und ökologisch verträgliche Nachverdichtung trägt zur Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit ebenso bei wie das Prinzip der kurzen Wege. Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, idealerweise Kinderbetreuung, Kultureinrichtungen sind dann gut zu erreichen, und zwar in der Regel ohne Auto. Der ÖPNV und der öffentliche Raum sollten möglichst barrierefrei gestaltet sein. Dies nutzt auch älteren und mobilitätseingeschränkten Personen und behinderte Menschen. Auf sichere Wegebeziehungen und ausreichende Beleuchtung (z.B. in der Umgebung von Bahnhöfen und an ÖPNV-Haltestellen sowie Parkplätzen) muss geachtet werden. Heckenbewuchs an wichtigen Sichtachsen bei öffentlichen Plätzen und Straßen sollten vermieden werden. Ein belebtes Stadtviertel bietet soziale Kontrolle und erhöht das Sicherheitsgefühl für Frauen (und nicht nur für sie!). Fast in jedem Ort gibt es sogenannte Angsträume, die von Frauen gemieden werden. Um diese ausfindig zu machen, können die Kommunen (z.B. über die Gleichstellungsbeauftragte) Untersuchungen beauftragen oder eine Befragung durchführen. Vorbildlich ist die Postkarten-Aktion der Stadt Flensburg. Im Rahmen des Projekts „Sich sicher fühlen – sich frei bewegen in Flensburg“ verteilte sie 5.000 Postkarten in Verwaltung, Schulen, Kitas und Stadtteilbüros, um zu erfahren, wo es in der Stadt Angsträume gibt. Die Karten konnten kostenfrei zurückgeschickt werden, die Ergebnisse wurden in den Masterplan Mobilität und das städtische Sicherheitskonzept integriert. (Vgl. AKP 2/2018, S. 14)

Überhaupt spielt die Beteiligung der Betroffenen an allen planungsrelevanten Entscheidungen eine zentrale Rolle in der gendersensiblen Planung: sie garantiert eine bessere Teilhabe und oft auch eine höhere Qualität.



**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.):** Gender Mainstreaming in der Stadtentwicklung. Berliner Handbuch. Berlin 2011: <https://bit.ly/2TZScIX>  
**Stadtentwicklung Wien (Hrsg.):** Handbuch Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung. Wien 2013: <https://bit.ly/2Jx4RbZ>

#### 4.5. Gewaltschutz und Prävention

Rund 25 % der Frauen zwischen 18 und 74 erleben in Deutschland körperliche, seelische oder/und sexuelle Gewalt in ihrer Partnerschaft. Von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und Mädchen finden Hilfe, Beratung, Zuflucht und Unterstützung z. B. bei Frauenhäusern und Notrufen. In manchen Kommunen gibt es auch Runde Tische gegen häusliche Gewalt, oft auf Initiative der Gleichstellungs- oder Frauenbeauftragten vor Ort. Frauenprojekte, der Weiße Ring, Polizei, einschlägige städtische Dienststellen gehören mit dazu.

Die Finanzierung der Frauenhäuser in Städten und Gemeinden ist in einem Gesamtkonzept für Frauenhäuser in den sogenannten Bayerischen Richtlinien geregelt. 1993 wurde vereinbart, wel-

che Kommunen welches Frauenhaus mitfinanzieren, da nicht jede Stadt oder Landkreis über ein Frauenhaus verfügt. An den Grundkosten beteiligt sich neben den Kommunen auch der Freistaat Bayern. Wichtig für Orte ohne ein Frauenhaus: Schutz vor Gewalt ist eine kommunale Pflichtaufgabe, d.h. Gemeinden müssen notfalls für eine vorübergehende Unterkunft in Pensionen oder Hotels sorgen.

In Bayern gibt es derzeit 38 staatlich geförderte Frauenhäuser in unterschiedlicher Trägerschaft. Sie werden zum Beispiel von Verbänden wie dem SKF, der Arbeiterwohlfahrt und autonomen Vereinen wie „Frauen helfen Frauen“ getragen und den zugeordneten Kommunen bezuschusst. Insgesamt stehen darin 347 Plätze für Frauen und 400 für Kinder zur Verfügung. Außerdem gibt es 24 sogenannte proaktive Interventionsstellen, die betroffene Frauen beraten und häufig den Frauenhäusern angegliedert sind.

Das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales gab eine Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern in Auftrag. Die Studie ergab 2016 einen großen Ausbaubedarf. Schutzplätze seien demnach viel zu wenige vorhanden. Die Kapazitäten für die Beratung von gewaltbetroffenen Frauen seien deutlich zu gering bemessen. Die Studie wurde erst auf Druck der grünen Landtagsfraktion hin veröffentlicht, nachdem sie monatelang unter Verschluss im Sozialministerium gehalten wurde. Die Staatsregierung ist deshalb aufgefordert, Konsequenzen aus der wissenschaftlichen Untersuchung zu ziehen. Die Empfehlung, die Frauenhausplätze um 35 Prozent aufzustocken und dafür ausreichend Mittel im Haushalt bereitzustellen, muss umgesetzt werden. Die Kosten können nicht alleine die Kommunen tragen.



**Monika Schröttle/Kathrin Vogt/Janina Rosemeier/Julia Habermann:** Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern - Endbericht. Nürnberg 2016: <https://bit.ly/2U0kl6T>

#### 4.6. Weitere Umsetzungs- und Handlungsmöglichkeiten

Die paritätische Besetzung von politischen Gremien, Ausschüssen, Aufsichtsräten und Beiräten ist ein grundsätzliches Ziel kommunaler Gleichstellungspolitik. Das Motto „Mehr Frauen in die Gremien“ kann sich dabei sogar auf das Bayerische Gleichstellungsgesetz stützen, das in Art. 21 genau dies postuliert:

*„Alle an Besetzungsverfahren von Gremien Beteiligten, auch wenn es sich dabei um gesellschaftliche Institutionen, Organisationen, Verbände und Gruppen handelt, die nicht Träger öffentlicher Verwaltung sind, haben nach Maßgabe dieses Gesetzes auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien hinzuwirken.“*

Bei vielen Organisationen und Vereinen gelingt dies nicht, da die Vorsitzenden und Funktionäre oft männlich sind.

Wenn kommunale Preise und Auszeichnungen vergeben werden, z.B. Kulturförderpreise, Umweltpreise, Wissenschaftspreise, Medaillen und Ehrenzeichen der jeweiligen Kommune, sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass auch Frauen dafür vorgeschlagen werden. Ähnliches gilt für Straßennamen: Frauen müssen sichtbar gemacht werden im öffentlichen Raum. Denn wohl in jeder Kommune gibt es Frauen, die in Kunst, Wissenschaft oder anderen Bereichen Großes geleistet haben oder anderweitig von historischer Bedeutung sind.

Im Jahresverlauf bieten sich immer wieder Gedenktage an, um auf die Belange der Gleichstellung und der Frauen öffentlichkeitswirksam aufmerksam zu machen:

Zu denken ist dabei natürlich zu allererst an den internationalen Frauentag am 8. März, der - entstanden als traditioneller Frauenkampftag für Gleichberechtigung, das Frauenwahlrecht und Emanzipation der Arbeiterinnen – mittlerweile zum Tag der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden geworden ist.

Am „Equal Pay Day“, dem internationale Aktionstag für Entgeltgleichheit, kann auf die nach wie vor existierende Ungleichbezahlung von Männern und Frauen und die daraus entstehenden prekären Lebensumstände von Frauen aufmerksam gemacht werden.

Frauen verdienen auch deshalb weniger, weil sorgende Berufe schlechter bezahlt werden. Sorgende Berufe sind vermeintlich typische Frauenberufe. Damit Frauen ihren Lebensunterhalt, gute Altersversorgung und auch ihre Kinder besser finanzieren können, liegt es nahe, sie in vermeintlich männliche Berufe zu bringen. Der „Girls und Boys Day“ (zumeist am vierten Donnerstag im April durchgeführt) bietet Anlass und Gelegenheit, diese Themen anzusprechen und Veränderungsperspektiven aufzuzeigen, ebenso auch der von der UNO initiierte Welt-Mädchentag am 11. Oktober.

Die Beteiligung an der weltweiten Kampagne „One Billion Rising“ für ein Ende der Gewalt gegen Frauen und Mädchen und für echte Gleichstellung am 14. Februar („Valentinstag“) bietet ebenfalls eine gute Gelegenheit, diese Themen öffentlichkeitswirksam zu präsentieren. Ähnliches kann auch am 25. November, dem internationalen Tag des „Nein zu Gewalt an Frauen und Mädchen“ erfolgen.

Die Kommunen sollten sich an solchen Veranstaltungen und Gedenktagen beteiligen und sie finanziell und/oder mit entsprechenden Räumlichkeiten unterstützen.

Preisverleihungen sind regelmäßig eine wichtige und von den Kommunen gern genutzte Möglichkeit, verdiente Persönlichkeiten zu ehren und/oder auf bestimmte Themen aufmerksam zu machen. Dies sollte auch für die Gleichstellungspolitik gelten. Zu denken ist dabei beispielsweise an einen Preis für frauen- und familienfreundliche Betriebe. Die Auslobungskriterien sollten dabei aber so konkret sein (z.B. gleiche Bezahlung für Frauen und Männer, ein bestimmter Anteil von Frauen an den Führungspositionen trotz Teilzeit usw.), dass dabei wirklich nur echte Fortschritte prämiert werden. Auch ein Preis für Frauen, die sich in der Kommune für die Belange von Frauen besonders eingesetzt haben, wäre denkbar. In München ist dies beispielsweise der „Anita-Augspurg-Preis“ (<https://bit.ly/2Cqt0b>).



**Jutta Ebeling: Frauenförderung und Gender Mainstreaming, in: Rita A. Herrmann/Gerald Munier (Hrsg.):** Stadt – Land – Fluss. Handbuch für Alternative Kommunalpolitik. Bielefeld 2008, S. 201-208

**AKP Heft 5/2008:** Schwerpunkt Gender Mainstreaming

**Katharina Krefft/Gesine Märten:** Kommunale Gleichstellungspolitik für Frauen. Leipzig o.J. (2017)

Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbeauftragter:  
<https://www.frauenbeauftragte.org/>

Gender-Mainstreaming-Seite des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:  
[www.gender-mainstreaming.net](http://www.gender-mainstreaming.net)

**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](mailto: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](mailto: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](mailto:info@bay-landkreistag.de)

**Bayerischer Städtetag**

Pranerstraße 7, 80333 München, 089/290087-0, Fax: 089/290087-70

Internet: <http://www.bay-staedtetag.de/>, Mail: [post@bay-staedtetag.de](mailto: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](mailto: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](mailto:info@bsvk.info)

**Bayerisches Staatsministerium des Innern**

Odeonsplatz 3, 80539 München, Tel: 089/2192-01, Fax: 089/2192-1225

Internet: <http://www.stmi.bayern.de>, Mail: [poststelle@stmi.bayern.de](mailto:poststelle@stmi.bayern.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](mailto:info@gruene-fraktion-bayern.de)

**Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BSR) 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@bbsr.bund.de](mailto:zentrale@bbsr.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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto:info@mehr-demokratie.de)

**Verband der Bayerischen Bezirke**

Knöbelstraße 10, 80538 München, Tel: 089/212389-0, Fax: 089/296706

Internet: <http://www.bay-bezirke.de>, Mail: [info@bay-bezirke.de](mailto:info@bay-bezirke.de)

**Abkürzungen**

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ALG	Arbeitslosengeld
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayGIG	Bayerisches Gleichstellungsgesetz
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	Finanzausgleichsgesetz
FNP	Flächennutzungsplan
GE	Gewerbegebiet
GeschO	Geschäftsordnung
GewSchG	Gewaltschutzgesetz
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz
GI	Industriegebiet
GleichberG	Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts
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
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
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 Autor\*innen

**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 von 1996 bis 2017 saß 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. Gemeinde-finanzen und Haushaltspolitik vor Ort“.

*(Einführung; Kapitel 1 „Grundlagen des Kommunalrechts“)*

**Margit Kunc** ist seit 1996 Stadträtin für Bündnis 90/Die Grünen in Regensburg. Von 2000 – 2006 war sie Fraktionsvorsitzende und ist in dieser Funktion erneut seit 2014 tätig. Sie hat sich dabei in alle kommunalpolitischen Themen eingearbeitet, ihr besonderes Interesse gilt der Gleichstellungs-, Stadtplanungs- und Finanzpolitik.

*(Kapitel 4 „Geschlechtergerechtigkeit und Frauenpolitik in der Kommune“)*

**Ulrich Lindner** hat an der Ludwig-Maximilians Universität Germanistik und Betriebswirtschaft studiert. Er berät seit 2006 Kommunen in ganz Deutschland (u.a. von 2006 - 2012 bei der arf GmbH, Nürnberg) und war im Dienst der Stadt Schwabach als Projektleiter zuständig für das Projekt „Strategische Haushaltssteuerung“. Bis Mai 2019 war er an der Hochschule für den öffentlichen Dienst, Hof, als Hochschullehrer für die Fächer „Öffentliche Betriebswirtschaft“ und „Doppisches Haushaltsrecht“ tätig.

Bei Bündnis 90/Die Grünen ist er seit 2014 Co-Sprecher der Landesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen. Er ist Verfasser zahlreicher Fachartikel v.a. zu den Themen Haushaltssteuerung und Mitautor des 1999 erschienenen Buches „Stürmer für Hitler. Vom Zusammenspiel zwischen Fußball und Nationalsozialismus“.

*(Kapitel 2 „Haushalt und Finanzen in der Kommune“)*

**Ina Machold** ist Diplom-Pädagogin und Mediatorin und arbeitet seit 2015 als Frauenreferentin des bayerischen grünen Landesverbands.

*(Kapitel 4 „Geschlechtergerechtigkeit und Frauenpolitik in der Kommune“)*

**Frank Sommer** ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in München. In dieser Funktion berät er vorwiegend Gemeinden in Fragen des öffentlichen Rechts mit dem Schwerpunkt Bauplanungs- und Bauordnungsrecht. Von 1996 bis 2018 war er Mitglied im Gemeinderat der Gemeinde Gräfelfing (Lkr. München) und ist seit 2008 Kreisrat im Landkreis München. Sommer ist Herausgeber des Praxishandbuchs des Bauplanungs- und Immissionsschutzrechts (Rehm-Verlag) und Mitautor des Kommentars zum Baugesetzbuch (Kommunal- und Schulverlag).

*(Kapitel 3 „Planen und Bauen in der Kommune“)*



# Petra-Kelly-Stiftung

Bayerisches Bildungswerk für Demokratie und Ökologie  
in der Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

80331 München, Hochbrückenstraße 10

Fon: 089/24226730 | Fax: 089/24226747 | Mail: [info@petra-kelly-stiftung.de](mailto:info@petra-kelly-stiftung.de)

Homepage: <http://www.petrakellystiftung.de>



@PetraKellyStiftung |



@kelly\_stiftung |



@Kelly\_Stiftung |



@Petra-Kelly-Stiftung |



@PetraKellyStiftung

ISBN: 978-3-9821056-0-4

Kommunalpolitische Schriftenreihe