

BAYERISCHER STÄDTETAG 2025



Zusammen Denken –
Zusammen Handeln –
Zusammen Verantworten

8. und 9. Juli 2025 in Würzburg



BAYERISCHER STÄDTETAG 2025

Zusammen Denken –
Zusammen Handeln –
Zusammen Verantworten:
Städte und Gemeinden als Partner
des Bundes und des Freistaats

Diskussionspapier

61. Vollversammlung des Bayerischen Städtetags
am 8./9. Juli 2025 in Würzburg

Inhalt

Einleitung:	5
Städte und Gemeinden als Keimzelle der Demokratie und als Vorbild für Beteiligungskultur	
I. Städte und Gemeinden als verlässliche Partner	9
II. Die Grundlagen einer verlässlichen Partnerschaft	10
1. Wahrnehmung kommunaler Belange auf allen Ebenen	11
2. Frühzeitige Miteinbeziehung der kommunalen Spitzenverbände bei allen kommunalrelevanten Maßnahmen der Bayerischen Staatsregierung und des Bayerischen Landtags	12
3. Auskömmliche Miteinbeziehung der Städte und Gemeinden	20
4. Ausreichende Gewichtung kommunalen Vorbringens	24
5. Vertrauen in die Gestaltungskraft der Städte und Gemeinden: Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden in den Blick nehmen und Finanzausstattung sichern!	27
III. Ein Blick in die Zukunft	34
Zusammenfassung	35

Einleitung:

Städte und Gemeinden als Keimzelle der Demokratie und als Vorbild für Beteiligungskultur

In einem engen Beziehungsgeflecht wirken Europa, Bund und Freistaat mit den Kommunen zusammen, damit die Menschen sich in ihrer Stadt und ihrer Gemeinde auf eine hohe Lebensqualität und gesicherte Lebensgrundlagen verlassen können. Je leistungsfähiger die Kommunen wirken können, desto besser fühlen sich die Menschen aufgehoben.

In den Städten und Gemeinden zeigen sich gesellschaftliche Strömungen zuerst, hier bündeln sich soziale Probleme und wirken sich die Folgen von wirtschaftlichen Entwicklungen am sichtbarsten aus. Bund, Freistaat und Kommunen müssen zusammen Denken und zusammen Handeln, um die vielfältigen Herausforderungen zu meistern: Klimatische, demografische und wirtschaftliche Veränderungen, eine sich neu ordnende Sicherheitsstruktur und kriegerische Auseinandersetzungen wirken bedrohlich und steigern Sorgen und Ängste. Zusammen kann Komplexität reduziert werden, ohne in Populismus abzugleiten. Zusammen können klare Strukturen geschaffen werden, um den Bürgerinnen und Bürgern Orientierung und Zuversicht zu geben.

Die Menschen in unseren Städten und Gemeinden erwarten, dass kommunale Leistungen die gewandelten Lebensbedürfnisse im Alltag berücksichtigen. Hierfür schafft das Prinzip der Subsidiarität einen Rahmen. Der Staat muss daher immer wieder aufs Neue dafür sorgen, dass die Kommunen in der Lage sind, ihr Leistungsangebot an die Herausforderungen der Zeit anzupassen: Dies umfasst die kommunale Daseinsvorsorge vom Kreißsaal bis zum Friedhof; dies betrifft

Bildungsangebote von der Kindertagesstätte und der Schule bis zur Volkshochschule; dies betrifft die Ausgestaltung des Sozialstaats in der Praxis. Dies alles in seiner Gesamtheit ist nicht zuletzt Gewähr dafür, dass die Städte und Gemeinden ihre Integrationskraft für alte und junge Menschen, gesunde und kranke Menschen, alteingesessene und zugewanderte Menschen, arme und wohlhabende Menschen weiterhin ausüben können.

Mit starken Städten können der Freistaat, der Bund und die Europäische Union es schaffen, neue Probleme und Herausforderungen zu meistern.

Eine auskömmliche Finanzausstattung ist Voraussetzung der kommunalen und der staatlichen Aufgabenerfüllung. Denn in den Städten und Gemeinden zeigt sich die Wirksamkeit staatlicher Entscheidungen. Mit der Aufnahme des Konnexitätsprinzips in die Bayerische Verfassung (Art. 83 Abs. 3 BV) im Jahr 2003 hat der Schutz der Kommunen vor finanzieller Überforderung Verfassungsrang erhalten. Er muss in umfassender Weise gewährleistet werden (vgl. Präambel der Konsultationsvereinbarung zwischen der Bayerischen Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips vom 21.5.2004).

Als Verwaltungseinheit an der Basis haben Städte und Gemeinden unmittelbaren Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern. In den Rathäusern, Bürgerämtern, Bau- oder Sozialämtern zeigt sich, ob die Gesetze des Deutschen Bundestags und des Bayerischen Landtags richtig funktionieren. Hier müssen Gesetze ihre Bewährungsprobe in der Praxis bestehen.

Vertrauen ist die Basis: Nur ein uneingeschränktes Vertrauen von Bund und Land in die kommunale Aufgabenerfüllung, ein starkes Vertrauen darauf, dass Sachverhalte zusammen gedacht werden müssen und zusammen gehandelt werden muss, schafft eine effektive Aufgabenerfüllung. Vertrauen in die Kommune vermittelt der Bevölkerung Halt und Stabilität und schließlich Vertrauen in einen handlungsfähigen Staat. Vertrauen ist der Klebstoff zwischen den staatlichen Ebenen und der kommunalen Ebene, die enge Bindung zwischen Bund, Freistaat und Kommunen. Vertrauen ist das Fundament des Zusammenwirkens im Innenverhältnis des Staatsaufbaus. Es geht dabei um Vertrauen in Prozesse. Ein Vertrauen, dass Dinge zusammen funktionieren, unabhängig von persönlichen Befindlichkeiten. Zusammen Denken führt zum zusammen Handeln und zur gemeinsamen Verantwortung. Leider war in den letzten Jahren zu beobachten, dass das Miteinander gelitten hat. Es ist vielfach Uneinigkeit und Misstrauen zwischen den Ebenen gewachsen.

Städte und Gemeinden vermissen dieses Grundvertrauen. Es ist zunehmend der Eindruck entstanden, dass Städte und Gemeinden nicht mehr als Partner auf Augenhöhe bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen wahrgenommen werden, sondern als Vollzugsstellen staatlicher Entscheidungen. Dies erschwert die kommunale Aufgabenerfüllung. Dies zeigt sich in der ausbleibenden Einholung der Vollzugsexpertise von Städten und Gemeinden und deren

Verbänden im Vorfeld und in einer frühen Phase von Gesetzgebungsverfahren. Dies zeigt sich in zu kurzen Fristen für Anhörungsverfahren oder im Erlass von Regelungen, deren Vollzug von den Kommunen nur mit teurer Rechtsberatung von außen zu bewältigen ist. Oft scheint es, dass die Städte und Gemeinden alleine gelassen würden. Anfragen werden von (Bundes-)Ministerien nicht oder völlig unzureichend beantwortet. Risiken werden kommunalisiert, ohne dass den Kommunen aber Vertrauen bei der Erledigung entgegengebracht wird. Auch das staatliche Kontrollsystem ist überbordend bürokratisch und häufig von Misstrauen in die ordnungsgemäße kommunale Aufgabenerfüllung geprägt.

Zu einer Partnerschaft auf Augenhöhe gehört Vertrauen in die kommunale Aufgabenerfüllung.

Partnerschaft bedeutet eine Einbeziehung der kommunalen Expertise zu einem Zeitpunkt, in dem diese noch Berücksichtigung finden kann. Partnerschaft zeigt sich in der Sichtbarkeit und in der Wahrnehmung kommunaler Belange auf allen politischen Ebenen. Sachverhalte müssen wieder zusammen gedacht werden. Bund, Freistaat und Kommunen müssen wieder zusammen handeln. **Wenn Bund und Freistaat die Kommunen mitnehmen, zusammen denken und zusammen handeln, können Entscheidungen zusammen verantwortet werden.** Werden die Städte und Gemeinden nicht mitgenommen, können sie die Menschen vor Ort nicht mehr mitnehmen. Diese Partnerschaft auf Augenhöhe hat einen hohen Wert, der weit über die zuverlässige kommunale Aufgabenerfüllung hinausgeht: Städte und Gemeinden sind wegen ihrer Bürgernähe und Sachkenntnis Keimzellen der Demokratie. Sie sind der Anker gegen Extremismus, sind Vorbild für staatliches Handeln und Beteiligungskultur.

Die bayerische Gemeindeordnung bringt die Bedeutung der Städte und Gemeinden nüchtern, aber an exponierter Stelle auf den Punkt:

Die Gemeinden „bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens.“

Die Menschen erleben den Staat zuerst in ihrer Kommune. Städte und Gemeinden wirken wie ein Laboratorium der Demokratie. Hier können die Bürgerinnen und Bürger in Gemeinderatsitzungen unmittelbar erleben, wie ihre Angelegenheiten behandelt und Probleme gelöst werden. Ein beträchtlicher Teil der Befassung der Gemeinderäte betrifft sachbezogene Einzelfallentscheidungen. Dabei steht regelmäßig ein lösungsorientierter Ansatz über der Parteiprogrammatik. Parteitaktik spielt keine Rolle. Hier hat die Stimme Gewicht, im persönlichen Kontakt mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie mit den Stadtratsmitgliedern oder der Verwaltung oder in den unterschiedlichen formellen und informellen Beteiligungsformaten. Stimmungen, Ängste und Sorgen werden schnell aufgenommen. Dafür genügt es oft, als Bürgermeister am Wochenende über den Marktplatz zu gehen. Schnell kommt man ins Gespräch und hört den Satz: „weil ich Sie gerade treffe ...“. Und hier kann man sich in unterschiedlichen Ehrenämtern selbst einbringen und gestalten.

Demokratie ist in der Gemeinde sichtbar, spürbar und erlernbar. Partizipation, Interessenausgleich und Transformationsprozesse vorantreiben, gehören zu den Kernkompetenzen der Städte und Gemeinden.

In den Gemeinden wird echte Demokratiewerk geleistet. So heißt es in der Bayerischen Verfassung: „Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben“ (Art. 11 Abs. 4 BV).

Diese ungefilterte und unmittelbare Teilhabe an Entscheidungsprozessen ist Vorbild für staatliches Handeln und Beteiligungskultur. Sie gibt den Bürgerinnen und Bürgern eine nachvollziehbare Möglichkeit, auf den Entscheidungsprozess direkten Einfluss zu nehmen, und vermittelt Wertschätzung.

Städte und Gemeinden sind Meister der Partizipation. Teilhabe und Mitwirkung gehören zum Grundhandwerkszeug der Kommunen. In der Bauleitplanung sind sie geübt, die Belange der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft, der Händler und des Handwerks einzuholen, zu gewichten und auszugleichen. Sie sind geübt, Transformationsprozesse beispielsweise bei der Quartiersentwicklung, in der Stadtsanierung oder Innenstadtkonzepten mit der örtlichen Gesellschaft voranzutreiben. Diese tagtäglich erprobten Kompetenzen der Gemeinde sind im Staatsaufbau einzigartig. Die Stimme der örtlichen Gesellschaft erhält Gehör und mündet in verbindliche und sichtbare Entscheidungen.

Die Verbindlichkeit kommunaler Entscheidungen gibt Halt. Dies ist das wirksamste Mittel gegen Extremismus. Städte und Gemeinden setzen einen Anker gegen ein Abdriften in extreme Lager. Sie halten die Mitte. Sie überzeugen ihre Bürgerinnen und Bürger nicht mit Populismus oder mit kurzfristigen, öffentlichkeitswirksamen, aber bisweilen wenig durchdachten und abgestimmten Ankündigungen, sondern mit einer seriösen Sachpolitik. Dagegen wächst der gefühlte Abstand der Bundes- und der Landespolitik zu den Bürgerinnen und Bürgern. Aber auch der Abstand der Kommunalpolitik zur Bundes- und Landespolitik scheint größer zu werden. Beide Entwicklungen bereiten den Städten und Gemeinden Sorge.

Dem Bayerischen Städtetag und seinen Mitgliedern geht es um Inhalte. Deshalb äußert sich der Städtetag in seinen Stellungnahmen, Pressemitteilungen oder Forderungspapieren stets sachlich. Materielle Forderungen an den frisch gewählten Bundestag und an die neu gebildete Bundesregierung sowie an den Bayerischen Landtag und die Bayerische Staatsregierung lassen sich aus dem gesamten kommunalen Aufgabenspektrum zusammentragen. Forderungspapiere ergeben aber nur Sinn, wenn sie gelesen und einbezogen werden, Gespräche sind fruchtlos, wenn man nicht gehört wird.

Der BAYERISCHE STÄDTETAG 2025 möchte deshalb über den Modus der Zusammenarbeit sprechen. Er möchte die Hand reichen, wieder intensiver zusammen zu denken und zusammen zu handeln. Dies bedeutet dann auch, Entscheidungen zusammen zu verantworten. Er möchte das Grundvertrauen in die kommunale Aufgabenerfüllung stärken.

Deshalb befasst sich der BAYERISCHE STÄDTETAG 2025 mit Beteiligungskultur zwischen den staatlichen Ebenen. Der Appell richtet sich an Bund und Freistaat. Er richtet sich an den Deutschen Bundestag und den Bayerischen Landtag, an die Bundesregierung und an die Bayerische Staatsregierung.

I. Städte und Gemeinden als verlässliche Partner

Städte und Gemeinden sind verlässliche Partner der Landes- und Bundespolitik. Das Gespür der Kommunalpolitik für örtliche Notwendigkeiten und für die Implementierung der lokalen Besonderheiten in Beurteilungsspielräumen und Ermessensentscheidungen sowie die Expertise der

Kommunalverwaltungen in der Umsetzung von Vorschriften machen Entscheidungen des Bundes und des Freistaats erst vollziehbar.

Die großen Herausforderungen der Zeit gelingen nur MIT DEN STÄDTEN UND GEMEINDEN:

Entbürokratisierung gelingt

Demografische Herausforderungen anpacken

Klimaschutz und Klimaanpassung und die dafür notwendige Energie-, Wärme- und Mobilitätswende gelingen

Der Weg in die Zukunft geht

MIT DEN
STÄDTEN UND
GEMEINDEN

Der Vorstand des Bayerischen Städtetags hat am 4.2.2025 in einer Resolution ein starkes Angebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit an den neu gewählten Bundestag und an die neue Bundesregierung gerichtet. Die Vollversammlung

des Bayerischen Städtetags wird beim BAYERISCHEN STÄDTETAG 2025 dieses Angebot aufgreifen und bekräftigen. **Städte und Gemeinden bieten und fordern eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Augenhöhe.**

II. Die Grundlagen einer verlässlichen Partnerschaft

Grundlage einer verlässlichen Partnerschaft sind **Vertrauen** und die Überzeugung, dass die Herausforderungen besser bewältigt werden können, wenn gemeinsam gedacht und gehandelt wird. Fehlt diese Überzeugung, kann das beste Verfahren nicht zu einer Partnerschaft führen. Dann wäre jede Anhörung der Städte und Gemeinden umsonst, Zeitverschwendung und zusätzliche Bürokratie. Wird diese Überzeugung gelebt und besteht ein echter Wille, die Expertise der Städte und Gemeinden einzuholen, dann sind Verfahren nicht bloße Bürokratie, sondern echte Beschleuniger, weil etwaige Hürden bereits frühzeitig überwunden werden können. **Deshalb ist der Beginn jeder Beteiligung Überzeugung und Wille, Sachverhalte zusammen zu denken und sodann zusammen zu handeln.**

Die Bayerische Verfassung hat diese Überzeugung kodifiziert:

Art. 83 Abs. 7 BV:

(7) ¹Die kommunalen Spitzenverbände sollen rechtzeitig gehört werden, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung Angelegenheiten geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände berühren.

Diese Regelung fand 1998 bezogen auf die Bayerische Staatsregierung Eingang in die Bayerische Verfassung. 2003 wurde das Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände durch den Bayerischen Landtag in die Bayerische Verfassung integriert. Zeitlich hat die Anhörung so zu erfolgen, dass eine Chance auf Beeinflussung der Sachentscheidung besteht.

Eine gute Beteiligung ist getragen von der Überzeugung des gemeinsamen Denkens und Handelns. Das konkrete Verfahren ist variabel und abhängig vom Gegenstand. Es gibt viele Möglichkeiten, Städte und Gemeinden und ihre Verbände mit einzubeziehen: Dies kann formlos und punktuell durch ein Telefonat oder eine Videokonferenz, schriftlich durch einfache Mail oder förmliche Anhörung, mündlich in einer Expertenanhörung im Bayerischen Landtag oder im Austausch in einer Landtagsfraktion oder einem Arbeitskreis, an einem Runden Tisch oder in einem Spitzengespräch geschehen. Wichtig ist, dass das gewählte Beteiligungsformat dem Gegenstand der Anhörung gerecht wird.

Die Bayerische Staatsregierung bietet eine Vielzahl dieser Formate an. So wurden die Vorsitzenden der kommunalen Spitzenverbände in den vergangenen Jahren oft zu Spitzengesprächen, Krisengipfeln oder Runden Tischen eingeladen. Dies zeigt, dass Freistaat und Kommunen in Krisen zusammenrücken. Hier spürt man das Grundvertrauen der Bayerischen Staatsregierung. Dieser Austausch auf höchster Ebene ist wichtig. Aber er kann die Beteiligung der Verbände nicht ersetzen.

Eine gute Verbändebeteiligung setzt zu einem Zeitpunkt an, an dem Inhalte noch gesichtswahrend angepasst werden können und noch nicht bereits verkündet oder versprochen worden sind. Eine gute Beteiligung gibt Raum, um den Sachverhalt grundlegend in den Gremien durchdringen zu können. Eine gute Beteiligung weiß, das kommunale Vorbringen im Lichte des kommunalen Selbstverwaltungsrechts einzuordnen und zu gewichten.

Eine gute Verbändebeteiligung kann durch die Beteiligung zufällig ausgewählter Städte und Gemeinden nicht ersetzt werden. Die Beteiligung eines kommunalen Spitzenverbands stellt die Einholung einer einheitlichen, von der Mehrheit der Städte und Gemeinden getragenen Verbandsmeinung sicher. Dies gewährleisten die kommunalen Spitzenverbände durch die demokratische Besetzung ihrer Gremien und durch eine umfassende Befassung ihrer Mitglieder. Dieses Papier versteht deshalb die Beteiligung des kommunalen Spitzenverbands als gebündelte Beteiligung der Städte und Gemeinden.

Zu einer verlässlichen Partnerschaft gehört aber spiegelbildlich auch die Erkenntnis, in zeitkritischen und wichtigen Angelegenheiten vom Ideal eines Verfahrens abweichen zu können. Die kommunalen Spitzenverbände haben in den vergangenen Jahren, besonders während der Corona-Pandemie und dem Ausbruch des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine wiederholt bewiesen, dass sie in einer Krise schnell reagieren können. Auch die Bayerische Staatsregierung hat einen Modus gefunden, in einer Kumulation von Krisen handlungsfähig und reaktionsschnell zu sein. Sie darf aber den Krisenmodus nicht grundsätzlich auf alle Angelegenheiten ausdehnen.

1. Wahrnehmung kommunaler Belange auf allen Ebenen

Prozesse laufen besser, wenn bei Vorhaben der Europäischen Union, des Bundes und des Freistaats kommunale Belange mitgedacht werden. Bestenfalls erfolgt dies dadurch, dass Städte und Gemeinden mit ihrem Praxiswissen frühzeitig gehört werden und mit ihren Einschätzungen und Erfahrungen ernst genommen werden. Dieses Wissen und die kommunalen Interessen werden durch die kommunalen Spitzenverbände gebündelt und eingebracht. **Der Blick aus der Praxis schärft das Bewusstsein für Regelungen, die sich dann auch umsetzen lassen.** Hemmende Bürokratie kann schon im Entstehungsprozess von Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und Förderprogrammen eingedämmt werden, wenn die kommunalen Spitzenverbände früh auf Augenhöhe eingebunden werden. Die Kreativität und Stärke, die in der Vielfalt der Städte und Gemeinden liegt, kann nur gehoben werden, wenn man einen intensiven und vertrauensvollen Austausch pflegt.

VERTRAUEN STÄRKT DEZENTRALE LÖSUNGEN

- Die kommunale Expertise muss in allen kommunalrelevanten Entscheidungen der Bayerischen Staatsregierung eingeholt werden und darf nicht in das Belieben der Ministerien gestellt werden (vgl. bspw. § 7 Abs. 5 Nr. 4 der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung – StRGO, wonach in den jeweils nach abgeschlossener Ressortanhörung erstellten Ministerratsvorlagen die Haltung von betroffenen Verbänden zur Thematik darzustellen ist, „soweit bekannt oder behoben“).

2. Frühzeitige Miteinbeziehung der kommunalen Spitzenverbände bei allen kommunalrelevanten Maßnahmen der Bayerischen Staatsregierung und des Bayerischen Landtags

Prozesse einfacher gestalten und schneller machen ist die Leitfrage. Dies steckt hinter den Begriffen Entbürokratisierung, Vereinfachung von Förderverfahren und Diskussion über Standards. Bürokratie ist nicht von sich aus schlecht, sondern leistet Gewähr für die Seriosität und Belastbarkeit von Verwaltungsentscheidungen. Wird sie aber zum Selbstzweck oder blockiert sie wichtige Entscheidungen, stößt sie auf Unverständnis und verringert das Vertrauen und die Akzeptanz in die öffentliche Verwaltung. Der **föderale Staatsaufbau** mit seinen vielfältigen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie im Kontext europäischer Vorgaben führt zu einem komplexen Regelungsgeflecht. Um die Vorteile des Föderalismus, allen voran die Bürgernähe und die demokratische Vielfalt, zur Geltung bringen zu können und nicht in das Gegenteil zu verkehren, bedarf es enger horizontaler und vertikaler Bindungen und Kommunikation. Andernfalls zeigt sich der Föderalismus als unbeweglich, teuer und uneinheitlich. Das Werkzeug der Bindung heißt Kommunikation. Basis ist Vertrauen:

VERTRAUEN REDUZIERT KOMPLEXITÄT

Frühzeitige Miteinbeziehung durch die Bayerische Staatsregierung

Im Geschäftsgang der Bayerischen Staatsregierung erfolgt die Kommunikation mit den Städten und Gemeinden zu spät. Am deutlichsten wird dies, wenn ein formelles Gesetz durch die Bayerische Staatsregierung auf dem Weg gebracht wird: Erst nach vorläufiger Billigung des Gesetzentwurfs durch den Ministerrat erfolgt eine Anhörung der Verbände (§ 15 Abs. 7 Satz 3

StRGO). Gleichzeitig wird der Gesetzentwurf zur Beteiligung interessierter Bürgerinnen und Bürger im Internet veröffentlicht. Zu diesem Zeitpunkt hat der Gesetzentwurf bereits einen weiten Weg zurückgelegt und die erste Ressortanhörung (§ 7 Abs. 1, § 15 Abs. 4 StRGO), die Prüfung durch die Zentrale Normprüfstelle (§ 15 Abs. 5 und 6 StRGO) und die frühzeitige Beteiligung der Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung und des Landesbeauftragten für den Datenschutz (§ 7 Abs. 4 StRGO) hinter sich gebracht. Darüber hinaus scheinen sich außerhalb der Geschäftsordnung weitere Beteiligungsformate etabliert zu haben: So erfolgt noch vor der Ressortanhörung eine frühzeitige Miteinbeziehung der Bayerischen Staatskanzlei und der Koalitionspartner. Hingegen wurde die Haltung der betroffenen Verbände nur miteinbezogen, „soweit“ diese bekannt war oder erhoben wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden Erkenntnisse der Städte und Gemeinden als Normadressaten, als Anwender oder gar als vollziehende Stellen nicht verpflichtend miteinbezogen. Dies ist ein Zeitpunkt, in dem der Gesetzentwurf bereits nach der Behandlung im Ministerrat – in Pressemitteilungen oder Interviews – nach außen gegeben und einer allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist. Erst dann erfolgt eine stichhaltige Überprüfung des Gesetzesvorhabens mit der kommunalen Expertise. Erst dann erfährt das Gesetzesvorhaben einen kommunalen Praxischeck. Es überrascht nicht weiter, dass zu diesem Zeitpunkt nicht selten gänzlich unterschiedliche Sichtweisen auf das zu lösende Problem aufeinanderprallen. Und es überrascht nicht, dass grundlegende Defizite beispielsweise beim Vollzug der Regelung zu diesem Zeitpunkt oft nicht mehr gesichtswahrend behoben werden können. Sachverhalte werden

in einem ganz wesentlichen Verfahrensstadium nicht zusammen gedacht.

Dies ist die Geburtsstunde neuer überflüssiger Bürokratie, die – einmal auf der Welt – nur schwer beseitigt werden kann. Dinge werden kompliziert, weil die Rechnung ohne den Wirt gemacht wurde. Sie laufen unrund, weil eine Regelung erlassen

wurde, ohne die vollziehende Stelle zu fragen, wie es funktioniert. Bürokratie muss verhindert werden, bevor sie entsteht. Das Werkzeug heißt Kommunikation. Basis ist Vertrauen. Städte und Gemeinden wollen mit der Bayerischen Staatsregierung zusammen denken und zusammen handeln.

VERTRAUEN REDUZIERT KOMPLEXITÄT

Runde Tische:

Runde Tische können eine Plattform für Beteiligungsprozesse sein. Es gibt Runde Tische, die einen intensiven Beteiligungsprozess eingeleitet haben. Die Zukunftskommission Digitales Bayern ist hierfür ein gutes Beispiel: Gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus der kommunalen Praxis erhebt die Zukunftskommission Bedarfe und erarbeitet Lösungsvorschläge unter anderem zu kommunalen Online-Diensten, zentralen IT-Infrastrukturen oder dem sicheren Einsatz künstlicher Intelligenz. In anderen Runden Tischen ist dies nicht gelungen: Im Runden Tisch Entbürokratisierung wurden in einer Auftaktveranstaltung Informationen gesammelt. Eine Rückmeldung an die Teilnehmenden erfolgte nicht. Eine weitere Kommunikation fand nicht statt. Ergebnisse wurden aus den Medien, aus der Ministerratsbehandlung oder aus den Entwürfen des Ersten und Zweiten Modernisierungsgesetzes bekannt.

Änderung § 10

Zuständigkeitsverordnung zur Ermöglichung kostenfreien Parkens für Elektrofahrzeuge in den Städten und Gemeinden

Das Straßenverkehrsgesetz erlaubt den Städten und Gemeinden, für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen Gebühren zu erheben. Die Länder werden ermächtigt, Gebührenordnun-

gen zu erlassen. Dabei kann ein Höchstsatz festgelegt werden. Die Bayerische Staatsregierung hat in § 10 ZustV von der Ermächtigung Gebrauch gemacht. Der Ministerrat hat am 3.12.2024 beschlossen, dass elektrisch betriebene Fahrzeuge in Bayern auf öffentlichen Verkehrsflächen für eine Dauer von drei Stunden kostenfrei parken können. § 10 ZustV sieht ab 1.4.2025 eine generelle Befreiung von Parkgebühren für die Dauer von drei Stunden vor.

Am Freitag, 29.11.2024, 16:29 Uhr, wurde der Bayerische Städtetag gebeten, bis Montag, 2.12.2024, 10 Uhr, zu dem Vorhaben Stellung zu nehmen. Der Verordnungstext lag dieser Anhörung nicht bei. Durch den Innenminister erfolgte der Hinweis, dass der Ministerpräsident dieses Vorhaben bereits im September 2024 in einer Fraktionsklausur angekündigt habe. Aus dem Mitgliederbereich wurde sodann bekannt, dass parallel mit sehr knapper Fristsetzung eine Abfrage über die Bezirksregierungen direkt bei Städten und Gemeinden durchgeführt wurde.

Nach der Berichterstattung aus dem Ministerrat erfolgte ein medialer Aufschrei von Städten und Gemeinden und eine ungeahnt intensive Presseberichterstattung.

Dieses Beispiel mag angesichts der aktuellen Herausforderungen fast nebensächlich wirken. Es zeigt aber doch deutlich auf, wie eine Beteiligung in jeglicher Hinsicht falsch laufen kann:

- Die Ankündigung erfolgte intern durch den Ministerpräsidenten.
- Erst danach (zwei Monate später!) erfolgte eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände.
- Die Anhörung erfolgte über das Wochenende.
- Die Anhörungsunterlagen waren unvollständig: der betreffende Verordnungsentwurf wurde nicht bekanntgegeben.
- Eine echte Auseinandersetzung mit dem Vorbringen des Bayerischen Städtetags und des Bayerischen Gemeindetags erfolgte nicht.
- Die unmittelbare Beteiligung von einzelnen Gemeinden auf dem Dienstweg ersetzt nicht die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände.

Dieses Beispiel wirft bereits die Frage auf, ob ein echter Wille bestand, kommunale Belange zu berücksichtigen. Vielmehr erweckt es den Eindruck, als wolle die Staatsregierung ein Versprechen einlösen ohne Rücksicht auf das kommunale Vorbringen. Eine besondere Eilbedürftigkeit bestand nicht. Jedenfalls ist diese angesichts der langen Zeitspanne zwischen der Ankündigung durch den Ministerpräsidenten und dem Beginn der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände und der daran anschließenden Behandlung im Ministerrat nicht erkennbar.

Auch wurden die trotz der kurzen Fristsetzung von den Geschäftsstellen des Städtetags und des Gemeindetags gemeinsam vorgebrachten Argumente innerhalb eines Tages von der Staatsregierung gar nicht mehr gewürdigt. Dies belegen Einlassungen der zuständigen Staatsminister in der Presse. Danach sei die Haltung der kommunalen Spitzenverbände in die Entscheidungsfindung miteingeflossen und mit dem Ziel der Staatsregierung, die klimafreundliche E-Mobilität zu fördern, abgewogen worden. Elektrofahrzeuge sollen attraktiver gemacht werden, gerade in Ballungsräumen. Es handle sich um eine win-win-Situation. Die Staatsregierung hat hier ihre Annahmen über die kommunale Bewertung gelegt, die ihr zwar spät, aber doch bekannt war. Wäre eine ausreichende Würdigung des kommunalen Vorbringens erfolgt, hätte die Erkenntnis reifen müssen, dass punktuelle Eingriffe in kommunale Konzepte der Parkraumbewirtschaftung untauglich sind, auf die unterschiedlichsten Gegebenheiten in den bayerischen Städten und Gemeinden einzugehen und sogar kontraproduktiv sind, einen klimaschonenderen Verkehr in den Ortszentren zu erreichen, der zugleich die Interessen von Anwohnern, Besuchern und Pendlern berücksichtigt. So kann es in stark verdichteten Städten Gegenstand eines Verkehrskonzepts sein, den Individualverkehr, egal welcher Antriebsart, weg von den Innenstädten in Mobilitätsstationen zu lenken und dem ÖPNV zuzuführen. Andernorts können klimapolitische Ziele besser erreicht werden, indem bei elektrisch betriebenen Fahrzeugen auf Parkgebühren verzichtet wird.

Eine starke Gewichtung des kommunalen Vorbringens wäre auch angezeigt gewesen, weil die Maßnahme der Staatsregierung tief in die kommunale Selbstverwaltungshoheit der Städte und Gemeinden eingreift. Bereits der Bundesgesetzgeber des StVG führt 2004 aus:

„Die Neufassung des § 6a Abs. 6 StVG erfolgt mit dem Ziel, die Parkgebührenerhebung künftig vollständig der freien Disposition der Kommunen zu überlassen. Eine staatliche Reglementierung dieses Bereiches erscheint nicht erforderlich, da die Kommunen ohnehin in eigener Verantwortung den straßenrechtlichen Widmungszweck, den garantierten Gemeingebrauch und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten haben. Im Hinblick auf die derzeitigen allgemeinen Bestrebungen zur Deregulierung sind weitreichende Vorgaben auch nicht mehr zeitgemäß.“

In diesem Beispiel wird sichtbar, dass die Staatsregierung aufgrund einer zu späten Anhörung der Städte und Gemeinden und einer nicht genügenden Würdigung des kommunalen Vorbringens verkannt hat, worin die Kritik der Städte und Gemeinden an dem Vorhaben bestand, nämlich nicht allein in Einnahmeausfällen, sondern im Verlust örtlich angepasster Steuerungsmöglichkeiten. Dabei hat es die Staatsregierung geschafft, sogar die Städte und Gemeinden zu vergrämen, die bereits aus eigenen Stücken eine Gebührenbefreiung für Elektrofahrzeuge vorsehen, indem sie die Stundenzahl von drei Stunden fix vorgibt.

Erstes Modernisierungsgesetz – Baurecht:

Aktuelles und prominentes Beispiel ist die Novelle der Bayerischen Bauordnung durch das erste Modernisierungsgesetz: Dabei waren die Gespräche im Vorfeld dieser Gesetzgebungsakte durchaus umfangreich: Runde Tische in der Fraktion der CSU, Spitzentreffen in der Staatskanzlei und Gespräche mit dem Bürokratieabbaubeauftragten der Bayerischen Staatsregierung. Vereinfachungsvorschläge wurden formuliert, diskutiert und Grenzen für Bauvöllzug und Gemeinden aufgezeigt. In der Folge wurden die kommunalen Spitzenverbände mit einer Regierungserklärung, einem kurz daran anschließenden Ministerratsbeschluss über den Entwurf eines Modernisierungsgesetzes überrascht, der für die verfassungsrechtlich garantierte Planungshoheit der Gemeinden ein völlig neues, bislang unbekanntes Kapitel aufgeschlagen hat: die Aufhebung bestehenden Ortsrechts und entsprechende Eingriffe in rechtsverbindliche Bebauungspläne. Für solch umfangreiche Gesetzesinhalte waren die Eile des Verfahrens und die Art der Beteiligung nicht angemessen, zumal ein Teil der Satzungswerke auf Empfehlungen der Staatsregierung im Zuge des Volksbegehrens Artenvielfalt und der bayerischen Klimaanpassungsstrategie aus den letzten Jahren zurückging. Die Auswirkungen der Entbürokratisierung auf Städte und Gemeinden sowie Vollzugsbehörden schienen nicht zu interessieren. Die mit dem Gesetzesvorhaben verbundenen Konsequenzen und Widersprüchlichkeiten wurden in einer fachlich dezidierten Stellungnahme von Städtetag und Gemeindetag dargelegt. Gesprächsbereitschaft wurde signalisiert. Die kommunalen Spitzenverbände haben bis heute keine inhaltliche Einlassung auf diese Stellungnahme erhalten, ein Diskurs

zu den geschilderten Unstimmigkeiten wurde von Seiten der Staatsregierung nicht gesucht. So wurden zwar in dem zweiten Kabinettsentwurf einzelne Probleme aufgegriffen, diese aber handwerklich auch nicht konsequent. Wege zu einer ressourcenschonenden Umsetzung der Gesetzesziele wurden nicht gesucht. Eine entsprechende Nachbesserung ist trotz großen Einsatzes von Landtagsabgeordneten in dem fortgeschrittenen Stand eines Gesetzgebungsverfahrens angesichts der rechtlich anspruchsvollen Probleme nicht mehr möglich gewesen. Erst einen Monat nach Inkrafttreten der Novelle lagen Vollzugshinweise vor. Fehlende gesetzliche Regelungen zur Behandlung von Altverfahren führten zur Notwendigkeit,

alte Verfahren wieder aufzugreifen und Bauantragsteller in ihrem getätigten Aufwand und in ihrem bisherigen Bestreben zu enttäuschen, eine Baugenehmigung zu erhalten. Letztlich bleibt festzustellen, dass vielen Städten und Gemeinden durch die Aufhebung bestehender Satzungen ein teilweise über Jahrzehnte bewährter, aufeinander abgestimmter Instrumentenkasten zerstört wurde, der jetzt mit unnötigem Aufwand durch den Erlass neuer Satzungen repariert werden muss. Und mit Blick auf die Umsetzung rechtsverbindlicher EU-Richtlinien und Verordnungen ist zu erwarten, dass viele Regelungen bald wieder – wenn vielleicht auf anderer Rechtsgrundlage – erneut erlassen werden müssen.

Es gibt auch Beispiele guter Beteiligung der Städte und Gemeinden. Kennzeichnend für diese guten Beispiele ist oft ein hohes gegen-

seitiges Vertrauen der Arbeitsebene. Die folgende Auflistung nennt nur einige Beispiele.

Novelle Sicherheitsrecht

Anlässlich von Forderungen einzelner Städte nach einer Übertragung ordnungsrechtlicher Befugnisse im Bereich des ruhenden Verkehrs fand ein Gespräch zwischen dem bayerischen Innenministerium, dem Bayerischen Städtetag und dem Bayerischen Gemeindetag statt, in dem auch allgemeine Fragen des Ordnungs- und Sicherheitsrechts noch weit vor einer Gesetzesinitiative vertraulich abgestimmt wurden. Durch dieses Gespräch und einen darauf aufbauenden Austausch konnten frühzeitig kommunale Bedarfe ermittelt werden. Das Innenministerium kann so die kommunalen Aspekte in die weiteren Überlegungen miteinbeziehen. Diese Handhabung ermöglicht nicht nur eine kommunalfreundliche Gesetzgebung, sondern auch ein frühzeitiges Erkennen etwaiger Vollzugsschwierigkeiten.

Evaluation der Gemeindeordnung

Nach den allgemeinen Kommunalwahlen erfolgt jeweils eine umfassende Evaluierung des Kommunalwahlrechts und des Kommunalverfassungsrechts. Die kommunalen Spitzenverbände können noch weit vor einer Gesetzesinitiative Erfahrungen aus der Beratungspraxis in den Beratungsprozess miteinbringen. Die Kommunikation verläuft lösungsorientiert und vertrauensvoll. Dadurch wird eine umfassende Beteiligung der Verbandsgremien ermöglicht.

Fortschreibungen der IMBek

Die sog. IMBek enthält zentrale Vorschriften für kommunale Beschaffungen im Haushaltsvergaberecht unterhalb der EU-Schwellenwerte. Die Bekanntmachung des Innenministeriums bedarf einer regelmäßigen Fortschreibung, um aktuelle Entwicklungen miteinbeziehen zu können. Dabei ist es notwendig, auch die Erfahrungen der Anwender des Haushaltsvergaberechts, mithin der über 2000 Kommunen zu berücksichtigen. Dies erfolgt über den regelmäßigen Austausch auf der Arbeitsebene und durch eine frühzeitige und vertrauliche Einbindung der kommunalen Spitzenverbände bei ersten Entwürfen der Bekanntmachung.

Umsetzung der Wärmeplanung in Bayern

Die Umsetzung des Wärmeplanungsgesetzes in einer bayerischen Rechtsverordnung ist ein Beispiel guter Beteiligung der Städte und Gemeinden. Dabei umfasste die Umsetzung nicht allein den rechtlichen Rahmen der Wärmeplanung, sondern den dafür notwendigen finanziellen Rahmen in Form einer Konsultationsvereinbarung. Grundlage war ein Auftaktgespräch des Wirtschaftsministers und der Verbandsspitzen. Klare politische Bekenntnisse zur Notwendigkeit der Umsetzung und eine frühzeitige Anerkennung der Konnexität setzten einen guten Rahmen für eine regelmäßige und vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Arbeitsebene. Dadurch konnten die Verbandsgremien zu jedem Verfahrenszeitpunkt miteinbezogen werden. Aus der anfänglichen Verunsicherung durch Vorgaben des Bundes wurde so Zuversicht aufgrund einer bayerischen Regelung mit passgenauen Unterstützungsangeboten.

Bei Verordnungen der Bayerischen Staatsregierung erfolgt die Einholung kommunaler Expertise, „wenn vorgeschrieben oder sachdienlich“ nach Abschluss der Ressortanhörung (§ 15 Abs. 7 Sätze 1 und 2 StRGO). Gleiches gilt für Verwaltungsvorschriften. Bei sonstigen Maßnahmen ist eine Miteinbeziehung der Kommunen gar in das Belieben des Ministeriums gestellt („soweit bekannt oder behoben“).

Art. 83 Abs. 7 Satz 1 BV gibt der Bayerischen Staatsregierung und dem Bayerischen Landtag vor, die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung kommunalrelevante Angelegenheiten geregelt werden. Art. 83 Abs. 7 Satz 1 BV verlangt eine Anhörung so frühzeitig, dass eine Chance auf Beeinflussung der Sachentscheidung noch besteht. Es gibt jenseits des Art. 83 Abs. 7 Satz 1 BV gewichtige Gründe, die Städte und Gemeinden noch weit vor der allgemeinen Verbände- und Öffentlichkeitsbeteiligung in ein Verfahren miteinzubeziehen: Die Bayerische Verfassung gibt den Städten und Gemeinden in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. Zur Wahrung dieser starken Rechtsposition muss das Vorbringen der Gemeinden mit einem starken Gewicht versehen werden, soweit kommunale Angelegenheiten betroffen sind. Denn im kommunalen Vorbringen sind die Interessen aller Bürgerinnen und Bürger, vertreten durch die Gemeinderäte, verfasst.

Der späte Zeitpunkt der Anhörung verkennt insbesondere auch, dass die Kommunen Teil des Staates sind und daher deren Interessen nicht erst in der förmlichen Verbändeanhörung eingeholt werden sollten. Die Einbeziehung kommunaler Belange sollte „innerstaatlich“ schon vor der ersten Ressortanhörung erfolgen. Dies würde zum Ausdruck bringen, dass die Kommunen keine außenstehenden „Dritten“ sind,

sondern Teil des Staatsaufbaus. Und der kommunale Sachverstand würde einbezogen, bevor Regelungsvorhaben schon so verdichtet sind, dass keine wesentlichen Änderungen mehr zu erwarten sind.

- Die Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung darf die Beteiligung der Städte und Gemeinden über die kommunalen Spitzenverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht mit der Miteinbeziehung anderer Verbände und Interessenvertretungen gleichstellen, sondern muss diese eigenständig mit einer früheren und besseren Einbeziehung regeln.
- Bei allen kommunalrelevanten Maßnahmen (Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Bekanntmachungen, Förderrichtlinien) muss das federführende Ministerium angehalten werden, die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände einzuholen. Bei Gesetzes- und Verordnungsvorhaben gilt dies bei der Erstellung des Referentenentwurfs, noch bevor die Ressortanhörung durchgeführt wird. Auch eine notwendige Abstimmung der Koalitionspartner darf der frühzeitigen Einholung der kommunalen Expertise durch das Ministerium nicht entgegenstehen. Die Einholung der Expertise kann informell und formlos erfolgen. Der Grad der Vertraulichkeit kann mitgeteilt werden.
- Der Entscheidungsprozess innerhalb der Bayerischen Staatsregierung muss transparenter gemacht werden. Hierzu sind die wesentlichen Verfahrensschritte in der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung abzubilden.

- § 7 Abs. 4 StRGO muss dahingehend ergänzt werden, dass zusätzlich eine frühzeitige Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände erfolgen muss, soweit kommunale Belange betroffen sind. Die Haltung der kommunalen Spitzenverbände ist in der Ministerratsvorlage zu dokumentieren, § 7 Abs. 5 Nr. 4 StRGO. Die frühzeitige Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände kann zeitlich reduziert sein. Es gelten nicht die Anforderungen für die Verbändeanhörung.
- Im Rahmen der Folgenabschätzung des § 7 Abs. 6 Nr. 3 StRGO muss zusätzlich die Bürokratiebelastung für Kommunen als vollziehende Stellen dargestellt werden. Denn hohe bürokratische Anforderungen bei den Kommunen schlagen auf die Bürgerschaft und auf die Wirtschaft durch und reduzieren die Kapazitäten zur Aufgabenerfüllung.
- Bei Gesetzen und Verordnungen der Bayerischen Staatsregierung muss eine förmliche Verbändeanhörung im Sinne des § 15 Abs. 7 Sätze 1 bis 3 StRGO erfolgen.

Frühzeitige Miteinbeziehung durch den Bayerischen Landtag

§ 174 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags räumt den kommunalen Spitzenverbänden ein Anhörungsrecht ein. Dieses knüpft an die Beratung einer Vorlage durch den federführenden Ausschuss an. Die Vorschrift konkretisiert das verfassungsmäßige Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände aus Art. 83 Abs. 7 Satz 1 BV.

Die Beteiligung durch den Bayerischen Landtag ist von herausragender Bedeutung, kann aber etwaige vorhergehende Defizite im Gesetzgebungsverfahren von Gesetzesinitiativen der Bayerischen Staatsregierung nicht mehr beheben. Bei Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Landtags erfolgt eine erstmalige formelle Beteiligung der Städte und Gemeinden nach der ersten Lesung und der Ausschusszuweisung. Idealerweise setzt sich der Gesetzentwurf bereits im Entstehen mit kommunalen Belangen auseinander. Dafür empfiehlt es sich, dass die Fraktionen bereits den Kontakt zu den kommunalen Spitzenverbänden suchen, bevor der Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht wird. Bemerkenswert und richtig ist, dass die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände nicht in die allgemeine Anhörung von Sachverständigen und Verbänden einreicht (vgl. § 173), sondern in einer eigenen Norm (§ 174) besonders hervorhebt.

- Bei Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Landtags sollte die kommunale Perspektive durch die Fraktionen bereits eingeholt werden, bevor der Gesetzentwurf eingebracht wird.
- Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände muss bei allen Anhörungen zu kommunalrelevanten Gesetzen und Maßnahmen unabhängig vom Benennungsrecht der im Ausschuss vorhandenen Fraktionen gewährleistet werden.

3. Auskömmliche Miteinbeziehung der Städte und Gemeinden

Um zu begreifen, was eine gute Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände ausmacht, ist deren Struktur zu betrachten. Denn es geht gerade nicht allein um eine Einbeziehung der Expertise des Verbands im Sinne der Geschäftsstelle, ihrer Referentinnen und Referenten. Es geht um die Miteinbeziehung der Expertise der Städte und Gemeinden, die in dem Verband verfasst sind. Diese Expertise sammelt die Geschäftsstelle des Bayerischen Städtetags in einer komplexen Gremienarbeit, die durchaus mit der Gremienbefassung im Bayerischen Landtag vergleichbar ist. Angefangen bei der Erstellung einer Vorlage durch die Geschäftsstelle und der Aufarbeitung in Arbeitskreisen folgen Diskussionen in Fach- und Querschnittsausschüssen, vom Bauausschuss bis zum Sozialausschuss, vom Ausschuss der kreisangehörigen Verbandsmitglieder bis zum Finanzausschuss. Dabei sind diese Ausschüsse demokratisch besetzt. Die Mitglieder werden durch die Vollversammlung gewählt, die sich aus Delegierten der Mitgliedstädte und -gemeinden nach dem Kräfteverhältnis der letzten allgemeinen Kommunalwahlen zusammensetzt. Ergebnis der Gremienbefassung ist eine einheitliche Position des Bayerischen Städtetags, der alle 25 kreisfreien Städte und fast 300 kreisangehörige Städte und Gemeinden umfasst, von der kreisangehörigen Gemeinde mit 1100 Einwohnern in der Oberpfalz bis zur Landeshauptstadt München mit 1,6 Millionen Einwohnern. Es spiegelt sich im Bayerischen Städtetag ein Querschnitt aller Regionen und aller Ortsgrößen.

Die Expertise der Städte und Gemeinden wird nur dann in Gänze gehoben, wenn es dem Verband ermöglicht wird, diese auch einzuholen. Dafür bedarf es eines ausreichenden Vorlaufs, um die Gremien einzuberufen und den Anhörungsgegenstand inhaltlich zu erfassen und aufzubereiten. § 174 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags setzt eine Regelfrist von sechs Wochen. Die Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung sieht nur für die Ressortanhörung eine angemessene Fristsetzung vor, regelmäßig von drei Wochen. Für die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände wird keine Frist vorgegeben – auch keine Vorgabe, dass eine Frist angemessen sein muss.

Deshalb verwundert es nicht, dass sich die Fristsetzungen der Ministerien zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände selbst bei gewichtigsten Maßnahmen gegenseitig unterbieten und immer häufiger eine Stellungnahme über das Wochenende oder eine Stellungnahme noch am selben Tag vorsehen.

Beispiele zu kurzer Anhörungsfristen der **bayerischen Ministerien** aus den letzten drei Jahren finden sich hier:

1. Änderung § 10 Zuständigkeitsverordnung zur Ermöglichung kostenfreien Parkens für Elektrofahrzeuge in den Städten und Gemeinden

Eingang: Freitag, 29.11.2024, 16:29 Uhr.
Fristsetzung bis Montag, 2.12.2024, 10 Uhr.
Ministerratsbehandlung: Dienstag, 3.12.2024

Erläuterung: siehe oben

2. Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr in Bayern

Eingang: 24.10.2024. Frist bis 30.10.2024

Erläuterung: Gegenstand des Änderungsantrags ist die Verlagerung der Zuständigkeit für die Vorgabe landeseinheitlicher Tarife (z.B. Deutschlandticket, Bayerisches Ermäßigungsticket) im allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr von den kommunalen Aufgabenträgern auf den Freistaat. Zwar haben verschiedene Aufgabenträger den Wunsch einer Zuständigkeitsverlagerung seit der Einführung des Deutschlandtickets 2023 wiederholt geäußert. Dennoch

kam der Gesetzentwurf überraschend und ohne jegliche Vorabstimmung oder -ankündigung – trotz des wöchentlich stattfindenden Austauschs mit dem bayerischen Verkehrsministerium. Eine Gremienbehandlung, insbesondere eine Einbeziehung des Expertenkreises ÖPNV im Bayerischen Städtetag war nur sehr eingeschränkt möglich. Eine Begründung für die kurze Fristsetzung erfolgte nicht.

3. Verordnung zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung und zur Aufhebung der Verordnung über die Zuständigkeit der Staatsangehörigkeitsbehörden

Eingang, Freitag, 6.12.2024; Rückmeldung bis zum 30.12.2024, Anhörungsfrist 15 Tage, davon entfällt ein Großteil auf die Weihnachtsfeiertage und die Schulferien, sodass netto nur eine Woche Zeit für die Abfrage und die Stellungnahme verbleibt. Der Druck war und ist nicht nachvollziehbar, da bis Mitte März 2025 noch keine Rückmeldung zur Stellungnahme bzw. zum weiteren Vorgehen der Staatsregierung vorliegt.

Beispiele zu kurzer Anhörungsfristen des **Bundes** aus den letzten drei Jahren finden sich hier:

1. Entwurf eines Gesetzes zur Ausgestaltung der Inklusiven Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeinklusionsgesetz – IKJHG)

Eingang: 17.9.2024 über StMAS und Deutschen Städtetag; Frist; 2.10.2024 bei BM-FSJ, intern bei StMAS für Länderbeteiligung bereits der 25.9.2024

Erläuterung: Es handelt sich um das größte Anpassungsvorhaben im SGB VIII seit Erlass des Gesetzes im Jahr 1990; eine wesentliche Strukturreform mit Rechtswegreform. Vorausgegangen war ein umfangreicher Beteiligungsprozess. Nach dem Ampel-Aus erfolgte – wider Erwarten – ein veränderter Kabinettsbeschluss vom 27.11.2024, der aufgrund von Fristverkürzungen weitere Stellungnahmen in der Bundesratsbefassung unmöglich machte. Mit dem IKJHG sollen die Leistungen für alle Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen in der Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe zusammengeführt werden, was zu erheblichen personellem und finanziellem Mehraufwand bei den Kommunen führen wird. Zudem werden große organisatorische Veränderungen vor allem in Nordrhein-Westfalen und in Bayern notwendig sein, um die Zuständigkeiten von den Bezirken (oder Landschaftsverbänden in NRW) auf die Jugendämter der Kommunen zu transferieren.

2. Rechtskreiswechsel von Flüchtlingen aus der Ukraine zum 1.6.2022 (Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz)

Es handelte sich um ein Gesetzgebungsvorhaben, welches regulär in den Bundesrat und Bundestag eingebracht wurde, jedoch ursprünglich nicht das Thema Rechtskreiswechsel beinhalten sollte. Nachdem der Bundeskanzler sich am 7.4.2022 mit den Ministerpräsidenten der Länder besprochen hatte, wurde der klare politische Wille bekundet, dass hilfebedürftige Geflüchtete aus der Ukraine ab dem 1.6.2022 in die Regelsysteme der Grundsicherung der SGB II und SGB XII wechseln können. Somit wurde das Gesetzesvorhaben als eine Art „Rucksack“-Gesetz eingebracht und entsprechende Fristen zur Stellungnahme waren bereits im Gange, sodass man sich nicht mehr vertieft mit den Rechtsfolgen auseinandersetzen konnte. Die Konsequenzen tragen die Städte und Gemeinden noch heute (zum Beispiel die bisher nicht refinanzierten flüchtlingsbedingten Mehrbelastungen im SGB XII).

3. Große Novelle des Baugesetzbuches

Im Frühsommer 2023 wurden mit Expertengesprächen die Arbeiten an der „großen“ Reform des Baugesetzbuches aufgenommen. Der Referentenentwurf aus dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) wurde seit Frühjahr 2024 erwartet, jedoch erst am 30.7.2024 in die Anhörung gegeben. Länder und Verbände hatten bis zum 16.8.2024 Zeit für eine Stellungnahme. Angesichts der großen Bedeutung des Gesetzgebungsverfahrens für die kommunale Ebene war die vorgegebene Stellungnahmefrist, die zudem noch in der Ferienzeit in vielen Bundesländern liegt, vollkommen unzureichend. Dies verwundert umso mehr, als die vorbereitenden Gespräche und Abstimmungen, einschließlich eines kommunalen Planspiels, bereits seit mehreren Monaten liefen und die hohe Relevanz der geplanten Gesetzesänderungen für die kommunale Planungspraxis bekannt ist. Es war angesichts der kurzen Frist kaum möglich, im eigentlich notwendigen Umfang den Entwurf sachgerecht auszuwerten und mit einzelnen Städten, Landkreisen und Gemeinden zu spiegeln. Gerade vor dem Hintergrund dieser kurzen Fristsetzung war es unverständlich, warum bei einer so umfassenden und komplexen Gesetzesänderung im Rahmen der Anhörung keine synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen zur Verfügung gestellt wurde.

Die Darstellung enthält auch Beispiele, in denen die Kürze der Fristsetzung angesichts der Dringlichkeit des Beratungsgegenstands nachvollziehbar war. Teils lag es im erheblichen Interesse der Städte und Gemeinden, ein Inkrafttreten eines Gesetzes ohne Verzögerung herbeizuführen, teils lag es an einem Zuwarten auf eine Entscheidung des Bundes. Häufig gibt es aber keinerlei ersichtlichen Grund, warum ein bestimmtes Mindestmaß eines geordneten Verfahrens verlassen wurde. Letztere Fälle stoßen auf Unverständnis der Städte und Gemeinden. Die kommunalen Spitzenverbände haben durchaus Erfahrungen mit kurzen Anhörungsfristen und finden Wege, kommunale Belange auch im Rahmen kürzester Fristen einzubringen, beispielsweise durch eine ad hoc Befassung der Ausschüsse oder des Vorstands im Rahmen einer digitalen Sitzung oder schriftlich per E-Mail. Nicht selten liegt es im ureigenen Interesse der Städte und Gemeinden, Prozesse in einer hohen Geschwindigkeit voranzubringen. **Die Verbandsarbeit scheitert aber dann, wenn unangemessen kurze Fristen zum Regelfall werden** und ganze Bereiche über einen sehr langen Zeitraum hinweg nicht mehr ordentlich in einem Gremium mit der Möglichkeit der Aussprache behandelt werden können. Dann nämlich kommt die umfassende kommunale Expertise der Vielen nicht mehr zum Wirken, muss durch den Erfahrungsschatz der Geschäftsstelle ersetzt werden oder kommt gar nicht zur Geltung.

Viel mehr besorgt den Bayerischen Städte-**tag:** Diese Praxis provoziert den Eindruck, dass die Berücksichtigung der Expertise der Städte und Gemeinden gar nicht gewollt ist, sondern als ein notwendiges Übel des Verfahrens betrachtet wird. Es scheint, dass statt der kommunalen Expertise die eigene Einschätzung der

Staatsregierung übernommen wird. Dinge wollen offenbar gar nicht mehr gemeinsam gedacht werden. Denn dem gemeinsamen Denken wird keine Zeit eingeräumt. Dies wirkt sich aber im weiteren Vollzug häufig negativ aus, weil wertvolle Erkenntnisse vorab verloren gehen. Defizite im Vollzug müssen dann von einer anderen Ebene oder in einem späteren Gesetzgebungsverfahren korrigiert werden. In der Gesamtschau wird nicht die Problemlösung beschleunigt, sondern das Verfahren auf Kosten der Qualität der Gesetzgebung entwertet. Das ist der Ursprung für nicht vollziehbare Gesetze. Das ist eine Ursache für überflüssige Bürokratie.

VERTRAUEN BESCHLEUNIGT DIE ZIELERREICHUNG

- Die Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung muss für die Beteiligung im Sinne der § 15 Abs. 7 Sätze 1 bis 3 eine angemessene Fristsetzung vorsehen. Diese muss der Bedeutung der Angelegenheit angemessen sein und regelmäßig mindestens acht Wochen betragen. Sie kann nur in besonderen Fällen reduziert werden.
- Die Staatsregierung darf die Einholung der Positionen der Städte und Gemeinden nicht durch eigene Annahmen über die kommunalen Positionen ersetzen.

4. Ausreichende Gewichtung kommunalen Vorbringens

Kommunales Selbstverwaltungsrecht darf nicht zum Programmsatz verkümmern, sondern muss von den staatlichen Ebenen anerkannt und mit Leben gefüllt werden. Die Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung setzt die Beteiligung der Kommunen mit der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung und mit der Anhörung von Wirtschafts- und Interessenverbänden gleich. Hingegen hebt die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags die kommunalen Spitzenverbände in einer eigenen Regelung hervor. Die Gleichsetzung der Belange der Städte und Gemeinden mit denen von Wirtschafts- und Interessenverbänden wird der verfassungsmäßigen Stellung der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände nicht gerecht. Die Gleichsetzung dieser Belange wird auch der besonderen Betonung des Anhörungsrechts der kommunalen Spitzenverbände in Art. 83 Abs. 7 Satz 1 der Bayerischen Verfassung nicht gerecht. Der Bayerische Städtetag trägt sich deshalb auch nicht in das Transparenzregister ein.

Er distanziert sich ausdrücklich von einer Einstufung als Lobbyverband. Dies hat allerdings zur Folge, dass Stellungnahmen des Bayerischen Städtetags zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes nicht von der Bayerischen Staatsregierung an den Bayerischen Landtag weitergeleitet werden müssen. Dadurch erfährt der Bayerische Landtag vom Vorbringen des Bayerischen Städtetags erst im Rahmen der Anhörung nach § 174 der Geschäftsordnung des Landtags, während die Stellungnahmen der im Transparenzregister eingetragenen Interessenverbände unmittelbar an den Landtag weitergeleitet werden. Dadurch wird auch in der Öffentlichkeit ein falsches Bild erzeugt, wenn im Internetauftritt des Bayerischen Landtags zu einem kommunalen Vorgang zwar Stellungnahmen von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, nicht aber die Stellungnahmen der hauptbetroffenen Kommunen zum Abruf bereitstehen.

Dienstrechtliche Regelungen im Ersten und Zweiten Modernisierungsgesetz

Im Dezember 2024 hat der Bayerische Landtag das Erste und das Zweite Modernisierungsgesetz Bayern beschlossen. Hinsichtlich der darin enthaltenen dienstrechtlichen Regelungen haben sich im Gesetzgebungsverfahren keine Änderungen mehr ergeben. Schwerpunkt der Aussprachen im Bayerischen Landtag waren baurechtliche Änderungen – zu den dienstrechtlichen Änderungen gab es lediglich allgemein gehaltene Anmerkungen. Ob und wie sich die Ausschüsse mit der Stellungnahme des Bayerischen Städtetags auseinandergesetzt haben, ist nicht nachvollziehbar.

Eine Weiterleitung der Stellungnahmen des Bayerischen Städtetags zum Kabinettsentwurf an den Bayerischen Landtag erfolgte nicht, so dass der Gesetzgeber erst sehr spät vom Vorbringen der kommunalen Spitzenverbände Kenntnis erlangte.

Für die kommunalen Spitzenverbände ist nicht nachvollziehbar, inwieweit sich der Bayerische Landtag mit seinen Ausschüssen mit ihren Forderungen auseinandersetzte. Inhalts-Protokolle werden grundsätzlich nicht zur Verfügung gestellt. Deshalb ist es nicht nachvollziehbar, wie vertieft und mit welchen Argumenten die jeweilige Entscheidungsfindung erfolgt ist. Mitunter kann daher der Eindruck entstehen, dass die Beteiligung lediglich pro forma erfolgt. Eine vertiefte thematische Würdigung und Auseinandersetzung ist jedenfalls öffentlich kaum erkennbar. Das Beteiligungsverfahren darf keine Einbahnstraße sein, sondern ein Austausch auf Augenhöhe mit dem Ziel der stetigen Weiterentwicklung eines attraktiven Dienstrechts in Bayern.

Bayerisches Gesetz über wirtschafts-, energiewirtschafts- und vergaberechtliche Vorschriften (BayWiVG) – „Bürgerenergiebeteiligungsgesetz“

Im Dezember 2024 hat der Bayerische Städtetag im Rahmen einer Verbändeanhörung zum Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über wirtschafts- und vergaberechtliche Vorschriften und der Zuständigkeitsverordnung Stellung genommen. Der Bayerische Städtetag hatte das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und der Standortkommunen an den Erträgen der Energiewende im Sinne der lokalen Wertschöpfung massiv als bürokratisch und als inhaltlich falsch kritisiert. Eine Rückmeldung des zuständigen Ministeriums zum Vorbringen des Städtetags erfolgte nicht. Im Internetauftritt des Bayerischen Landtags wurden in der Vorgangsmappe Stellungnahmen von Energie- und Wirtschaftsverbänden und -unternehmen abgedruckt, nicht aber die Stellungnahmen der im Kern betroffenen kommunalen Spitzenverbände. Erst nach massivem Protest in einer gemeinsamen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände und der Energieverbände im Rahmen der Anhörung durch den federführenden Ausschuss im Bayerischen Landtag wurden die Gespräche wieder aufgenommen. Es ist anerkennenswert, dass sich der Wirtschaftsminister zu einem so späten Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren noch bereit erklärte, mit den Verbänden eine bessere Lösung zu erarbeiten und neu in den Bayerischen Landtag einzubringen. Schneller und einfacher wäre das Verfahren gewesen, hätte man mit den Verbänden bereits den Referentenentwurf oder spätestens den Regierungsentwurf eingehender diskutiert.

Der Bayerische Städtetag erarbeitet seine Stellungnahmen – soweit dies die Anhörungsfrist zulässt – auf Grundlage einer umfangreichen Gremienbeteiligung. Neben einer kommunalpolitischen Bewertung des Regelungsvorhabens erfolgt eine vertiefte fachliche Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt, insbesondere auch mit der Umsetzbarkeit und erwartbaren praktischen Auswirkungen. Die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände werden in den Ministerien gewürdigt. Eine Rückmeldung der Würdigung erfolgt aber nur in seltenen Fällen. Diese wäre aber wichtig, um auch das eigene Vorbringen kritisch hinterfragen zu können.

- ➔ Die Bayerische Staatsregierung muss in der Zuleitung von Gesetzesentwürfen an den Bayerischen Landtag die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände beilegen und auf das Vorbringen inhaltlich eingehen. Die kommunalen Spitzenverbände müssen darüber informiert werden, um sich mit der Position der Bayerischen Staatsregierung auseinandersetzen zu können.
- ➔ Auf wesentliche Inhalte der Stellungnahmen muss eine Rückmeldung der Würdigung durch das Ministerium erfolgen. Erhöhte Anforderungen an die Form sind dabei nicht zu stellen.
- ➔ Wort- oder Inhaltsprotokolle der Beratungen in Ausschüssen über Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände müssen den kommunalen Spitzenverbänden zur Verfügung gestellt werden.

5. Vertrauen in die Gestaltungskraft der Städte und Gemeinden: Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden in den Blick nehmen und Finanzausstattung sichern!

Eine auskömmliche Finanzausstattung ist Voraussetzung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Diese liegt nicht in einer unüberschaubaren Förderlandschaft. Stattdessen bedarf es einer grundständigen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden, die deren Handlungsfähigkeit stärkt.

Die Konsultationsvereinbarung der Bayerischen Staatsregierung und der bayerischen kommunalen Spitzenverbände vom 21.5.2004 hebt die Bedeutung leistungsfähiger Städte und Gemeinden besonders hervor:

„Der Schutz der Kommunen vor finanzieller Überforderung hat Verfassungsrang erhalten und wird in umfassender Weise gewährleistet.“

Mit der Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips in Art. 83 Abs. 3 BV sei die „verlässliche und faire Partnerschaft“ zwischen dem Freistaat Bayern und den bayerischen Kommunen auf eine neue Grundlage gestellt worden. Zwanzig Jahre nach diesem Verhandlungserfolg des Bayerischen Städtetags und der bayerischen kommunalen Spitzenverbände ist die anfängliche Freude der Erkenntnis gewichen, dass auch die Bayerische Staatsregierung und der Bayerische Landtag gelernt haben, mit dem Konnexitätsprinzip umzugehen, indem keine rechtlichen, sondern faktische Pflichten oder freiwillige Anforderungen definiert werden. Der Schutz der Kommunen vor finanzieller Überforderung ist derzeit nicht in umfassender Weise gewährleistet.

Dabei brauchen wir mehr denn je leistungsfähige Städte und Gemeinden: Gesellschaftliche, demografische und klimatische Entwicklungen werden in den Städten und Gemeinden spürbar. Auch der Umgang mit diesen Phänomenen erfolgt in der Kommune. Beispiele hierfür sind Klimaschutz und Klimaanpassung, Hochwasserschutz, Hitzeschutz, Bildung und Integration, neue Mobilitätsformen, Energie- oder Wärmeversorgung. Ein wesentlicher Teil der Lösung liegt in den Städten und Gemeinden. Die Städte und Gemeinden wissen, mit diesen Herausforderungen umzugehen. Sie sind erprobt, Transformationsprozesse zu gestalten. Sie sind geschult, Pläne in einem partizipativen Prozess mit der örtlichen Gesellschaft zu erstellen. Städte erstellen Bebauungspläne, Sanierungskonzepte, Klimaschutzkonzepte und Energiekonzepte, Wärmepläne und Energienutzungspläne. Sie entwickeln neue Siedlungen und Quartiere, sanieren Innenstädte und Grünanlagen. Sie benötigen keine neuen Vorgaben, Konzepte zu erstellen, Dokumentationen und Berichte zu schreiben. Bund und Freistaat dürfen sich nicht aus der Verantwortung stehlen und in die Konzepterstellung „fliehen“. Was einmal vielleicht bei der Wärmeplanung funktionieren kann, ist kein Patentrezept und noch lange keine Lösung für die Klimaanpassung oder für den Hochwasserschutz. Vielmehr ist es staatliche Verantwortung, zu priorisieren und die Städte und Gemeinden für die Umsetzung, für die konkrete Lösung zu ertüchtigen. Ertüchtigen bedeutet:

- den Kommunen Spielraum einzuräumen. Ein echter Spielraum besteht aber nur bei einer angemessenen Finanzausstattung. Vertrauen geht vor Kontrolle.
- die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden noch vor der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens.
- die Berücksichtigung kommunaler Handlungsinstrumente. Es muss stets mitgedacht werden, welche Instrumente den Kommunen bereits zur Verfügung stehen und welche neu geschaffen werden müssen.
- die Berücksichtigung des Gesamtkontexts der Regelung im Bundes- und europäischen Gefüge. Der Landesgesetzgeber darf nicht unter der Fahne der Entbürokratisierung Normen setzen, die in Widerspruch zu übergeordneten und für die Kommunen verbindlichen Zielen des Bundes oder der Europäischen Union stehen.
- klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu definieren, nicht allein im Verhältnis zwischen Staat und Kommunen.
- Pflichten rechtlich zu definieren und nicht nur faktisch zu setzen. Die Angst vor einem Konnexitätsausgleich darf nicht zum bestimmenden Faktor zwischen Freiwilligkeit und Verpflichtung werden (vgl. Einführung des Bayerischen Klimaschutzgesetzes, dargestellt in Die Städte im Klimawandel, Diskussionspapier zum BAYERISCHEN STÄDTETAG 2022 in Regensburg, S. 57).
- die in der Konsultationsvereinbarung vom 21.5.2004 festgelegten Spielregeln leben: Dies bedeutet, sich frühzeitig zur Konnexität zu bekennen und frühzeitig an die kommunalen Spitzenverbände heranzutreten (vgl. Ziff. II 1.1 KonsultVer).
- darüber hinaus weiterhin notwendige Förderprogramme einfacher zu gestalten, langfristig anzulegen und mit einer realistischen Mittelausstattung zu versehen. Die Zwecksetzung und die Ausgestaltung neuer oder umgestalteter staatlicher Förderungen für die Kommunen müssen frühzeitig im Sinne der Ziff. 5 der Konsultationsvereinbarung vom 21.5.2004 mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert werden.
- Fehler zuzulassen. Kommunale Selbstverwaltung heißt auch kommunaler Wettbewerb um die besten Lösungen (Best practice). Dazu gehört auch, dass mal etwas schief geht. Fehler sind systemimmanent und kein Grund für überbordende Vorgaben, Berichtspflichten und Kontrollen.

Es ist staatliche Verantwortung, die vorgenannten Aspekte in einem frühen Stadium der Normsetzung und von staatlichen Maßnahmen mitzudenken. Dies gelingt nur, wenn die Städte und Gemeinden und deren kommunalen Spitzenverbände frühzeitig miteinbezogen werden.

KONTROLLE IST GUT, VERTRAUEN IST BESSER

Die Bayerische Staatsregierung und der Bayerische Landtag müssen den Städten und Gemeinden wieder mehr Vertrauen entgegenbringen. Sie müssen den Staatsaufbau berücksichtigen. Denn Kommunen sind Verfassungsorgane: Städte und Gemeinden sind Teil der Exekutive. In diesem engsten Kreis, sozusagen innerhalb der Familie, muss Vertrauen oberstes Gebot sein. Dem widerspricht ein starkes Kontrollbedürfnis der Ministerien. Es braucht mehr Vertrauen zwischen den Ebenen: Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser. Andernfalls ersticken wir in Bürokratie.

- Bund und Freistaat Bayern müssen eine angemessene Finanzausstattung der Städte und Gemeinden sicherstellen.
- Bund und Freistaat müssen die Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden und deren Werkzeuge zur Umsetzung der Neuregelung vor jedem Normsetzungsakt würdigen.
- Der Normgeber muss klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten definieren und darf diese nicht offenlassen, wenn die Regelung von mehreren Stellen erfüllt werden kann oder muss.
- Der Normgeber darf nicht in die Freiwilligkeit elementarer Vorschriften flüchten, um etwaigen Ausgleichsverpflichtungen im Rahmen der Konnexität zu entgehen.

VERTRAUEN SCHAFFT KREATIVITÄT

Positive Beispiele:

Einräumung weitgehender Entscheidungsspielräume im Ladenschlussgesetz, im kommunalen Unternehmensrecht („Nachhaltigkeitsberichterstattung“) oder im Haushaltsvergaberecht:

Im Zweiten Modernisierungsgesetz wurden die Wertgrenzen für vereinfachte Vergaben im Unterschwellenbereich massiv erhöht. Der Gesetzgeber gibt den kommunalen Auftraggebern Vertrauen, indem er ihnen einen weiten Spielraum einräumt und gleichzeitig den Kommunen die Regelungsbefugnis einräumt, selbst lokal angepasste, strengere Vorgaben zu machen. Ähnlich ist die Novelle des kommunalen Unternehmensrechts zu bewerten, in der der bayerische Gesetzgeber auf Initiative der Bayerischen Staatsregierung auf einen pauschalen Verweis auf die für Große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften verzichtet und stattdessen die Vorgaben des Handelsgesetzbuchs entsprechend zur Anwendung bringt. Damit können die Kommunen selbst durch eine Regelung in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag entscheiden, ob sie Erleichterungen des Handelsgesetzbuchs, beispielsweise einen Verzicht auf die Nachhaltigkeitsberichterstattung bei kleineren und mittleren Unternehmen, zur Anwendung bringen wollen. Auch die Erleichterungen im Ladenschlussrecht für Eventöffnungen in den Abendstunden ist von diesem positiven Geist getragen. Hier gibt der Gesetzgeber den Kommunen Spielraum für gute lokale Regelungen, ohne die Kontrolle über die Materie zu verlieren.

Negative Beispiele:

- Staatliche Vorgaben zu den **Parkgebühren** erschweren eine kommunale Parkraumbewirtschaftung mit echter Steuerungswirkung. Der Freistaat legt einen Gebührenrahmen für Parkgebühren sowie für das Anwohnerparken fest. § 10 Satz 2 ZustV bestimmt seit der Einführung des Euro im Jahr 2002 unverändert einen Höchstsatz für Parkgebühren von 50 Cent und in Gebieten mit besonderem Parkdruck höchstens 1,30 Euro je angefangene halbe Stunde. Der Bundesgesetzgeber wandte sich bereits 2004 an die Länder mit der Aufforderung, die Parkgebührenerhebung künftig vollständig der freien Disposition der Kommunen zu überlassen. Dennoch hält der Freistaat an einem Gebührenrahmen auf einem so niedrigen Niveau fest, dass eine Steuerung im Sinne eines Parkraummanagements stark erschwert ist. Eine Lenkungswirkung kann durch die Gebühren nicht erreicht werden. Eine Parkraumbewirtschaftung in den Städten funktioniert aber gerade nicht, indem in verschiedenen Einzelentscheidungen etwa eine Gebührenfreiheit für Elektrofahrzeuge angeordnet wird. Vielmehr brauchen die Städte Handlungsinstrumente und Handlungsspielraum, um in einem Gesamtkonzept auf den fließenden und ruhenden Verkehr einwirken zu können, um so klimapolitische Ziele und Belange der Bewohner, Pendler und Besucher in Einklang bringen zu können. Diese Aspekte muss der Landesgesetzgeber bei der Ausübung der Ermächtigung des § 6a Abs. 6 Satz 3 StVG berücksichtigen. Diesen strategischen Ansatz lässt der

Freistaat aber vermissen. Deshalb sind staatliche Vorgaben zur Höhe der Parkgebühren unsachgemäß. Jedenfalls müssen die Höchstgrenzen deutlich angehoben werden.

- Freiwilligkeit im **Bayerischen Klimaschutzgesetz**, um etwaigen Konnexitätsansprüchen zu entgehen: Der Klimawandel ist die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Städte und Gemeinden sehen sich bei Klimaschutz und Klimaanpassung vor Ort in hoher faktischer Verpflichtung und Selbstverantwortung. Zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern möchten Städte und Gemeinden vorangehen und innerhalb ihres allseitigen Wirkungskreises einen zentralen Beitrag dazu leisten, die Klimaziele zu erreichen. Das Bayerische Klimaschutzgesetz muss dieser Praxis Rechnung tragen und die Städte und Gemeinden zu bestimmten Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes und der Klimaanpassung auch förmlich verpflichten. Dazu gehört zwingend, dass der Freistaat nach den Grundsätzen des Konnexitätsprinzips der Bayerischen Verfassung auch eine entsprechende Kostenfolgeschätzung vorlegt, mit dem Ziel, den Kommunen für diese Aufgaben nicht nur einzelne Förderprogramme anzubieten, sondern vielmehr eine Kostenerstattung zu gewähren.
- Entwurf der alten Bundesregierung zur **Novelle des Hochwasserschutzes**: Zur Risikovorsorge bei Starkregenereignissen wurde vorgesehen, dass Gemeinden Starkregenrisikomanagementpläne erstellen. Der Gesetzentwurf setzt sich aber nicht mit den notwendigen Fragen auseinander, wer für die Umsetzung konkreter Maßnahmen verantwortlich ist, wie diese Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden können und wie die Finanzierung dieser Maßnahmen gesichert ist.

Vertrauen bedeutet aber nicht, die Kommunen mit ihren Problemen und Fragen allein zu lassen. In vielen Bereichen hat die Rechtsanwendung eine Komplexität erreicht, die oftmals nur von stark spezialisierten Fachstellen gehandhabt werden kann. Die Komplexität ergibt sich aus einem zunehmend engmaschigeren Geflecht aus europäischen, Bundes- und Landesvorgaben. Komplettiert wird diese Engmaschigkeit durch Normungen, Verwaltungsvorschriften, Leitfäden und eine Rechtsprechung, die durch jede einzelne Entscheidung zwar zur Lösung einer Rechtsfrage beitragen mag, jedoch in ihrer Fülle häufig nicht mehr überschaubar ist. Beispiele dieser Zunahme an Komplexität sind das europäische Vergaberecht mit einer unüberschaubaren Zahl von Entscheidungen der Oberlandesgerichte und der Vergabekammern, das Beihilfenrecht in seiner teils schwer verständlichen europarechtlich geprägten Auslegung oder jüngst das Verkehrsicherungsrecht, in dem sich eine nicht überschaubare Kasuistik in der Zivilrechtsprechung gebildet hat. Nicht selten sind die Verfahren derart komplex, dass selbst die fachlich gut und stark differenzierten Verwaltungen der größeren Städte Expertise von außen einkaufen müssen. Mittlere und kleinere Kommunen sind ohne kostenträchtige externe Beratung zunehmend überfordert.

Größere Städte behelfen sich durch eine weitere Professionalisierung der Verwaltung. So werden beispielsweise zentrale Vergabestellen eingerichtet. Kleinere Städte müssen sich die Expertise einkaufen. So sind etwa bei der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen aufgrund diffiziler Leistungsbeschreibungen und Anforderungen an die losweise Vergabe Beratungskosten von bis zu 10.000 Euro nicht ungewöhnlich und verteuern die Aufgabenerfüllung.

Die Beratungsangebote der Rechtsaufsichten, der Regierungen oder der kommunalen Spitzenverbände konnten in der Vergangenheit einiges abfedern, stoßen aber auch an Grenzen.

Immer öfter verbleiben Fragen, die in dieser Beratung, teilweise selbst nach Hinzuziehung anwaltlicher Expertise, nicht mehr beantwortet werden können. Dies sind Fragen, bei denen die Ministerien Flagge zeigen müssen und einen Weg weisen müssen. Nur so wird ein einheitlicher Vollzug gewährleistet und ein enormer personeller und finanzieller Aufwand bei mehr als 2000 Kommunen vermieden.

Die bayerischen Ministerien gehen hier vielfach mit guten Beispielen voran:

- Hinweise des StMI und des StMB zum Umgang mit der Berechnung des Auftragswerts bei Planungsleistungen, nachdem der Bund ohne weitere Erläuterung den § 3 Abs. 7 Satz 2 VgV gestrichen hat.
- Seminarangebote des StMB zur Stoffpreisgleitklausel.
- Muster für Allgemeine Vorschriften und „ÖDAs“ des StMB.
- Angebot verschiedener Informationsformate zur Reform der ÖPNV-Finanzierung durch das StMB.
- Runder Tisch zu den Verkehrssicherungspflichten an Badeweihern.
- Verbindliche Einführung von XPlanung in der Bauleitplanung: Der IT-Planungsrat hat digitale Planungsstandards entwickelt, deren Einführung in den Bau- und Planungsämtern sehr komplex und technisch höchst anspruchsvoll ist. Das Bauministerium hat zunächst mit der Praxis in den Rathäusern einen realistischen Weg zur schrittweisen Umsetzung des IT-Planungsratsbeschlusses entwickelt und unterstützt die Kommunen auf diesem Weg mit Fortbildungsangeboten, Muster Ausschreibungstexten und mit der Praxis entwickelten Empfehlungen.
- Modellvorhaben der Fachministerien zu den aktuellen und komplexen Transformationsprozessen der Stadtentwicklung (etwa klimaangepasster Städtebau, Landstadt Bayern; innovative Landschaftsplanung) sowie die fachlich wie fördertech-nisch enge Begleitung von Städten und Gemeinden durch die Städtebauförderung im Bauministerium und durch die jeweiligen Bezirksregierungen.

Aber es bleiben auch wichtige Fragen unbeantwortet:

- Die beihilfenrechtliche Behandlung von Vergünstigungen infolge der Energiepreisbremsen ist bis heute vom BMWK nicht beantwortet.
- Umgang des BMWK mit der Streichung des § 3 Abs. 7 Satz 2 VgV: Das Bundeswirtschaftsministerium ließ wichtige Fragen der Kommunen trotz eines ausdrücklichen Auftrags durch den Bundesrat unbeantwortet.

III. Ein Blick in die Zukunft

Der Lauf der Welt scheint schneller zu werden. Viele unterschiedliche Entwicklungen, Chancen und Krisen wirken oft gleichzeitig auf den Bund, auf den Freistaat und seine Städte und Gemeinden ein. Globalisierung und Vernetzung lassen die Welt schrumpfen und weit weg stattfindende Ereignisse plötzlich nah heranrücken. Industrialisierung und steigender Wohlstand leisten einen Beitrag. Die schnelle und die ungefilterte Verfügbarkeit von Informationen beschleunigt unser Leben. Dies wirkt sich auch auf politische Entscheidungsprozesse aus. In vielen Bereichen muss die Politik schnelle Entscheidungen treffen. Zeit für

lange Verbändeanhörungen und Beteiligungen scheint dann nicht mehr zu bestehen. Und trotzdem ist es gerade dann notwendig, gemeinsam zu denken. Mit dem notwendigen Vertrauen und einer frühzeitigen Einbeziehung der Städte und Gemeinden gelingt es, lange Anhörungsphasen zu einem späten Zeitpunkt eines Verfahrens zu vermeiden. Der Bayerische Städtetag beharrt nicht auf gewohnte Fristsetzungen, wenn der Grund der Beschleunigung des Verfahrens einleuchtend ist und eine frühzeitige Miteinbeziehung erfolgt. Dazu gehört dann aber auch, Verfahren nicht ohne ersichtlichen Grund zu beschleunigen.

**Die Herausforderungen und Krisen der schnelleren Welt
müssen Bund, Freistaat und Kommunen
noch enger zusammenrücken lassen:**

**Zusammen Denken – Zusammen Handeln!
Und zusammen Verantwortung tragen.**

Dann können Krisen gemeistert und Chancen genutzt werden.

Zusammenfassung

Zusammen Denken – Zusammen Handeln – Zusammen Verantworten:

Städte und Gemeinden als Partner des Bundes und des Freistaats

Städte und Gemeinden als Keimzelle der Demokratie und als Vorbild für Beteiligungskultur

In den Städten und Gemeinden zeigen sich gesellschaftliche Strömungen zuerst, hier bündeln sich soziale Probleme und wirken sich die Folgen von wirtschaftlichen Entwicklungen am sichtbarsten aus. Bund, Freistaat und Kommunen müssen zusammen Denken und zusammen Handeln, um die vielfältigen Herausforderungen zu meistern. Zusammen kann Komplexität reduziert werden, ohne dem Populismus zu verfallen. Zusammen können klare Strukturen geschaffen werden, um den Bürgerinnen und Bürgern Halt und Zuversicht zu geben.

Mit starken Städten können der Freistaat, der Bund und die Europäische Union es schaffen, neue Probleme und Herausforderungen zu meistern. Städte sind verlässliche Partner!

Als Verwaltungseinheit an der Basis haben Städte und Gemeinden unmittelbaren Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern. In den Kommunen zeigt sich, ob die Gesetze des Deutschen Bundestags und des Bayerischen Landtags richtig funktionieren. Demokratie ist in der Gemeinde sichtbar, spürbar und erlernbar. Partizipation, Interessenausgleich und Transformationsprozesse voranzutreiben, gehören zu den Kernkompetenzen der Städte und Gemeinden. Städte und Gemeinden sind wegen ihrer Bürgernähe und Sachkenntnis Keimzellen der Demokratie. Sie sind der Anker gegen Extremismus, sind Vorbild für staatliches Handeln und Beteiligungskultur.

Vertrauen ist die Basis: Nur das Vertrauen von Bund und Land in die kommunale Aufgabenerfüllung, ein uneingeschränktes Vertrauen darauf, dass Sachverhalte zusammen gedacht werden müssen und zusammen gehandelt werden muss, schafft eine effektive Aufgabenerfüllung.

Städte und Gemeinden vermissen dieses Grundvertrauen. Es ist zunehmend der Eindruck entstanden, dass Städte und Gemeinden nicht mehr als Partner auf Augenhöhe bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen wahrgenommen werden. Dies erschwert die kommunale Aufgabenerfüllung. Dies zeigt sich in der ausbleibenden Einholung der Vollzugsexpertise von Städten und Gemeinden und deren Verbände im Vorfeld und in einer frühen Phase von Gesetzgebungsverfahren. Dies zeigt sich in zu kurzen Fristen für Anhörungsverfahren oder im Erlass von Regelungen, deren Vollzug von den Kommunen nur mit teurer Rechtsberatung von außen zu bewältigen ist.

Der BAYERISCHE STÄDTETAG 2025 möchte über den Modus der Zusammenarbeit sprechen. Er möchte die Hand reichen, wieder zusammen zu denken und zusammen zu handeln. Er möchte das Grundvertrauen in die kommunale Aufgabenerfüllung stärken.

Grundlage einer verlässlichen Partnerschaft sind Vertrauen und die Überzeugung, dass die Herausforderungen besser bewältigt werden können, wenn zusammen gedacht und gehandelt wird. Wird diese Überzeugung gelebt und besteht ein echter Wille, die Expertise der Städte und Gemeinden einzuholen, dann sind Verfahren nicht bloße Bürokratie, sondern echte Beschleuniger, weil Hürden bereits frühzeitig überwunden werden können.

Eine gute Verbändebeitilgung ...

... nimmt kommunale Belange auf allen Ebenen wahr.

... setzt zu einem Zeitpunkt an, an dem Inhalte noch angepasst werden können und noch nicht verkündet oder versprochen sind. Das entscheidende Moment einer guten Verbändebeitilgung ist der Zeitpunkt: Bestenfalls erfolgt die Beitilgung der kommunalen Spitzenverbände vor der Gesetzesinitiative durch das federführende Ministerium. Hierfür gibt es viele gute Beispiele. Im Geschäftsgang der Bayerischen Staatsregierung erfolgt die Kommunikation mit den Städten und Gemeinden viel zu spät.

... gibt Raum, um den Sachverhalt grundlegend in den Gremien durchdringen zu können.

Die Expertise der Städte und Gemeinden wird nur dann in Gänze gehoben, wenn es dem Verband ermöglicht wird, diese auch einzuholen. Dafür bedarf es eines ausreichenden Vorlaufs, um die Gremien einzuberufen und den Anhörungsgegenstand inhaltlich zu erfassen und aufzubereiten.

... weiß, das kommunale Vorbringen im Lichte der verfassungsmäßigen Stellung der Städte und Gemeinden zu gewichten:

Keine Gleichsetzung der Belange der Städte und Gemeinden mit denen von Wirtschafts- und Interessenverbänden und der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit. Seriöser Umgang mit den Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände. Dazu gehören eine Befassung und Rückmeldung.

... vertraut in die Gestaltungskraft der Städte und Gemeinden, nimmt die Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden in den Blick und sichert deren Finanzausstattung.

Der Schutz der Kommunen vor finanzieller Überforderung hat Verfassungsrang erhalten und muss in umfassender Weise gewährleistet werden.

Die Herausforderungen und Krisen müssen Freistaat und Kommunen noch enger zusammenrücken lassen: Zusammen Denken – Zusammen Handeln! Und zusammen Verantwortung tragen. Dann können Krisen gemeistert und Chancen genutzt werden.

Impressum

Herausgeber:

Bayerischer Städtetag

Arnulfstraße 50

80335 München

Telefon 089 290087-0

post@bay-staedtetag.de

www.bay-staedtetag.de

Verantwortlich für den Inhalt:

Bernd Buckenhofer

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:

Florian Gleich, Dr. Achim Sing

Umschlaggestaltung, Layout:

Heidi Sorg & Christof Leistl, München

Druck:

Druckerei Offprint, München

Copyright: 29.4.2025 by Bayerischer Städtetag

