

# FORDERUNGEN DES BAYERISCHEN GEMEINDETAGS ZUR LANDTAGSWAHL 2023

Ausführliche  
Langversion



digital mehr erfahren



Kommunale Selbstverwaltung achten,  
Eigenverantwortung fördern,  
Zukunft gestalten!



**BAYERISCHER  
GEMEINDETAG**

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>I. EINLEITUNG</b>	<b>2</b>
----------------------	----------

---

<b>II. KERNFORDERUNGEN</b>	<b>3</b>
1. Stärkung der Finanzhoheit	3
2. Bewahrung der Planungshoheit	9
3. Stärkung der Personalhoheit	11
4. Förderung der Organisations- und Kooperationshoheit	12
5. Anerkennung und Förderung der gemeindlichen Daseinsvorsorge	17
6. Soziale Aufgaben	23
7. Stärkung des kommunalen Ehrenamts/Mandats	26

---

# I. EINLEITUNG

„Lebendige und starke Kommunen sind das Fundament unseres Landes.“

„Starke Kommunen – Starkes Bayern – Starke Zukunft“

Zwei Zitate aus Veröffentlichungen der Bayerischen Staatsregierung, denen wir uneingeschränkt zustimmen können. Tatsache ist aber, dass die gemeindliche Selbstverwaltung in mehrfacher Hinsicht unter Druck geraten ist. Einerseits wird vermehrt und massiv in gemeindliche Hoheitsrechte wie die Planungs- oder Finanzhoheit eingegriffen, indem etwa neue Privilegierungstatbestände im Bauplanungsrecht geschaffen, Einnahmemöglichkeiten abgeschafft oder die Erhebung von Gemeindesteuern verhindert werden. Andererseits kämpfen die Gemeinden, Märkte und Städte mit einer Flut zusätzlicher Aufgaben. Oftmals werden sie dabei als „Ausfallbürgen“ in die Verantwortung genommen, wenn „der Markt“ versagt – beispielsweise bei der Errichtung eines E-Ladesäulennetzes, der Abdeckung von Mobilfunklöchern oder im Bereich der Pflege. Die unterste kommunale Ebene soll ferner immer dann einspringen, wenn bisherige Verteilungsprozesse – wie bei der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum – nicht mehr funktionieren. Geradezu im Widerspruch dazu werden traditionell den Gemeinden zustehende Aufgaben beispielsweise im Bereich der Energieversorgung auf überörtliche Ebenen verlagert.

Die gemeindlichen Handlungsspielräume verengen sich durch permanent höhere Standards und überambitionierte staatliche Zielvorgaben. Die überbordende Bürokratie in Gestalt von kaum noch zu administrierenden Pflichten zur Erstellung von Plänen und Konzepten oder Dokumentations- und Nachweispflichten liegt wie Blei auf den Schultern der kommunalen Selbstverwaltung. Der sich bereits deutlich nicht nur im öffentlichen Dienst abzeichnende Fachkräftemangel wird diese Situation noch weiter verschärfen.

Dennoch stellen sich die Gemeinden, Märkte und Städte den großen und vielfältigen Herausforderungen unserer Zeit, angefangen von Klimaschutz- oder

Klimaanpassungsmaßnahmen und der beschleunigten Energiewende über die Bewältigung der Folgen demografischer Entwicklungen und der Integration von Flüchtlingen bis hin zu der Umsetzung des Ganztagsbetreuungsanspruchs und erhebliche Investitionen in Infrastrukturen oder Digitalisierung der Verwaltung. Dieser Kraftakt kann aber nur gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort gelingen. Andernfalls sind Enttäuschungen über nicht erreichte, aber propagierte hehre Ziele und dadurch eine Zunahme der Politikverdrossenheit vorprogrammiert.

Damit die genannten Zitate nicht zu hohlen Lippenbekenntnissen werden und die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen bestmöglich gelingen kann, ist ein massives Umsteuern in der Politik erforderlich. Was wir brauchen, ist mehr Realitätssinn in Bezug auf die staatliche Leistungsfähigkeit und Umsetzbarkeit politischer Ziele und den Mut, dies gegenüber den Menschen zu kommunizieren. Es ist an der Zeit, klare Priorisierungen aufgrund knapper Ressourcen vorzunehmen. Notwendig sind mehr Effizienz in der Umsetzung, mehr Eigenverantwortung und weniger staatlicher Dirigismus, mehr Vertrauen in die Ideenvielfalt und Gestaltungskraft kommunaler Selbstverwaltungsorgane.

Die Gemeinden, Märkte und Städte sind bereit, die sich stellenden Herausforderungen gemeinsam mit der Landespolitik anzugehen. Dazu benötigen sie aber die erforderliche Handlungsfreiheit, die richtigen Rahmenbedingungen und eine angemessene Finanzausstattung!

Deshalb erheben wir folgende **Kernforderungen**:

# II. KERNFORDERUNGEN

## 1. STÄRKUNG DER FINANZHOHEIT

**Wir fordern eine Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs!**

**Als Voraussetzung für die Wahrnehmung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist eine nachhaltige, angemessene und aufgabenorientierte Finanzausstattung der Kommunen unabdingbar.**

**Der Anteil an staatlichen Haushaltsmitteln im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist deutlich zu erhöhen. Vorwegentnahmen auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes (z.B. für Art. 10 und Art. 15 FAG) sind auf das absolut notwendige Maß zu begrenzen, um die Schlüsselzuweisungen nachhaltig zu stärken. Der Ansatz für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZW) im Rahmen des Kfz-Steuerersatzverbundes ist dauerhaft beizubehalten und zu erhöhen (entweder durch Erhöhung des Anteils über 70 % hinaus oder durch Rückführung der Mittel für die Verstärkung des Art. 15 FAG). Alternativ zu den vorgenannten Forderungen ist der Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund von derzeit 12,75 % (schrittweise) auf 15 % zu erhöhen.**

Der kommunale Finanzausgleich in Bayern wurde im Rahmen eines mehrjährigen Prozesses evaluiert und überarbeitet. Die Neuregelung, auf die sich die Staatsregierung und die kommunalen Spitzenverbände in Bayern geeinigt haben, wurde erstmalig im Rahmen der Verhandlungen zum kommunalen Finanzausgleich 2016 angewandt.

Die Jahre seit 2016 wurden trotz aller Herausforderungen gekennzeichnet durch eine stetige Zunahme von Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen. Entsprechend wuchs auch das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs stetig auf zwischenzeitlich rund 11 Milliarden Euro an. Demgegenüber steht jedoch eine gravierende Steigerung der Ausgaben der Kommunen.

So erreichen insbesondere die Ausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe jährlich neue Rekordwerte. Im Jahr 2021 betragen die Nettoausgaben 8,8 Milliarden Euro. Für die Jahre 2022 ff. ist von weiteren Ausgabesteigerungen auszugehen. Hingegen lagen im Jahr 2011 die Ausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe noch unter 4 Milliarden Euro. Dabei entfällt der größte Kostenblock auf die Kindertagesbetreuung. Auch bei den Bezirken weisen die Nettoausgaben für Sozialhilfe und Eingliederungshilfe erhebliche Kostensteigerungen auf. Die Nettoausgaben sind von 2,63 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf inzwischen 4,16 Milliarden Euro in 2021 angestiegen. Kostentreiber sind vor allem bundesrechtliche Regelungen, die nicht ausfinanziert werden und damit zu erheblichen und stetig steigenden Belastungen der Umlagezahler führen.

Angesichts der sich massiv verschärfenden Finanzlage ist es unverzichtbar, dass kommunale Mehrbelastungen durch gesetzlich geschaffene oder erweiterte Aufgaben sowie steigende Standards durch Bund und/oder Land auszugleichen sind. Als Beispiel kann hier die Wohngeldreform dienen. So hat sich die Anzahl der Wohngeldempfänger verdreifacht, ohne dass es einen Ausgleich für den damit verbundenen gestiegenen Aufwand (Personal- und Verwaltungskosten) gibt. Sowohl die Unterbringung als auch die Integration von Geflüchteten bringen zudem erhebliche finanzielle Mehrbelastungen für die Kommunen mit sich und stellen sie vor enorme Herausforderungen. Der Bund trägt einen Teil der Kosten und stellt den Ländern für die Kommunen Mittel zur Verfügung. Es ist auch aus kommunaler Sicht angemessen, wenn das Land einen Teil der Mittel für eigene Ausgaben verwendet. Zwingend erforderlich ist es jedoch, dass der Freistaat die Kommunen zeitnah, bedarfsgerecht und unbürokratisch an den Bundesmitteln beteiligt. Die den Kommunen durch die Bewältigung der Flüchtlingskrise entstehenden Mehraufwendungen sind vom Bund und Freistaat Bayern dauerhaft und vollständig auszugleichen.

Rekorddefizit bei den Krankenhäusern, Betriebskostendefizit beim ÖPNV (Deutschlandticket), steigende Personalkosten sowie Kürzung von Bundes- und



Landesmitteln dürfen nicht zu Lasten des kommunalen Bereichs gehen, denn das kann der kommunale Finanzausgleich nicht auffangen. Hier sind Bund und Freistaat aufgefordert, ihren Beitrag außerhalb des Finanzausgleichs zu leisten.

Das Ergebnis des kommunalen Finanzausgleich 2023 und die damit verbundene Verbesserung ist in erster Linie auf den Anstieg beim allgemeinen Steuerverbund und dabei auf die Entwicklung bei den Gemeinschaftssteuern zurückzuführen. Das Grundgesetz garantiert den Kommunen einen Anteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern (Art. 106 Abs. 7 GG). In Bayern sind die Kommunen seit 2013 mit 12,75 % daran beteiligt. Seit 2018 leitet der Freistaat weitere 155 Millionen Euro aus der sog. Ländermilliarde an die Kommunen weiter. Der Ansatz beträgt für das Jahr 2023 daher 6,1 Milliarden Euro. Der Kommunalanteil ist verfassungsrechtlich garantiert, er ist aber auch erforderlich, um die dramatischen Ausgabesteigerungen abzuschwächen. Notwendig wäre es, den größten Teil dieser Mittel den Schlüsselzuweisungen zur Verfügung zu stellen.

Daneben stellt der Freistaat Bayern in aller Regel nur noch in geringem Umfang zusätzliche staatliche Haushaltsmittel bereit. Im Zehnjahresvergleich ist das Volumen der zusätzlichen staatlichen Haushaltsmittel - trotz deutlich gestiegenem Steueraufkommen und Spielräumen - sogar leicht rückläufig. 2013 betragen die zusätzlichen staatlichen Haushaltsmittel 2,393 Milliarden Euro, im Jahr 2023 nur noch 2,359 Milliarden Euro.

Zugenommen hat stattdessen das sog. Umschichtungsvolumen. Hierbei handelt es sich um Mittel, die für andere Positionen als den Schlüsselzuweisungen verwendet werden. Im Jahr 2013 betrug das Umschichtungsvolumen 726 Millionen Euro, im Jahr 2023 werden dagegen 1,833 Milliarden Euro, das entspricht einen Anteil von 30 %, umgeschichtet. Dadurch werden die Schlüsselzuweisungen nachhaltig geschwächt. So werden rund 712 Millionen Euro für die Hochbauförderung, 446 Millionen Euro für die Verstärkung der Investitionspauschale, 68 Millionen Euro für die Be-

darfszuweisungen (Stabilisierungshilfen) und 601 Millionen Euro für die Bezirke umgeschichtet.

An der Hochbauförderung beteiligt sich der Freistaat damit nurmehr mit 29 % eigener Haushaltsmittel. Die Verstärkung um 350 Millionen Euro war zwingend erforderlich, um einen Investitions- und Förderstau zu vermeiden, allerdings ist die Entwicklung der stetig steigenden Eigenanteile Besorgnis erregend. Der Freistaat ist deshalb aufgefordert, um die Mittelausstattung zu verstetigen, seinen Anteil an allgemeinen Haushaltsmitteln zu erhöhen.

Gleiches gilt für Art. 15 FAG und die Mittel für die Bezirke. Bereits im Jahr 2022 wurden 410 Millionen Euro staatliche Mittel aus Art. 15 FAG entnommen. Diese Entnahme musste vollständig durch Umschichtungen ausgeglichen werden. Nur so konnte eine Stabilisierung der Bezirksumlagen erreicht werden. Im Jahr 2023 beteiligt der Freistaat sich gerade noch mit 7 % an Art. 15 FAG.

#### Daher fordern wir

- ENTWEDER die Erhöhung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuerverbund auf 15 %
- ODER die Rückführung der Umschichtungen durch Einsatz staatlicher Haushaltsmittel.

Die Erhöhung des Kommunalanteils um 1,076 Milliarden Euro führt zu einer Stabilisierung der Schlüsselzuweisungen und trägt dazu bei, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, genehmigungsfähige Haushalte aufzustellen, ohne die erforderlichen Investitionen zurückfahren zu müssen. Damit erhalten die Kommunen eine notwendige und ausreichende Grundfinanzierung.

Ein vergleichbarer Effekt kann erreicht werden, wenn der Freistaat Bayern den Anteil seiner allgemeinen Haushaltsmittel um 1,076 Milliarden Euro erhöht. Damit können die Umschichtungen zurückgenommen, die Schlüsselzuweisungen stabilisiert und die oben genannten Effekte erreicht werden.

#### Wir fordern ein Umdenken im Förderwesen!

**Die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände zur Weiterentwicklung der Grundsätze für Förderprogramme für Kommunen sind schnellstmöglich umzusetzen.**

**Weniger ist mehr! Die Vielzahl der Förderprogramme ist auf den Prüfstand zu stellen. Es müssen mehr pauschale Ansätze mit Spielraum für die Kommunen geschaffen werden. Die Kommunen sind deutlich früher in die Erarbeitung von Förderprogrammen einzubinden.**

**Sinnvolle Förderprogramme müssen auch mit einem ausreichenden Fördervolumen ausgestattet werden. Nur das führt zu einer hinreichenden Planungssicherheit und mehr Flexibilität für die Kommunen. Die Fördervoraussetzungen müssen klar und einfach formuliert sowie praktisch umsetzbar sein. Wir brauchen realistische Umsetzungsfristen und mehr Kontinuität.**

**Erforderlich sind staatliche Hilfestellungen wie z.B. durch „Förderlotsen“ und eine einheitliche Förderplattform, um den Kommunen eine zielführende Navigation durch den „Dschungel“ der Förderprogramme zu erleichtern. Antrags- und Nachweispflichten müssen auf das absolut notwendige Maß reduziert und vollständig digital ermöglicht werden.**

Die Finanzierung der Kommunen in Bayern wird von drei wichtigen Säulen getragen:

- Eigenen Einnahmen der Kommunen
- Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs, die auch einzelne Förderprogramme beinhalten,
- Staatliche Förderprogramme zur Unterstützung und Sicherstellung der Investitionsfähigkeit wie auch dauerhaften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kommunen in Bayern

Dabei kommt jeder der drei Säulen eine besondere Bedeutung zu.

In den letzten 10 Jahren wurden immer mehr neue Aufgaben aus allen Bereichen der Daseinsvorsorge auf die Kommunen übertragen. Dies gilt im Sozialbereich

genauso wie im Bildungs- und Kinderbetreuungsbereich, im Bereich der Bereitstellung kommunaler Infrastruktur bis hin zur Breitbandversorgung. Dabei tragen Förderprogramme auch dazu bei, dass Kommunen Aufgaben übernehmen, für die sie aufgrund der einschlägigen kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften gar nicht zuständig wären.

Der Umfang und die Dichte der Förderprogramme haben ein Volumen erreicht, das von den Kommunen nicht mehr vollumfänglich erfasst, bearbeitet und abgewickelt werden kann. Aufgrund immer komplexer werdender Fördersysteme, kurzer Antragsfristen und begrenzter Förderzeiträume ist es heute bereits an der Tagesordnung, dass selbst notwendige oder zielführende Förderanträge nicht mehr gestellt bzw. in Angriff genommen werden können.

Es ist deshalb an der Zeit, in eine grundsätzliche Diskussion über die Förderung von Kommunen durch die EU, den Bund und das Land und die hierfür notwendigen Ressourcen einzusteigen. Dem Grundgedanken, der allen Fördermaßnahmen zugrunde liegt, dass alle Kommunen gleichermaßen unter Berücksichtigung eines vertretbaren Aufwands Förderprogramme in Anspruch nehmen können, wird nicht mehr hinreichend Rechnung getragen.

Aus diesen Gründen fordern wir eine Entwicklung weg von unzähligen Einzelprogrammen hin zu etwas allgemeineren Ansätzen mit mehr Entscheidungsspielraum für die Kommunen. Zielführend wären einfache, transparente, mit einem überschaubaren Ressourceneinsatz zu bedienende Förderprogramme. Notwendig sind angemessene Antragsfristen und ausreichende Laufzeiten, die für mehr Sicherheit und Planbarkeit sorgen. Erforderlich ist bei der Entwicklung von Förderprogrammen die frühzeitige Einbeziehung der kommunalen Ebene mit dem Ziel einer Optimierung der Inhalte und Verfahren. Die zunehmend überbordende Regulierungs- und Kontrolldichte muss Platz machen für praktikable Antrags-, Nachweis- und Dokumentationspflichten. Notwendig wäre zudem eine Begleitung der kommunalen Ebene durch staatliche Kompetenzzentren, um für jede Kommune Aufwand,

Ertrag und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen halten zu können.

Der Ministerrat hat sich in den letzten Monaten mit der Thematik unter der Überschrift „Von A wie analog bis Z wie Zahlung“ mit dem Ziel einer Modernisierung und Digitalisierung des Förderwesens befasst. Auch der Bayerische Gemeindetag hat sich zusammen mit dem Bayerischen Städtetag, dem Bayerischen Landkreistag und dem Bayerischen Bezirkstag intensiv mit der Modernisierung des Förderwesens auseinandergesetzt und die Ergebnisse in einem Diskussionspapier zusammengefasst. Für uns ist dies jetzt der richtige Zeitpunkt für den erforderlichen Einstieg in einen zielführenden Diskussionsprozess zwischen Staat und Kommunen.

Wir sehen unsere Initiative als Beginn eines Prozesses mit dem Ziel, zu einem nachhaltigen Erfolg für die Kommunen und damit auch für den Freistaat Bayern zu kommen.

Zehn Überlegungen für eine Weiterentwicklung von Förderprogrammen für Kommunen:

#### 1. Rechtzeitige Einbeziehung der Förderempfänger

Die Kommunen als Förderempfänger sollen bereits im Vorfeld der Erarbeitung, bei der Neufassung und Fortentwicklung von Förderprogrammen über die kommunalen Spitzenverbände einbezogen werden.

#### 2. Eindeutige Verortung von Förderprogrammen in der „Förderlandschaft“

Es gilt, einen eindeutigen Förderzweck zu definieren. Überschneidungen sind soweit als möglich zu vermeiden. Sollten sie jedoch unvermeidbar sein, sollen Aussagen zur Kompatibilität bzw. Kumulationsfähigkeit mit anderen Förderprogrammen enthalten sein.

#### 3. Überprüfung der Vielzahl der Förderprogramme

Die Anzahl der die Kommunen betreffenden Förderprogramme ist einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Im Zweifel ist allgemeineren Förderan-

sätzen mit Gestaltungsspielraum für die kommunale Selbstverwaltung der Vorrang vor komplizierten Einzelförderungen einzuräumen.

#### 4. Klare Vorgaben für Förderprogramme

Die Förderprogramme sollten klare, schlanke und einfach umsetzbare Anforderungen definieren; sie sollten angemessene Antragsfristen und Laufzeiten beinhalten. Für die Kommunen muss eine Planungssicherheit bei längerfristigen Projekten oder solchen mit langer Vorlaufzeit gewährleistet werden. Verwaltungsvereinbarungen von Bund und Ländern sind zeitnah zu schließen.

#### 5. Angemessenes Fördervolumen und Flexibilität

Das Fördervolumen soll sich an dem erforderlichen und realistischen Förderbedarf orientieren. Daneben ist sicher zu stellen, dass Förderprogramme ausreichend Flexibilität und den notwendigen Spielraum zur Entwicklung innovativer Konzepte ermöglichen. Regionale Besonderheiten sollen Berücksichtigung finden können. Dies alles stärkt die kommunale Selbstverwaltung.

#### 6. Evaluierung und Fortschreibung von Förderprogrammen

Förderprogramme sind regelmäßig zu evaluieren und fortzuschreiben. Dabei ist auch zu gewährleisten, dass Kostenrichtwerte, Förderhöchstbeträge usw. an die aktuellen Entwicklungen angepasst werden. Es ist darauf zu achten, dass sich zwischen nominellem und tatsächlichem Fördersatz, aber auch im Hinblick auf die tatsächlichen Aufwendungen keine außer Verhältnis stehenden Diskrepanzen ergeben.

#### 7. Festlegung des erforderlichen Eigenanteils

Der von der Kommune zu erbringende erforderliche Eigenanteil ist so festzulegen, dass er der jeweiligen Situation der Kommune ausreichend Rechnung trägt. Es ist darauf zu achten, dass sich der Eigenanteil während eines laufenden Förderverfahrens nicht außer Verhältnis erhöht. Außerdem ist fortlaufend zu prüfen, durch welche Ansätze und Maßnahmen strukturschwache Regionen oder Regionen mit sich

stark verändernden Anforderungen zielgerichtet unterstützt werden können.

#### 8. Schaffung einer Anlaufstelle – „Förderlotsen“

Bei den Regierungen wird eine zentrale spezialisierte und mit ausreichenden Personalkapazitäten versehene Anlaufstelle mit sog. „Förderlotsen“ geschaffen. Die Förderlotsen sind zuständig für die Themenfelder Beratung, Erfahrungsaustausch, Unterstützung und Verfahrensbegleitung. Sie geben einen Überblick auch über Förderprogramme der EU, des Bundes und des Freistaats Bayern. Ähnliche bzw. vergleichbare Förderprogramme sollen nicht von verschiedenen Förderstellen bearbeitet werden. Hier sollte eine Bündelung bei einer zentralen Stelle wie z.B. den zuständigen Regierungen vorgesehen werden.

#### 9. Schaffung einer zentralen Förderplattform

Über die bisher bereits bestehenden Angebote hinaus wird eine zentrale Förderplattform eingerichtet, die eine einfache, verständliche, aktuelle und übersichtliche Aufbereitung der entscheidungsrelevanten Inhalte der bayerischen Förderprogramme beinhaltet. Dargestellt werden sollen z.B. die Höhe des Eigenanteils, das Fördervolumen, zu beachtende Fristen, der jeweilige Fördersatz, die Förderhöhe, die Fördervoraussetzungen, aber auch welche Fördermittel aktuell beim jeweiligen Förderprogramm noch zur Verfügung stehen.

#### 10. Antrags- und Nachweispflichten –

„so viel wie nötig, aber so wenig wie möglich“

Der Grundsatz ist sowohl beim Förderinhalt, beim Förderverfahren, insbesondere aber auch bei den Antrags- und Nachweispflichten vollumfänglich Rechnung zu tragen. Förderhöhe und Aufwand müssen in einer angemessenen Relation zu einander stehen. Daten und Kostenangaben werden nur in der Detailtiefe gefordert, wie sie zum Zeitpunkt der Antragstellung regelmäßig vorliegen können. Bei der Prüfung wird auf die Kriterien Prüfbarkeit, Ziel und Erfolgskontrolle abgestellt. Dokumentationsanfordernisse, Berichts- und Nachweispflichten werden eindeutig beschrieben und tragen dem

Grundgedanken der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit Rechnung.

#### 11. Vereinheitlichung der Fördersystematik

Ziel sollte sein, die Fördersystematik im Freistaat Bayern aber auch in Abstimmung mit dem Bund nicht zuletzt im Hinblick auf Bundesprogramme zu standardisieren. Die gilt sowohl für Grundsätze und Richtlinien, aber auch für eine einheitliche Sprache.

#### Wir fordern eine Evaluierung und Fortentwicklung der Doppik!

**Eine Evaluierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Doppik ist nach mehr als 20 Jahren Echtbetrieb längst überfällig.**

**Die Regelungen vor allem zur Vermögenserfassung und -bewertung sowie zur Bilanzierung, aber auch zur Aufstellung von konsolidierten Jahresabschlüssen sind dringend auf den Prüfstand zu stellen und den aktuellen Bedürfnissen entsprechend weiterzuentwickeln. Erforderlich ist auch eine Neuregelung der Grundsätze zur Berechnung und Erhebung der Kreisumlagen bei doppisch buchenden Landkreisen.**

In Bayern sind die Regelungen zur Einführung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens Anfang der 2000er Jahre in Kraft getreten, so die Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik (KommHV-Doppik) im Jahr 2007. Im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden, Märkte und Städte wenden derzeit rund 60 Kommunen diese Regeln an. Während in den anderen Ländern Fortentwicklungen in einzelnen Bereichen, so z.B. beim konsolidierten Jahresabschluss stattgefunden haben, ist in Bayern hierzu nichts geschehen.

Es ist jedoch dringend erforderlich, die Regelungen zum doppischen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zu evaluieren und die sich hieraus abzuleitenden Erkenntnisse im Rahmen einer Fortentwicklung der Rechtsvorschriften umzusetzen. Dies ist dringend geboten, damit die Kommunen, die sich auf diesem Weg



begeben haben, auch einen Rechtsrahmen anwenden müssen, der den aktuellen Erfordernissen Rechnung trägt. Der Reformbedarf ist vielfältig. Er umfasst Regelungen zur Klarstellung, Transparenz, Vereinfachung und Begrenzung des Aufwands. Wichtig wäre vor allem, die Regelung zur Berechnung und Festsetzung der Kreisumlagen mit dem Ziel zu überprüfen, eine Überforderung der Umlagezahler zu vermeiden und eine Schaffung überbordender Liquidität bei den Umlageempfängern zu verhindern.

Es ist erforderlich, einen zukunftsfähigen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine Orientierung ermöglicht, wenn auf europäischer Ebene tatsächlich die Regelungen zu EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) und IPSAS (International Public Sector Accounting Pronouncements) greifen werden.

### **Wir lehnen eine weitere Aushöhlung der Aufgabenfinanzierung strikt ab!**

**Die Gemeinden, Märkte und Städte wenden sich kategorisch gegen eine Abschaffung von Einnahmemöglichkeiten wie dies zuletzt bei den Straßenausbaubeiträgen und der Bettensteuer geschehen ist. Neue Ansätze zur gemeindlichen Aufgabenfinanzierung dürfen nicht verhindert, sondern müssen unterstützt werden.**

Die Finanzhoheit gewährleistet den Kommunen auch eine eigenverantwortliche Einnahmenwirtschaft. Die Gemeindeordnung sieht vor, dass die für die gemeindliche Aufgabenerfüllung erforderlichen Einnahmen vorrangig aus Entgelten für die von den Gemeinden erbrachten Leistungen zu decken sind. Durch die Abschaffung von einzelnen Einnahmehemöglichkeiten wurde und wird die Aufgabenfinanzierung deutlich erschwert. Gleichzeitig dürfen neue Ansätze zur Finanzierung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung wie etwa die Reitpferde-, Verpackungs- oder Bettensteuer nicht von vornherein vom Gesetzgeber unterbunden werden. Andernfalls geraten die Gemeinden, Märkte und Städte immer mehr in die Rolle des Bittstellers für staatliche Finanzzu-

weisungen, die wiederum unter Haushaltsvorbehalt stehen oder von vornherein nicht auskömmlich sind. Diese Entwicklung lehnen wir entschieden ab.

### **Wir fordern einen ehrlichen Umgang mit dem Konnexitätsprinzip!**

**Aufgaben dürfen nicht über den „goldenen Zügel“ des Förderrechts kommunalisiert werden. Wir brauchen klare, finanziell hinterlegte Aufgabenzuweisungen statt „Empfehlungen“ des Gesetzgebers. Wir erwarten, dass sich der Freistaat für eine strikte Einhaltung des Aufgabenübertragungsverbots zwischen Bund und Kommunen vor allem im Sozialbereich einsetzt.**

Die Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Bayerischen Verfassung war zweifellos ein wichtiger Schritt zur Sicherung der kommunalen Finanzautonomie. Das Konnexitätsprinzip läuft allerdings ins Leere, wenn der Freistaat Bayern den Gemeinden, Märkten und Städten über den „goldenen Zügel“ des Förderrechts Aufgaben zur „freiwilligen“ Erfüllung andient, die aufgrund der Erwartungen der Menschen vor Ort oder interessierter Kreise an die Wahrnehmung dieser Aufgabe faktisch zur Pflichtaufgabe auf gemeindlicher Ebene mutieren. Als Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien etwa die Themen E-Ladesäulen, Mobilfunkabdeckung, Förderung gemeindlicher Maßnahmen zur Sicherstellung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum oder die Förderung der sogenannten „Gemeindeschwestern“ genannt.

Gleiches gilt, wenn der Gesetzgeber bloße, mit mehr oder weniger auskömmlichen Fördermitteln hinterlegte „Empfehlungen“ ohne klare Aufgabenzuweisungen ausspricht, wie dies etwa im Bayerischen Klimaschutzgesetz der Fall ist. Dadurch wird die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zunehmend verwässert. Selbst bei großzügig ausgestatteten staatlichen Förderprogrammen müssen die Gemeinden, Märkte und Städte ihren Eigenanteil tragen, was aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Situation vor Ort geeignet ist, die Ungleichheit zu verschärfen. Dies läuft wiederum dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensver-

hältnisse zuwider. Wir erwarten hier einen ehrlichen Umgang mit dem Grundgedanken der Konnexität auf Landesebene! Als notwendig erkannte staatliche Regelungen, Vorgaben, Standards usw. dürfen nicht aus Furcht vor finanzieller Kompensation unterbleiben.

Im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen gibt es kein Konnexitätsprinzip, vielmehr gilt das grundgesetzlich verankerte Aufgabenübertragungsverbot. Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst klargestellt, dass auch die Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits übertragenen Aufgabe von diesem Durchgriffsverbot erfasst ist, wenn ihre Maßstäbe, Tatbestandsvoraussetzungen oder Standards so verändert werden, dass damit mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden sind. Um diese Grundsätze gegenüber dem Bund insbesondere im Sozialbereich mit Leben zu füllen, bedarf es einer klaren Haltung der Länder hierzu, auch wenn dies möglicherweise mit Mehrkosten auf Landesebene verbunden ist. Staatspolitische Wünsche dürfen nicht zu Lasten der Kommunen umgesetzt werden!

## **2. BEWAHRUNG DER PLANUNGSHOHEIT**

### **Wir fordern die Schaffung eines gemeinwohlorientierten Bodenrechts!**

**Bauerwartungsland und die bebaubare Baulücke als bloßes Spekulations- und Anlageobjekt zu betrachten, ist leider gängige Praxis, welche in Politik und Gesellschaft tief verankert ist. Wir brauchen aber in Zeiten eines angespannten Wohnungs- und Bodenmarktes eine breite und tiefgreifende Debatte über ein gemeinwohlorientiertes Bodenrecht!**

Die Debatte um ein gemeinwohlorientiertes Bodenrecht ist so alt wie das Baugesetzbuch (BauGB) selbst. So wurden Instrumente wie das eines Planungswertausgleichs sowie einer mit Mobilisierungswirkung versehenen erhöhten Baulandgrundsteuer C bereits

in den 1950er Jahren diskutiert, und gerade die Bayerische Verfassung hat zur Sozialpflichtigkeit des mit Baurecht belegten Grundstückseigentums eine klare Haltung: „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen“ ist dort zu lesen. Doch Deutschland und insbesondere Bayern haben sich – anders als beispielsweise die Schweiz oder das Bundesland Wien – offenbar gegen diesen Grundsatz entschieden. Das Bauerwartungsland und die bebaubare Baulücke als Spekulations- und Anlageobjekt sind als Normalität in Politik und Gesellschaft tief verankert. Geringste Forderungen nach minimalen Steuerungs- und Lenkungsinstrumenten werden regelmäßig als investitionsfeindlich und enteignungsgleich diskreditiert. Die Probleme und Spannungen am Boden- und Wohnungsmarkt sind zu groß, als dass sich die Politik weiterhin berechtigten und durchdachten Forderungen für ein gemeinwohlorientiertes Bodenrecht verweigern darf. Wir fordern daher vom Freistaat Bayern eine konstruktive Auseinandersetzung mit den diesbezüglichen Vorschlägen des Deutschen Instituts für Urbanistik, eine Auswertung der Rechtslagen in unseren Nachbarländern sowie eine Fachtagung des Bayerischen Bauministeriums zu Fragen der sozialgerechten Bodennutzung und eines gemeinwohlorientierten Bodenrechts in Zeiten eines angespannten Wohnungs- und Bodenmarktes.

### **Wir fordern Instrumente für eine wirkungsvolle Bodenvorratspolitik zur Innenentwicklung!**

**Ein Grundstück ist in kommunaler Hand in guter Hand. Da genau dann die maximale Steuerungswirkung aus bauleitplanerischer Festsetzung, zivilrechtlicher Vertragsgestaltung und konzeptioneller Vergabe für guten Wohnraum vor allem bei der Innenentwicklung erreicht werden kann. Die Gemeinden, Märkte und Städte sind deshalb durch den Gesetzgeber in die Lage zu versetzen, als Akteur am Bodenmarkt ihrer besonderen wohnungspolitischen und nachhaltigen Verantwortung nachzukommen.**



Die Baulandmobilisierungskommission des Bundes empfiehlt eine aktive Bodenvorratspolitik der Gemeinden, Märkte und Städte. Kommunen, die seit Jahrzehnten eine starke Aktivität am Bodenmarkt entfalten, werden in Politik und Wissenschaft allgemein gelobt. Wir fordern daher, dass sich der Freistaat auf Bundesebene dafür einsetzt, dass den Kommunen insbesondere optimale Vorkaufsrecht-Rechtsgrundlagen zur Verfügung gestellt und verkaufsbereite Grundstückseigentümer steuerlich vorteilhaft behandelt werden, wenn diese den Gemeinden, Märkten und Städten Bauland verkaufen. Überdies ist die Politik aufgerufen, den Vergaberahmen von Konversionsgrundstücken der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) kommunalfreundlicher auszugestalten. Wir fordern ferner, dass der Freistaat auch im bayerischen Landesrecht die Weichen so stellt, dass Gemeinden, Märkte und Städte am Grundstücksmarkt in eine optimale Position versetzt werden. Insbesondere müssen die Kommunen im Rahmen der Genehmigungspflichten des Agrarstrukturgesetzes/Grundstücksverkehrsgesetzes Bund und Land gleichgestellt werden. Schließlich regen wir an, dass sich der Freistaat auf Fachebene, beispielsweise im Rahmen eines Leitfadens, mit sogenannten Zwischenerwerbs- und Baulandentwicklungsmodellen befasst, um den Kommunen entsprechende Informationen zu guten Strategien und deren Rechtsrahmen zur Verfügung zu stellen.

### **Wir fordern die Erleichterung von Planungsverfahren und Konzeptvergaben sowie eine Vereinfachung von Einheimischenmodellen!**

**Planungsverfahren für die Schaffung von dringend notwendigem Wohnraum müssen vereinfacht werden. § 13b BauGB ist daher zu erhalten und nachhaltig mit einer Pflicht zur Bauverpflichtung sowie einem Mindestbaurecht weiterzuentwickeln! Für die Grundstücksvergabeebene gilt: Auf die richtigen Zielgruppen ausgerichteter und bezahlbarer Wohnraum entsteht regelmäßig dann, wenn Gemeinden, Märkte und Städte über die Vergabe der Grundstücke entscheiden und diese steuern können. Der Rechtsrahmen für Konzeptvergaben und Einheimischenmodelle muss deshalb handhabbar bleiben!**

Nur dort, wo die Gemeinden, Märkte und Städte in die Lage versetzt werden, zielführend und schnell Bauland sowie soziale Infrastruktur bereitzustellen, können auch Probleme gelöst werden. Die Weiterentwicklung des § 13b BauGB mit einer Bauverpflichtung sowie einem Mindestbaurecht ist dazu ein geeignetes Instrument. Gleiches gilt für die zielgerichtete Vergabe gemeindlicher Baugrundstücke im Rahmen von sog. Einheimischenmodellen. Die Bayerische Staatsregierung ist daher aufgerufen, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass Planungsverfahren vereinfacht und inhaltlich entrümpelt werden. Überdies ist zu prüfen, welche Beratungsleistungen den Kommunen an die Hand gegeben werden können, damit Vergaben von Baugrundstücken vorrangig an einheimische Bauwillige und Wohnungsunternehmen mit realistischem Aufwand leistbar sind.

### **Wir fordern, den Wohnungspakt Bayern fortzuführen!**

**Der Wohnungspakt Bayern ist ein Erfolgsmodell. Der Pakt ist deshalb auch in Zukunft stark auszustatten, und der kommunale Wohnungsbau ist weiter zu stärken!**

Der kommunale Wohnungsbau ist ein zentraler und wichtiger Baustein im diversifizierten Strategiemix der Gemeinden, Märkte und Städte. Neben der privaten Projektierung, der Konzeptvergabe sowie den Einheimischenmodellen stellt er eine wesentliche Säule der (preisgedämpften) Wohnraumschaffung dar. Der Wohnungspakt Bayern ist als Erfolgsmodell - insbesondere die kommunale Säule mit unterschiedlichen Projektgemeinden der letzten Jahre - zu evaluieren, der Pakt ist auch in Zukunft stark auszustatten und die Ergebnisse der Evaluation sind in den zukünftigen Fortschreibungen abzubilden. Mit Blick auf die inflationsbedingt hohen Baukosten sollte die Regelförderung von 30 % auf 40 % erhöht werden. Eine best-practice-Broschüre mit Darstellung der unterschiedlichen gelungenen und geförderten Projekten der kommunalen Säule des Wohnungspaktes samt konkreter Umsetzungs- und rechtlicher Gestaltungshinweise würde in der Fläche sicherlich zum Nachahmen anregen.

### **Wir fordern, Baunebenkosten und Bau-standards auf den Prüfstand zu stellen!**

**Die Planungs-, Gesteigungs- und Baunebenkosten sind in den vergangenen Jahren explodiert. Und ein Ende ist nicht abzusehen. Wir benötigen eine Debatte zu Standards und Kosten am Bau. Auch in einem Land der Tüftler und Ingenieure.**

Erhebliche Kostensteigerungen sind zu verzeichnen bei Kaufnebenkosten, Planungs- und Genehmigungskosten, Begutachtungsanforderungen und -kosten, Gewährleistungskosten, Statiken, Honoraren, Versicherungen und Bodenaushub, um nur einige Schlagworte zu nennen. Dabei wird erst nach den hierdurch anfallenden Kosten mit den eigentlichen Gewerken begonnen. Energieeffizient und barrierefrei. Sind die Gebäude fertiggestellt und bezogen, folgt der Gebäudeunterhalt einschließlich z.B. der Wartung von Aufzügen. Diese Komplexität, viele sicherlich fachlich erwünschte Standards sowie damit verbundene Kostenintensität machen die Schaffung bezahlbaren Wohnraums in weiten Teilen Bayerns heute unmöglich. Die Baukostensenkungskommission des Bundes hat zahlreiche Vorschläge unterbreitet, wie dem Trend zu immer mehr, immer besser und immer teurerer Einhalt geboten werden kann. Bauwerke werden durch das günstiger, was man weglässt. Wir benötigen eine Debatte zu Standards und Kosten am Bau. Auch in einem Land der Tüftler und Ingenieure. Das Hochrüsten unserer Häuser darf kein Selbstzweck sein. Wir fordern den Freistaat auf, die diesbezügliche Debatte aufzugreifen, ggf. im Rahmen einer Fachtagung Potentiale der Kostenreduktion am Bau zu ermitteln und diese in entsprechende Gesetzgebungsvorhaben einzubringen.

### **3. STÄRKUNG DER PERSONALHOHEIT**

#### **Wir fordern eine Werbe- und Imagekampagne für den öffentlichen Dienst!**

**Der Fachkräftemangel entwickelt sich zunehmend zu einer Bedrohung für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. In vielen Branchen wird mittlerweile mit Hilfe von professionellen Werbekampagnen versucht, sich Vorteile im Kampf um die besten Köpfe zu verschaffen. So präsentieren sich beispielsweise das Handwerk oder die Bundeswehr von Plakatwänden bis zu Social-Media-Diensten auf verschiedenen Kanälen als attraktive Arbeitgeber. In diesem Wettbewerb kann der öffentliche Dienst nur bestehen, wenn auch hier entsprechende Maßnahmen ergriffen werden. Der Freistaat Bayern ist deshalb aufgefordert, eine professionelle Werbestrategie zu entwickeln und umsetzen, um das Image des öffentlichen Dienstes in seiner Vielfalt zu verbessern.**

Kommunen und kommunalen Unternehmen gelingt es immer weniger, freierwerdende Stellen mit qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern zu besetzen. Damit sind sie nicht allein. Der Fach- und Arbeitskräftemangel zeigt sich mittlerweile in nahezu allen Bereichen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes. In den nächsten Jahren werde mit den „Baby-Boomer“ sehr geburtenstarke Jahrgänge in den Ruhestand gehen. Die in das Arbeitsleben eintretenden Jahrgänge können die dadurch entstehende Lücke bei weitem nicht schließen. Nach Berechnungen von Wirtschaftsberatungsgesellschaften (z. B. PwC, McKinsey) könnten deutschlandweit bis zum Jahr 2030 allein im öffentlichen Sektor rund 1 Mio. Fachkräfte fehlen. Die Kommunen können ihre Aufgaben aber nur mit ausreichendem und ausreichend qualifiziertem Personal erfüllen. Deshalb ist jeder einzelne kommunale Arbeitgeber gefordert, sich dem zunehmend schärfer werdenden Wettbewerb zu stellen, indem er ein attraktives Arbeitsumfeld für seine Beschäftigten schafft und nach Kräften in die Aus- und Weiterbildung investiert.

Daneben sind indes weitere Maßnahmen erforderlich, die in kleinen und mittleren Kommunen nicht sinnvoll allein durchgeführt werden können, um im Wettbewerb mit anderen Branchen zu bestehen. Hierzu zählt insbesondere eine professionelle Image- und Werbestrategie. Zahlreiche Beispiele aus Wirtschaft und öffentlichem Sektor – wie etwa das Handwerk, die Bun-



deswehr oder die bayerische Polizei – zeigen, dass solche Kampagnen dazu beitragen, die Attraktivität für Bewerberinnen und Bewerber deutlich zu erhöhen. So schafften es etwa die Polizei und die Bundeswehr im Arbeitgeber-Ranking 2023 der Trendence Institute GmbH bei der Befragung von Schülerinnen und Schülern auf die Plätze 1 und 2.

Damit der öffentliche Dienst in dem zunehmend schärfer werdenden Kampf um Fachkräfte nicht den Anschluss verliert, sollte der Freistaat Bayern eine breit angelegte Werbe- und Imagekampagne starten, die nicht nur den Arbeitgeber Freistaat Bayern, sondern den gesamten öffentlichen Dienst umfasst. Die Kampagne sollte crossmedial angelegt werden, wobei der Schwerpunkt auf digitale Kanäle zu legen ist, um insbesondere jüngere Menschen zu erreichen und anzusprechen.

### **Wir fordern die Schaffung eines gemeinsamen Internet-Stellenportals für alle Stellen im öffentlichen Dienst in Bayern!**

**Der wichtigste Marktplatz für die Besetzung freier Stellen auf dem Arbeitsmarkt ist das Internet. Gerade bei jüngeren Menschen hat die Suche über Printmedien nur noch untergeordnete oder gar keine Bedeutung. Die Bayerische Staatsregierung kann durch Einrichtung eines digitalen Stellenportals für alle Stellenangebote im öffentlichen Dienst in Bayern für Interessierte den Zugang zu diesen Informationen erheblich erleichtern. Für die Kommunen besteht zwar mit der Seite traumjob-vor-ort.de bereits eine etablierte Plattform. Durch einen gemeinsamen Auftritt von Freistaat und Kommunen kann die Reichweite aber noch weiter gesteigert werden, da sich beispielsweise auch das Ranking in den Suchmaschinen nach der Relevanz der jeweiligen Seite richtet.**

Der Stellensuche im Internet kommt eine überragende Bedeutung zu. Gerade in der „Generation Z“ spielt die nichtdigitale Suche nach einem Arbeitsplatz praktisch kaum noch eine Rolle (vgl. Recruiting Studie 2020 der Uni Bamberg). Entscheidend für eine erfolgreiche Su-

che nach Fachkräften und Auszubildenden ist aber nicht nur, dass die Stelle überhaupt im Internet beschrieben wird, sondern auch, dass hierfür ein populärer Kanal zur Verfügung steht. Deshalb sollte der Freistaat Bayern ein Stellenportal für alle staatlichen und kommunalen Stellen in Bayern einrichten. Das Portal sollte nicht nur eine komfortable Stellensuche für interessierte Personen ermöglichen, sondern zugleich die Auffindbarkeit von Stellen in Suchmaschinen garantieren. Der Trend bei der Stellensuche geht nämlich zunehmend in Richtung Suchmaschinen, die sich aus Nutzersicht durch Spracheingabe immer leichter bedienen lassen.

Im kommunalen Bereich besteht mit der Seite traumjob-vor-ort.de bereits seit 2019 eine sehr erfolgreiche Plattform, auf der ca. 4.000 freie Stellen eingestellt sind. Gleichwohl wäre es sinnvoll, wenn der Freistaat Bayern und die bayerischen Kommunen in diesem Bereich gemeinsam agieren, weil die Erfahrung zeigt, dass Plattformen im Internet allein aufgrund ihrer Größe an Reichweite gewinnen.

## **4. FÖRDERUNG DER ORGANISATIONS- UND KOOPERATIONSHOHEIT**

### **a) Verwaltungsdigitalisierung erfolgreich machen**

#### **Wir fordern mehr Qualität statt Quantität!**

**Die Verwaltungsdigitalisierung verfolgt bislang primär einen quantitativen Ansatz. Möglichst viele Verwaltungsleistungen sollen möglichst flächendeckend in allen Lebenslagen zur Verfügung gestellt werden. Dieser Weg, den auch das Onlinezugangsgesetz (OZG) verfolgt, ist gescheitert. Um die Digitalisierung der Verwaltung auf die Erfolgsspur zu bringen, sollte ein qualitativer Ansatz gewählt werden. Es ist besser, die wichtigsten Verwaltungsleistungen so zu digitalisieren, dass Online-Angebote von den Bürgerinnen und**

**Bürgern sowie der Wirtschaft und den Behörden gleichermaßen akzeptiert und in Anspruch genommen werden, als möglichst viele Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, ohne dass diese tatsächlich genutzt werden.**

Das im Jahr 2017 in Kraft getretene Onlinezugangsgesetz (OZG) hat Bund und Länder verpflichtet, alle Verwaltungsleistungen bis zum Ende des Jahres 2022 digital anzubieten. Diese Verpflichtung ist bei Weitem nicht eingehalten worden. Alleine die Planungen für dieses Mammutprojekt haben etliche Monate gedauert, zudem hatte die Bundesebene die Kommunen viel zu wenig als Anbieter von Verwaltungsleistungen im Auge. So ist insbesondere bis heute juristisch umstritten, ob das OZG die Kommunen überhaupt unmittelbar verpflichtet (vgl. Martini/Wiesner, Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen?).

Die rechtlichen Unklarheiten und die von Anfang an angelegte und erkennbare Überforderung haben letztlich dazu geführt, dass die Digitalisierung der Verwaltung weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Es erscheint dringend geboten, einen deutlichen Kurswechsel vorzunehmen und den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung nicht mehr daran zu bemessen, wie viele Leistungen digital angeboten werden, sondern vielmehr darauf zu schauen, ob und welche Online-Angebote von Privatpersonen wie auch von der Wirtschaft gleichermaßen angenommen werden.

Die Bayerische Staatsregierung sollte deshalb gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden in Bayern die Verwaltungsleistungen identifizieren, deren vollständig digitale Umsetzung möglich ist und bei denen gute Chancen bestehen, dass die Angebote vom Adressatenkreis tatsächlich genutzt werden.

### **Wir fordern eine medienbruchfreie Verwaltungsdigitalisierung!**

**Die Akzeptanz der Digitalisierung bei den Beschäftigten in der Verwaltung hängt ganz wesentlich davon ab, ob Online-Angebote auch wirklich zu einer Vereinfachung der Verfahren führen. Bislang werden Verwaltungsverfahren zu wenig durchgängig digital gedacht, weil allein eine Fixierung auf ein möglichst umfassendes webbasiertes Angebot gegenüber dem potentiellen User besteht. Ein Antrag, der online im Rathaus eingereicht, aber hier wieder ausgedruckt und analog weiterverarbeitet werden muss, weil eine Übernahme der Daten in das Fachverfahren nicht möglich ist, leistet keinen sinnvollen Beitrag zur Digitalisierung der Verwaltung und senkt ihre Akzeptanz bei den Verantwortlichen und Beschäftigten in den Rathäusern.**

**Aufgrund der Umsetzungsfrist des OZG werden sehr viele Leistungen nach dem Prinzip angeboten: „Hauptsache, möglichst viele Antragsformulare können digital abgerufen, ausgefüllt und abgesendet werden.“ Dies führt in der Praxis dazu, dass häufig Anträge zwar digital bei den Kommunalverwaltungen eingehen, hier aber nicht automatisiert weiterverarbeitet werden können, weil es an notwendigen Schnittstellen fehlt. Im Ergebnis bringt diese Art der Digitalisierung für die Verwaltung keine Vorteile, weil die digital übermittelten Daten weiterhin händisch in die vorhandenen IT-Systeme übertragen werden müssen. Im schlimmsten Fall kommt es sogar zu einem Mehraufwand gegenüber den bisherigen papiergebundenen Verfahren.**

Es sollten priorisiert solche Leistungen online angeboten werden, die durchgängig digital funktionieren und so auch für die Verwaltung einen echten Mehrwert bieten. Dies führt nicht nur zu einer echten Arbeitserleichterung, sondern steigert auch die unverzichtbare Akzeptanz der Veränderungsprozesse bei den ausführenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den kommunalen Verwaltungen.

### **Wir fordern, die Zugangshürden für Online-Angebote zu senken!**

**Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen lässt sich nur schaffen, wenn digitale Angebote nutzerfreundlich ausgestaltet sind und keine großen Zugangshürden bestehen. Es hat sich gezeigt, dass ins-**



**besondere eine Authentifizierung über den elektronischen Personalausweis in der Praxis von weiten Teilen der Bevölkerung nicht genutzt wird. Die bayerische Staatsregierung sollte deshalb gemeinsam mit dem Bund entweder Alternativen zur digitalen Authentifizierung etablieren oder Maßnahmen ergreifen, um der Nutzung der vorhandenen Authentifizierungsmöglichkeiten zum Durchbruch zu verhelfen.**

Verwaltungsdigitalisierung scheitert in Deutschland nicht zuletzt auch daran, dass die aus fachlicher Sicht nachvollziehbaren, aber relativ hohen Hürden bei der Authentifizierung in der Praxis viele Nutzerinnen und Nutzer abschrecken. So setzt der Bund insbesondere auf den elektronischen Personalausweis. Dieser verlangt grundsätzlich ein Lesegerät, um die Authentifizierungsfunktion einsetzen zu können, das aber nur wenige Privatpersonen besitzen. Der alternative Weg über ein Smartphone mit NFC-Chip ist in der Bevölkerung kaum bekannt, überschreitet die digitale Kompetenz der meisten Menschen und erscheint im Hinblick auf die Rezensionen der User zu unausgegoren.

Die Bayerische Staatsregierung sollte deshalb beim Bund darauf hinwirken, dass deutschlandweit Authentifizierungsverfahren angeboten werden, die nicht nur theoretisch funktionieren, sondern auch in der Praxis angenommen werden. Andernfalls wird die Verwaltungsdigitalisierung weiterhin zumindest bei solchen Verfahren ohne durchschlagenden Erfolg bleiben, die ein höheres Authentifizierungsniveau erfordern.

### **Wir fordern eine dauerhaft kostenfreie Bereitstellung der wichtigsten digitalen Verwaltungsleistungen!**

**Der Freistaat Bayern sollte für die wichtigsten Verwaltungsleistungen (z. B. im Meldewesen) digitale Angebote für die Kommunen dauerhaft kostenfrei zur Verfügung stellen. Damit ließe sich die politisch gewünschte Flächendeckung beim Angebot solcher digitalen Leistungen herbeiführen und eine durchgängige digitale Verwaltung in diesen Verfahren leichter erreichen. Der Freistaat Bayern würde damit ferner das**

### **Konnexitätsprinzip im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung mit Leben füllen.**

Gerade in kleineren Gemeinden wird nicht überall eine politische Notwendigkeit gesehen, Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten. Dies ist im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse nachvollziehbar. In diesen Gemeinden sind die Wege zum Rathaus kurz und es gibt dort praktisch keine Wartezeiten für die Bürgerinnen und Bürger.

Wenn die Bayerische Staatsregierung gleichwohl ein flächendeckendes digitales Angebot solcher Leistungen im Freistaat Bayern für notwendig erachtet, sollten zumindest die Kosten hierfür auch vom Freistaat übernommen werden. Eine solche Kostentragung ist nicht nur im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3 BV) geboten, sondern trägt auch dem Umstand Rechnung, dass es sich bei einer Vielzahl solcher Leistungen, wie z. B. im Bereich des Meldewesens, um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und damit um originär staatliche Aufgaben handelt (vgl. Art. 8 GO).

### **Wir fordern, bei der Digitalisierung die kommunale Selbstverwaltung zu achten!**

**Über das digitale Angebot von Verwaltungsleistungen, die nicht vom Freistaat Bayern kostenfrei zur Verfügung gestellt werden, sollte jede Kommune selbst entscheiden. Dies ist Ausdruck der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltung. Die bayerischen Gemeinden, Märkte und Städte sind in Größe und Struktur sehr unterschiedlich. Digitale Lösungen, die in einer Großstadt sinnvoll sind, können in einer kreisangehörigen Gemeinde mit weniger als 5.000 Einwohnern überflüssig sein. Die Entscheidungen über den jeweils angemessenen Grad der Digitalisierung können am besten von den demokratisch legitimierten Verantwortlichen in den Kommunen selbst getroffen werden, da sie die Bedürfnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger am besten kennen.**

Die Nutzung digitaler Angebote in den Kommunen ist nach der Erfahrung des Bayerischen Gemeinde-

tags höchst unterschiedlich. So werden beispielsweise in einigen großen Kreisstädten Standesamtsurkunden weit überwiegend digital beantragt, während derselbe Service in einer Gemeinde mit 4.000 Einwohnern kaum nachgefragt wird. Dieses Beispiel zeigt, dass es keine gute Lösung ist, alle Gemeinden, Märkte und Städte über einen Kamm zu scheren. Verpflichtungen im Bereich der Digitalisierung für alle Kommunen, die von Privatpersonen und Wirtschaft kaum angenommen werden, führen in der kommunalen Praxis zu Verdruss. Dies gilt insbesondere dann, wenn ihre Umsetzung mit erheblichen Kosten und sonstigem Aufwand verbunden ist. Die bayerische Staatsregierung sollte deshalb auch im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung die wesentlichen Entscheidungen in die Hände der Verantwortlichen vor Ort legen, soweit der Freistaat sich nicht zur Übernahme aller entstehenden Kosten verpflichtet.

### **Wir fordern die Bereitstellung einer Kollaborationsplattform!**

**Zur erfolgreichen Digitalisierung der Verwaltung gehört auch die Verbesserung der digitalen Zusammenarbeit von Behörden. Hier bieten die Cloud-Dienste kommerzieller Anbieter weitreichende Möglichkeiten, um beispielsweise gemeinsam an Dokumenten oder Plänen zu arbeiten, Datenbanken zu pflegen oder Videokonferenzen abzuhalten. Diese Angebote stammen allerdings weitgehend von großen amerikanischen Konzernen und begegnen aufgrund der Speicherung der Daten außerhalb der EU datenschutzrechtlichen Bedenken. Zudem wird eine Zusammenarbeit erschwert, wenn verschiedene Behörden Dienste unterschiedlicher Anbieter einsetzen. Der Freistaat Bayern sollte deshalb eine Kollaborationsplattform für die digitale Behördenzusammenarbeit schaffen, die von allen staatlichen und kommunalen Behörden genutzt werden kann. Dadurch würde die Behördenzusammenarbeit deutlich erleichtert und beschleunigt, was insbesondere zu schnelleren Planungs- und Genehmigungsverfahren führen würde.**

Nach Art. 3 Bayerisches Digitalgesetz (BayDiG) ist die digitale Entscheidungsfähigkeit des Freistaates Bayern durch geeignete Maßnahmen zu sichern. Der Freistaat Bayern unterhält hierfür unter anderem geeignete Cloud-Dienste und weitere geeignete Technologien und Anwendungen. Faktisch besteht allerdings in Bayern sowohl im Bereich der staatlichen als auch im Bereich der kommunalen Verwaltung eine erhebliche Abhängigkeit von Produkten der großen amerikanischen Konzerne. Um diese Abhängigkeit zu reduzieren, datenschutzrechtliche Probleme zu lösen und die digitale Behördenzusammenarbeit über alle Ebenen einen großen Schritt voranzubringen, sollte der Freistaat Bayern eine digitale Kollaborationsplattform entwickeln und allen staatlichen und kommunalen Behörden zur Verfügung stellen. Eine solche Plattform sollte insbesondere allen bayerischen Behörden ermöglichen, Dokumente und Pläne gemeinsam zu bearbeiten, größere Datenmengen zu transferieren und Kommunikationstools beinhalten, z. B. für Videokonferenzen.

### **b) Kommunale Selbstverwaltung kraftvoll ausbauen!**

**Wir fordern, dass sich der Freistaat umfassend auf EU- und Bundesebene für den Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung und den Ausbau kommunaler Handlungsspielräume einsetzt!**

**Viele rechtliche Regelungen, die in der täglichen Arbeit der Verantwortlichen und Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen eine Rolle spielen und beachtet werden müssen, werden auf europäischer oder auf Bundesebene erlassen. Die Kommunen haben auf diesen Rechtssetzungsebenen keine oder nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten. Die Unterstützung des Freistaates Bayern ist für die wirksame Vertretung der berechtigten Interessen der Kommunen hierbei unerlässlich.**

Eine Vielzahl kommunalrelevanter Gesetze und Verordnungen wird mittlerweile auf europäischer Ebene erlassen. Zu nennen sind etwa das Vergabe- und Beihilferecht oder europarechtliche Vorgaben zum Kli-



maschutz, im Rahmen der Energie- und Trinkwasserversorgung, der Abfall- und Abwasserentsorgung, im Bereich des ÖPNV, im Bauplanungsrecht oder im Bereich der Verwaltungsorganisation (z. B. Whistleblower-Richtlinie; Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD). Nationale Identität, kommunale Selbstverwaltung und Subsidiarität sind zwar seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 im EU-Vertrag erstmals ausdrücklich verankert. Diese Begriffe müssen aber auch mit Leben gefüllt werden! Die Gemeinden, Märkte und Städte haben – obwohl sie Teil der Staatsorganisation sind – keine Beteiligungsrechte in europäischen Rechtssetzungsverfahren, um auf die Berücksichtigung ihrer Belange durch die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament hinzuwirken. Auch im Ausschuss der Regionen, der mit drei deutschen kommunalen Vertretern (von 329) besetzt ist, benötigen sie die Unterstützung durch Vertreter der Regionen, um ihren Belangen Gehör zu verschaffen. Sie sind also auf die Durchsetzung ihrer Interessen durch Dritte angewiesen. Wir erwarten vom Freistaat Bayern, dass er unmittelbar oder über den Bund die Position der kommunalen Selbstverwaltung aktiv und frühzeitig vertritt! Der Austausch mit dem Europabüro der bayerischen Kommunen (EBBK) ist dabei von wesentlicher Bedeutung.

### **Wir fordern, die interkommunale Zusammenarbeit zu stärken und weiter auszubauen!**

**Die noch bestehenden Hürden für interkommunale Kooperationen müssen konsequent abgebaut werden. Dazu muss insbesondere eine generelle Ausnahme vom Vergaberecht für Vereinbarungen im Rahmen interkommunaler Kooperationen im Unterschwellenbereich geschaffen werden. Wir brauchen Erleichterungen für die interkommunale Zusammenarbeit auf EU-Ebene durch Änderung des Vergaberechts und eine möglichst kommunalfreundliche Auslegung umsatzsteuerrechtlicher Regelungen. Zudem müssen finanzielle Förderungen interkommunaler Projekte erhöht und fortgeführt werden.**

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine vergaberechtsfreie interkommunale Zusammenarbeit folgen im Wesentlichen aus europarechtlichen Vorgaben. In Zeiten zunehmender Vernetzung verschiedener Aufgabenträger, für die nicht zuletzt die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und der Fachkräftemangel als Treiber wirken, sind diese Vorgaben nicht mehr zeitgemäß und zudem mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten belastet. Der Freistaat Bayern sollte sich daher für eine Änderung der einschlägigen EU-Richtlinien zur Erleichterung vergaberechtsfreier Kooperationen innerhalb des staatlichen und kommunalen Bereichs einsetzen. Auf Bundesebene wiederum sollten europarechtliche Spielräume zugunsten der Kommunen konsequent genutzt werden.

Gleiches gilt auf Landesebene im Unterschwellenbereich durch möglichst weitreichende Ausnahmen für interkommunale und öffentlich-öffentliche Zusammenarbeiten.

Besondere Fördertatbestände zu interkommunalen Projekten in Fachförderprogrammen und die Richtlinie für Zuwendungen des Freistaates Bayern zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit sind fortzuschreiben und auszubauen.

### **Wir fordern den Ausbau staatlicher Beratungsangebote für Kommunen!**

**Zur Unterstützung der Gemeinden, Märkte und Städte bei der Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen fordern wir eine konsequente Stärkung staatlicher Beratungsangebote. Dazu gehört auch eine bessere personelle Ausstattung der betreffenden Stellen. Zu nennen sind hier insbesondere die staatlichen Rechtsaufsichten im Sinne von Art. 108 GO, die VOB-Stellen, die Ansprechpartner für interkommunale Zusammenarbeit an den Regierungen, das Kommunalbüro für ärztliche Versorgung und nicht zuletzt die Wasserwirtschafts- und Forstverwaltung.**

### **Wir fordern, das kommunale Beschaffungswesen zu entschlacken!**

**Wir fordern einen vollständigen Verzicht auf zusätzliche verpflichtende Vorgaben für Vergabeverfahren, sowohl inhaltlicher Art als auch über Berichts-, Statistik-, Bekanntmachungs- und Kontrollpflichten o. ä. Statt über weitere Regelungen nachzudenken, fordern wir vielmehr eine Vereinfachung des Vergaberechts und eine Reduzierung der Vorgaben.**

Zusätzliche verpflichtende Vorgaben, gleichgültig auf welcher Stufe des Vergabeverfahrens und aus welchen Lebens- und Rechtsbereichen, führen aus unserer Sicht dazu, dass die Beschaffungsautonomie des öffentlichen Auftraggebers beschnitten und im Ergebnis auch in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung eingriffen wird. Kommunale Auftraggeber müssen ihren notwendigen individuellen Entscheidungsspielraum behalten. Dies bedeutet keine Wertung hinsichtlich der Frage, ob die für alle geltenden Gesetze in Hinblick auf z. B. soziale und ökologische Fragestellungen ausreichend sind oder verschärft werden müssen. Zum Erhalt unserer Handlungsfähigkeit lehnen wir jedoch Sonderverpflichtungen nur für öffentliche bzw. kommunale Auftraggeber ab.

Die Komplexität des Vergaberechts hat sich in den letzten Jahren durch europäische und nationale Rechtsvorgaben massiv erhöht. Dazu haben insbesondere auch zu berücksichtigende sozialpolitische, umweltpolitische und wirtschaftspolitische Ziele beigetragen. Hinzu kommt, dass es mittlerweile eine ausufernde vergaberechtliche Rechtsprechung der Vergabekammern und Oberlandesgerichte gibt, die die praktische Anwendung der Vergaberegeln nicht erleichtert, sondern im Vollzug eher erschwert. Gerade kleineren Kommunen, die nicht über das notwendige Personal und Know-How verfügen, bleibt häufig nichts anderes übrig, als sich der Hilfe externer Beratungsdienstleister zu bedienen – einschließlich der hiermit zusammenhängenden Kostenfolgen. Aber auch größere Verwaltungseinheiten stehen erkennbar vor Problemen, was die Bewältigung der vergaberechtlichen Herausforderungen angeht. Der zunehmende

Fachkräftemangel, sowohl in den öffentlichen Verwaltungen als auch auf Seiten der potenziellen Bietergemeinschaft, erschwert die Situation nochmals. Die Vielfalt und Komplexität der Anforderungen hat die Fehleranfälligkeit von Vergabeverfahren drastisch erhöht und steht insgesamt im Widerspruch zum allseits geforderten Bürokratieabbau und der Beschleunigung von Verfahren. Prüf- und Kontrollaufgaben, für die eigentlich andere Behörden (Zoll, Gewerbeaufsicht, Finanzamt, Justiz etc.) zuständig wären, sollen die Kommunen nicht zusätzlich belasten. Der erforderliche Ressourceneinsatz muss in angemessenem Verhältnis zur angestrebten Beschaffung stehen. Die gemeinsame Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenbände zur öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts erläutert eindrucksvoll die Situation: [www.dstgb.de/themen/vergaberecht/aktuelles/vergabetransformationspaket-kommunale-spitzenverbande-nehmen-stellung/bv-stn-vergabetransformationspaket-final-17.02.23.pdf?cid=uw](http://www.dstgb.de/themen/vergaberecht/aktuelles/vergabetransformationspaket-kommunale-spitzenverbande-nehmen-stellung/bv-stn-vergabetransformationspaket-final-17.02.23.pdf?cid=uw)

Der Freistaat könnte ohne Aufwand zumindest einen Schritt zur Vereinfachung in seinem Zuständigkeitsbereich gehen, indem er die bis 31. Dezember 2023 befristeten Wertgrenzen in der Bekanntmachung zur Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich in dauerhafte Wertgrenzen umwandelt und gleichzeitig im Bereich der Direktvergaben und der vereinfachten Vergaben nochmals, ggf. differenziert, erhöht. Auch bei den bisherigen dauerhaften Wertgrenzen im Bauleistungsbereich sehen wir noch Spielräume nach oben.

Außerdem setzen wir uns dafür ein, dass sämtliche nicht zwingend auf Europarecht zurückzuführende Einschränkungen der Handlungsfreiheit des öffentlichen Auftraggebers im Landes- und im Bundesvergaberecht auf den Prüfstand gestellt werden. Hierbei bekennen wir uns ausdrücklich zur Förderung kleiner oder mittlerer Unternehmen, halten es aber für erforderlich, mit allen beteiligten Kreisen zu Themen wie z. B. zu den Regelungen zur Vergabe nach Losen in einen konstruktiven Dialog zu treten.



## 5. ANERKENNUNG UND FÖRDERUNG DER GEMEINDLICHEN DASEINSVORSORGE

**Wir fordern, die Rolle der Gemeinden, Märkte und Städte bei der Daseinsvorsorge zu respektieren. Die Kommunen sind keine „Ausfallbürgen“ für Marktversagen!**

**Wir brauchen mehr Realitätssinn in Bezug auf die staatliche und kommunale Leistungsfähigkeit. Statt ständig Aufgaben auf die untere kommunale Ebene zu verlagern, sollten vorrangig bestehende Strukturen gestärkt und reformiert werden. Jede Aufgabenzuweisung muss sich streng am Subsidiaritätsprinzip orientieren.**

Die kommunale Daseinsvorsorge gehört zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung. Gleichzeitig ist die kommunale Daseinsvorsorge ein wesentlicher Baustein bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land. Daseinsvorsorge orientiert sich am Gemeinwohl, hier stehen die Versorgungssicherheit, die flächendeckende Erbringung der Leistung für die Bürgerinnen und Bürger, die Kontinuität der Leistung und der gleichberechtigte Zugang aller Bevölkerungsschichten zu sozialverträglichen Preisen im Vordergrund und zwar unabhängig davon, ob mit der Leistung Gewinne oder Verluste erwirtschaftet werden. Der Begriff der Daseinsvorsorge umschreibt die Schaffung der Voraussetzungen, die für ein Zusammenleben der Menschen in einer kommunalen Gemeinschaft existenziell notwendig sind. Die Ursprünge der kommunalen Daseinsvorsorge liegen bei der Schaffung der Voraussetzungen für hygienisches Wohnen durch Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung. Neben der Energieversorgung und weiteren wichtigen Dienstleistungen wie dem ÖPNV zählen heute auch die Breitbandversorgung und nicht zuletzt die vielen sozialen und kulturellen Angebote dazu. Das Verständnis der kommunalen Daseinsvorsorge ist also dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen und wird daher zu Recht dynamisch interpretiert. Gleiches gilt für die Auslegung

der einzelnen Aufgabenbereiche. So werden beispielsweise an die Aufgabe der Energieversorgung heute völlig andere Anforderungen gestellt als vor zehn Jahren.

Allerdings ist nicht jede Aufgabe Daseinsvorsorge, nicht jede Aufgabe der Daseinsvorsorge ist gemeindliche Daseinsvorsorge! Die Kommunen bekennen sich zu ihrer gesamtstaatlichen und gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die großen Herausforderungen unserer Zeit. Die Gemeinden, Märkte und Städte sind bereit, ihren - auch finanziellen - Beitrag hierzu zu leisten. Das bedeutet aber nicht, dass sie bei jedem Marktversagen (z. B. Nahversorgung, Abdeckung mit Mobilfunk), bei Uneinigkeit zwischen wesentlichen Stakeholdern (etwa beim Aufbau einer überregionalen E-Ladeinfrastruktur) oder Defiziten bestehender Strukturen (z. B. in Bezug auf die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum oder im Bereich der Pflege) als „Ausfallbürgen“ in die Bresche springen, weil die Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern vor Ort als Erste mit der Unzufriedenheit der Bevölkerung konfrontiert sind. Wir erwarten, dass in diesen Fällen vorrangig die betreffenden Institutionen oder die (am Ende profitierenden) Privaten und Unternehmen in die Verantwortung genommen sowie erforderlichenfalls dort strukturelle Anpassungen angestoßen oder notfalls staatlich vorgegeben werden. Eine bloße Erweiterung der Zuständigkeiten auf die gemeindliche Ebene löst die bestehenden Probleme nicht, sondern führt lediglich zur Verwässerung der Verantwortung in finanzieller Hinsicht und den Menschen gegenüber.

Zur Wahrheit gehört auch, dass die **Leistungsfähigkeit des Staates und der Kommunen begrenzt** ist. Die Überlagerung verschiedener Krisensituationen und die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen erfordern eine Konzentration des Staates auf wesentliche Aufgaben und neue Priorisierungen. Dies gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu kommunizieren, erfordert Mut, ist aber Aufgabe aller politischen Ebenen. Wir plädieren daher für eine **Reaktivierung des Subsidiaritätsprinzips** im Verhältnis zwischen dem Staat und seiner Bevölkerung: Mehr Eigenverant-

wortung, weniger Vollkaskomentalität und Rechtsanspruchsdenken, aber gezielte staatliche Unterstützung dort, wo sie erforderlich ist.

**Wir fordern, Handlungsspielräume für Gemeinde- und Stadtwerke zu erhalten und zu fördern!**

**Der Rechtsrahmen für Gemeinde- und Stadtwerke ist kommunalfreundlich und zukunftsfähig auszugestalten. Unnötige bürokratische Zusatzbelastungen kommunaler Betriebe und Unternehmen sollen abgebaut bzw. vermieden werden. Dabei sind insbesondere größenabhängige Erleichterungen bei der Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen zu schaffen. Kommunale Betriebe und Unternehmen sind bei der Umsetzung der Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD) mit Privaten gleichzustellen.**

Die Gemeinde- und Stadtwerke gewährleisten die Versorgungssicherheit für die Menschen vor Ort. Ihnen kommt eine zentrale Funktion bei der Umsetzung der beschleunigten Energiewende, klimawirksamer kommunaler Maßnahmen oder von Klimaanpassungsmaßnahmen zu. Gleichzeitig sind sie wichtige Akteure zur Sicherstellung des Wettbewerbs in liberalisierten Aufgabenbereichen wie der Energieversorgung. Damit die Gemeinde- und Stadtwerke ihrer wichtigen Rolle gerecht werden können, müssen die Rahmenbedingungen passen. Die jüngst erfolgte Erweiterung der energiewirtschaftlichen Handlungsspielräume in Art. 87 GO oder die Schaffung von Rechtssicherheit für den Einsatz von Funkwasserzählern waren überfällige Schritte in die richtige Richtung. Die Prüfung und Anpassung des Rechtsrahmens an die sich dynamisch entwickelnden Aufgabenstellungen ist aber eine Daueraufgabe. Die **kommunalfreundliche, dynamische und damit zukunftsfähige Ausgestaltung und Auslegung des Gemeindefortschrittsrechts** sollte daher fortgeführt werden, ebenso die Wahrung der in den Art. 86 ff. GO gefundenen ordnungspolitischen Balance und nicht zuletzt die Verteidigung der kommunalen Daseinsvorsorge gegen beschränkende Maß-

nahmen oder Privatisierungsbestrebungen auf europäischer oder Bundesebene.

Auf europäischer Ebene sollten sich der Bayerische Landtag und die Bayerische Staatsregierung massiv für **Entbürokratisierungen im EU-Beihilferecht** einsetzen, insbesondere durch eine deutliche Anhebung der einschlägigen De-minimis- und DAWI-Schwellenwerte, sowie im Vergaberecht durch kommunalfreundliche Anpassungen der Vorgaben zu vergaberechtsfreien interkommunalen Kooperationen und Inhouse-Vergaben. In Bezug auf die Bundesebene sollte eine Prüfung fachgesetzlicher Vorgaben auf ihre mittel- und langfristige Umsetzbarkeit in der Praxis insbesondere im Bereich der Energieversorgung konsequent eingefordert werden. Auf Landesebene setzen wir uns für größenabhängige Erleichterungen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse und Lageberichte gemeindlicher Betriebe und Unternehmen ein, wie sie das Handelsgesetzbuch (HGB) auch für private Unternehmen vorsieht. Zudem sind die Regelungen des Kommunalwirtschaftsrechts so auszugestalten, dass eine Einzu-eins-Umsetzung der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) mit ihren Vorgaben zur Nachhaltigkeitsberichterstattung gewährleistet ist. Der europäische Normengeber wollte diese erweiterten Berichts- und Dokumentationspflichten lediglich auf kapitalmarktorientierte Unternehmen und große haftungsbeschränkte Unternehmen ab einer definierten Größenklasse erstrecken. Um eine „überschießende Tendenz“ des Landesrechts zu verhindern, sind daher Kommunalunternehmen generell und kommunale Unternehmen in Privatrechtsform größenabhängig von der Nachhaltigkeitsberichterstattung auszunehmen. Erweiterte Verpflichtungen kommunaler Unternehmen in diesem Bereich sind unseres Erachtens nicht erforderlich, zumal diese von vornherein und dauerhaft der öffentlichen Zweckerfüllung dienen und in der Regel im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge tätig sind.



## Wir fordern, den Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung zu stärken!

Die öffentliche Wasserversorgung ist ein zentraler Bestandteil der Daseinsvorsorge. Sie muss mit Blick auf den Klimawandel und der in Bayern bis zu 30 % gesunkenen Grundwasserstände rechtlich klar und eindeutig priorisiert werden. Dies gilt vor allem in Bezug auf die Regelungen des neuen Landesentwicklungsprogrammes (LEP) und insbesondere vor dem Hintergrund der neuen Verpflichtung zur Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten. In diesem Zusammenhang kann ein Schutz der Einzugsgebiete für die Wasserversorgung nicht mehr nur über die regionalen Planungsverbände erfolgen. Vielmehr ist eine weitere Ausweisung von Wasserschutzgebieten unabdingbar. Zwingend notwendig ist im Übrigen eine Erfassung aller entnommenen Wassermengen, vor allem die von der Landwirtschaft entnommenen Mengen.

Unter der öffentlichen Wasserversorgung wird die Versorgung durch Gemeinden, Märkte und Städte, durch Zweckverbände und gemeinsame Kommunalunternehmen oder durch Stadt- bzw. Gemeindewerke verstanden. Das Bundesrecht definiert in § 50 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die Aufgabe ist dabei bewusst nicht auf die Trinkwasserversorgung beschränkt, sie lautet vielmehr weiter „Wasserversorgung“. Zudem geht es um eine öffentliche Aufgabenwahrnehmung, nicht um eine privatisierte.

Diese Grundsätze sind auf der Landesebene über das neue Landesentwicklungsprogramm ins Hintertreffen geraten. Nun ist die Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) am 1. Juni 2023 in Kraft getreten. Sie enthält in Nr. 7.2.2 den Grundsatz: „Grundwasser soll bevorzugt der Trinkwasserversorgung dienen.“ Dieser Satz entspricht nicht dem bundesrechtlichen Grundverständnis.

Er bekommt aber eine besondere Brisanz, weil ab dem 1. Juni 2023 zudem die neue Verpflichtung ins LEP aufgenommen wurde, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete

für die Landwirtschaft in den Regionalplänen festzulegen. Hier sind Kollisionen mit der kommunalen Pflichtaufgabe der Wasserversorgung vorprogrammiert. Aufgrund der neuen Einzugsgebietsverordnung der Bundesebene muss das LEP in Zukunft nämlich den Einzugsgebieten von Wasserschutzgebieten den Vorrang vor anderen Nutzungen einräumen.

Daher muss im Bayerischen Wassergesetz (BayWG) der Duktus des Bundesrechtes aufgegriffen werden. Es wird aufgrund von Hitze und Dürre in Zukunft Nutzungskonflikte geben, die sich nur durch ein klares Bekenntnis des Freistaates Bayern zum Vorrang der Versorgung seiner Bevölkerung mit Wasser – vor allen anderen Nutzungen, etwa der Nahrungsmittelherstellung oder der Getränkeproduktion – lösen lassen.

94 % des in Bayern gelieferten Trinkwassers stammen aus Grundwasser. Erfasst werden in Bayern die von den Landratsämtern genehmigten Wassermengen. Das sind die Mengen, die die öffentlichen Wasserversorger entnehmen dürfen und die Großverbraucher über 100.000 m<sup>3</sup> auf Grundlage der Eigenüberwachungsverordnung an das Landesamt für Umwelt berichten müssen. Insbesondere die Mengen, die die Landwirtschaft aus ihren Brunnen entnimmt, sind weitgehend nicht bekannt. Daher ist unklar, aufgrund welcher Entnahmen sich die Grundwasserstände genau absenken. Die Landwirtschaft ist aber ein großer und wichtiger Akteur, der grundlegend zum Thema Wassersparen beitragen kann und zwingend bei der Einführung eines Wasserentnahmeentgelts mit herangezogen werden muss.

Daher wird im Zuge der Klimaanpassung eine Erfassung aller entnommenen Wassermengen zwingend notwendig.

**Wir fordern, dass der Staat eindeutige und klare bayernweite Ausbauziele bei den regenerativen Energien formuliert!**

**Es macht aus unserer Sicht wenig Sinn, wenn die Kommunen ohne Richtschnur ins Rennen um die Energiewende geschickt werden. Der Staat muss**

**eindeutige bayernweite Ausbauziele vorgeben, an denen die Gemeinden ihre örtlichen Energieausbaukonzepte orientieren und daraus dann die Bauleitplanungen ableiten können. Ansonsten blieben die kommunalen Bemühungen Stückwerk; es bedürfte permanenter Nachsteuerung und eine stringente Ortsplanung wäre unmöglich.**

**Wir fordern höchstmöglichen Respekt vor der kommunalen Planungshoheit beim Ausbau regenerativer Energien!**

**Privilegierungstatbestände beispielsweise für Freiflächenphotovoltaikanlagen entmündigen die Gemeinden, Märkte und Städte in ihrer Planungshoheit und gefährden daher die Akzeptanz für die Energiewende. Der Freistaat wird aufgerufen, sich beim Bund gegen weitere Privilegierungen einzusetzen und anzuregen, dass bestehende Privilegierungen durch eine Planungsentscheidung für PV-Flächen an anderer Stelle ersetzt werden können. Die Gemeinden forcieren die Ausweisung geeigneter und ausreichender Flächen durch Bebauungspläne, die ihre Grundlage möglichst in PV-Freiflächenkonzepten haben. Dafür setzt sich die Staatsregierung für Erleichterungen im Bebauungsplanverfahren ein und unterstützt die Gemeinden bei der Konzepterstellung.**

**Wir fordern vom Freistaat, Regelungen zu schaffen, damit die Wertschöpfung aus der Erzeugung regenerativer Energie in der betroffenen Region bleibt!**

**Die Gemeinden, Märkte und Städte überlegen nicht selten, selbst Anlagen zur Erzeugung regenerativer Energie zu betreiben. Allerdings sind viele kleine Gemeinden in Bayern mangels Gemeindewerken, Kapital und Personal nicht in der Lage, diese Herausforderung zu bewältigen. Hier bietet sich für die Gemeinde eine Beteiligung an entsprechenden Anlagen in ihrem Gemeindegebiet als Gesellschafter an. Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich eine solche Landesregelung bestätigt. Der Freistaat sollte die Erfahrungen auswer-**

**ten und eine unbürokratische bayerische gesetzliche Beteiligungsregelung schaffen.**

**Auch dort, wo die finanziellen Möglichkeiten zur Beteiligung fehlen, muss mehr örtliche Wertschöpfung ermöglicht werden: Andere Länder haben bereits oder planen ergänzende Regelungen zu § 6 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Der Freistaat profitiert über die Gewerbesteuerumlage von den Erträgen der erneuerbaren Energien-Anlagen. Diese könnten Bemessungsgrundlage für eine Förderprämie des Freistaats an Kommunen sein, die erneuerbare Energien-Anlagen auf ihrem Hoheitsgebiet in besonderem Maße zuzulassen.**

**Der Staatsforst erhält hohe Pachtzahlungen für Windkraftanlagen. Nach dem Vorbild eines anderen waldreichen Landes fordern wir eine Beteiligung der von Anlagen betroffenen Gemeinden, Märkte und Städte über eine „Windenergie Dividende“.**

Der Landesausschuss des Bayerischen Gemeindetags hat am 14. Dezember 2022 ein Positions- und Forderungspapier mit dem Titel „Klimafreundliche und krisensichere Stromversorgung – Positionen des ländlichen Raums“ beschlossen. Es enthält zehn zentrale Forderungen und Positionen im Einzelnen. Auf den Inhalt dieses Papiers wird verwiesen.

**Wir fordern eine umfassende und beständige Übernahme der Kosten für eine kommunale Wärmeplanung und wirksame Instrumente zur Umsetzung!**

**Für die Dekarbonisierung unserer Heizsysteme ist eine örtliche Wärmeplanung ein sinnvolles Instrument – auch in kleinen Gemeinden, denn auch dort müssen Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen wissen, ob ein Wärmenetz kommt, ob das Gasnetz dekarbonisiert wird oder ob sie selbst die Umrüstung schultern müssen. Unabhängig davon, ob die Gemeinden dazu verpflichtet werden oder freiwillig eine solche Wärmeplanung erstellen, müssen die Kosten für diese neue Aufgabe zur Gänze vom Freistaat, soweit der Bund dies nicht leistet, übernommen werden. Außer-**



dem braucht es für kleine Gemeinden Kriterien für eine „Wärmeplanung light“. Und dort, wo die Wärmepläne Eignungsgebiete für Wärmenetze identifizieren, muss es einen klar definierten Weg für die Umsetzung geben – insbesondere was die Finanzierung der Netze angeht. Angelehnt an die erfolgreiche Breitbandförderung könnten die Netze über eine Wirtschaftlichkeitslückenförderung oder wahlweise ein gefördertes Betreibermodell, das gemeindliche Lösungen ermöglicht, ausgeschrieben werden. Eine Umsetzungspflicht der Gemeinden kommt jedoch nicht in Frage!

### **Wir fordern eine Beibehaltung der bayerischen Breitband- und Glasfaserförderung!**

Die bayerische Breitband- und Glasfaserförderung ist ein Erfolgsmodell. Über 3.000 Projekte nach der Breitbandrichtlinie in mehr als 1.800 Gemeinden, Märkten und Städten sowie bereits fast 1.300 Kommunen derzeit in der Gigabitrichtlinie haben dazu geführt, dass sich Bayern trotz der höchsten Zahl unwirtschaftlicher Anschlüsse in Deutschland beim schnellen Internet auf der Überholspur befindet. Die bayerischen Gemeinden, Märkte und Städte aus rein fiskalischen Gründen in die Bundesförderung zu drängen, gefährdet das freiwillige Engagement der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister für die Glasfaser. Die Bundesförderung gilt als langwierig. Nur wenige Projekte sind bislang im Betrieb. Wir fordern deshalb, eine Einschränkung der bayerischen Förderkulisse und/oder -sätze erst vorzunehmen, wenn die Fachleute in Bayern der Bundesförderung die praxistaugliche Runderneuerung attestieren.

### **Wir fordern eine massive Unterstützung des Staates für den ÖPNV im ländlichen Raum!**

Der Freistaat muss die kommunalen Aufgabenträger des allgemeinen ÖPNV, also die Landkreise und kreisfreien Städte, massiv finanziell unterstützen. Dies gilt insbesondere für die sogenannten Linienbedarfsverkehre des ÖPNV, die seit der Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Jahr 2021 als fester Bestandteil des ÖPNV eingeführt werden können und

die im ländlichen Raum überhaupt in Betracht kommen. Diese Angebote sind von den Kommunen nicht allein finanzierbar.

Wir fordern, dass flexible Bedienformen weitgehend durch den Staat finanziert werden, damit gleichwertige Lebensverhältnisse und eine bessere Mobilität auf dem Land erreicht werden. Wenn seitens des Staates eine solche Verkehrsform angestrebt wird, dann müssen erhebliche staatliche Zuschüsse fließen.

Wir fordern gleichzeitig eine umfängliche Finanzierung des zu erwartenden hohen Fahrzeugeinsatzes bei solchen neuen Verkehrsformen, da diese Dienste in aller Regel mit Kleinbussen durchgeführt werden und damit die Aufgabenträger wegen des hohen Personal- und Fahrzeugbedarfs an ihre Grenzen stoßen werden. Zudem besteht bereits aktuell auch hier eklatanter Fachkräftemangel.

Der Freistaat hat in seinem Strategiepapier bei der Finanzierung des ÖPNV eine Weichenstellung zu Lasten der Kommunen vorgenommen. Dort heißt es auf S. 35, dass der Freistaat „die kraftvolle Mitwirkung der Bayerischen Kommunen“ vorsieht.

Eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) mit dem Ziel der Mitfinanzierung über eine Abgabenerhebung durch die Gemeinden bei den Bürgerinnen und Bürger lehnen wir kategorisch ab.

Durch die Verabschiedung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG) müssen nun u.a. neue Regelungen zu Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr gefunden werden. Wir erwarten, dass die finanzielle Ausstattung der kommunalen Aufgabenträger auch weiterhin gesichert wird und auch die Auswirkungen der Einführung des Deutschlandtickets mitgedacht werden. Wichtig ist des Weiteren, dass die Förderung von Mobilität im ländlichen Raum durch die Einführung des Deutschlandtickets und die damit verbundenen Kosten nicht gebremst wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ländliche Räume, die von der Einführung des Deutschlandtickets nicht zwingend profitieren, weiter abgehängt werden.

## **6. SOZIALE AUFGABEN**

### **Wir fordern die Ermöglichung einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung – kein Kind darf vor der Tür stehen bleiben!**

Um dem wachsenden Bedarf an Kinderbetreuung und den Herausforderungen des Fachkräftemangels zu begegnen, bedarf es einer langfristigen Strategie. Die bisherigen Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung müssen auf den Prüfstand gestellt und es müssen realistische Vorgaben zur Erfüllung des aktuellen Betreuungsbedarfs gemacht werden. Gleichzeitig müssen langfristige Ziele formuliert werden, um eine Kinderbetreuung mit höchster Qualität zu erreichen und dauerhaft zu sichern.

Fachkräfte müssen von fachfremden Aufgaben entbunden werden und sollen sich auf die Aufgaben konzentrieren können, für die sie unentbehrlich sind. Der Einsatz von Kräften zur Entlastung bspw. in Verwaltung und Hauswirtschaft muss ausgebaut und staatlich finanziert werden.

Bund und Länder müssen sich verstärkt und dauerhaft an Investitions- und vor allem Betriebskosten von Jugendhilfeeinrichtungen beteiligen. Die derzeitige Unterfinanzierung verhindert den bedarfsgerechten Ausbau.

Der derzeitige Fachkräftemangel führt dazu, dass Kommunen den bestehenden Betreuungsanspruch der Kinder nicht erfüllen können. Kinder erhalten keinen Platz, obwohl sie einen Anspruch auf diesen haben und die Eltern von einer Betreuung abhängig sind. Träger stehen vor der Herausforderung, die wenigen vorhandenen Plätze nach nachvollziehbaren Kriterien zu vergeben, obwohl alle einen Anspruch haben. Die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger aufgrund dieser offensichtlichen Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität wächst. Der akute Platzmangel wird verstärkt durch die steigende Zahl an geflüchteten Kindern, deren Integration durch den Besuch von

Kindertageseinrichtungen von immenser Bedeutung ist. Die Gemeinden, Märkte und Städte dürfen in dieser Zwickmühle, die den Kern des gesellschaftlichen Lebens betrifft, nicht alleingelassen werden. Staatliche Zusagen in Bezug auf die Betreuung von Kindern müssen eingehalten werden.

### **Wir fordern eine umfassende und nachhaltige Strategie bei der Ganztagesbetreuung von Grundschulkindern!**

Für den erfolgreichen Ganztagesausbau ist eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Angebotsformen anzustreben. Reibungsverluste an den Schnittstellen zwischen Schule und Jugendhilfe müssen vermieden werden.

Personaleinsatz und Kosten müssen hälftig zwischen Staat und kommunalen Schulträgern aufgeteilt werden.

Der Freistaat muss vollumfänglich die Verantwortung für ganztägige Angebote unter schulischer Aufsicht an allen Schultagen übernehmen – auch im Falle von Knappheit staatlichen Personals. Zum Umgang mit dem Mangel an Lehrkräften müssen wirksame Konzepte erarbeitet werden. Ebenso muss sichergestellt sein, dass die Finanzierung der schulischen Angebote auskömmlich ist, d.h., dass die kommunalen Schulträger finanziell nicht (noch) schlechter gestellt werden dürfen als bisher schon.

Angebote unter Schulaufsicht müssen für die Ferienzeiten grundsätzlich fortgeführt oder weiterentwickelt werden. Nur eine solche Weiterentwicklung und nicht die Kreierung neuer Modelle ist realistisch leistbar. Die Finanzierung solcher Modelle muss durch den Freistaat Bayern mindestens in Höhe von 50 % übernommen werden.

Die Nutzung vorhandener Räumlichkeiten, insbesondere von Schulräumen, muss ermöglicht werden. Auch wenn die Durchführung schulischer Angebote an einem Standort Ziel ist, müssen im Einzelfall flexible Lösungen an unterschiedlichen Standorten zulässig



### sein. Die Anforderungen an Räumlichkeiten müssen einheitlich und übersichtlich gestaltet werden.

Die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung auf Kinder im Grundschulalter ab 2026 verschärft die aufgrund des Fachkräftemangels ohnehin schon angespannte Situation erheblich. Es werden zur Erfüllung des Anspruchs deutlich mehr Kräfte (insbesondere, aber nicht ausschließlich Fachkräfte) gebraucht, als vorhanden sind. Fraglich ist, mit welchen effektiven Konzepten dieser Realität begegnet wird. Es kann keine Lösung sein, dass der Staat bei eigenen Personalengpässen bspw. im schulischen Bereich auf die Kommunen verweist. Wie sollen die Gemeinden, Märkte und Städte geeignetes Personal finden, wenn schon der Staat an der Personalgewinnung scheitert? Zudem ist unklar, wie die große Zahl an neuen zu schaffenden Plätzen baulich bis 2026/27 gestemmt werden soll. Die politische Priorität, die der Betreuung von Kindern durch Schaffung der Betreuungsansprüche auf dem Papier eingeräumt wird, muss mit ausreichend finanziellen Mitteln und realistischen Umsetzungsvorgaben untermauert werden. Für dieses wichtige politische Ziel muss der Staat Verantwortung übernehmen.

### Wir fordern, dass der Freistaat die Finanzierung der Aufnahme und Integration von geflüchteten Menschen vollständig übernimmt!

Der Staat muss die kommunalen Kosten nicht nur für die Unterbringung und Aufnahme der Geflüchteten, sondern auch für Kita, Schule und sonstige Integrationsleistungen vollständig übernehmen. Es bedarf weiterer Unterstützung der Kommunen bei der Bereitstellung von Plätzen für geflüchtete Menschen in Bildungs- und Betreuungseinrichtungen. Bundesgelder müssen ungeschmälert an die Kommunen weitergeleitet werden. Es muss dringend mehr Wohnraum geschaffen werden.

Die Kosten für die Integration geflüchteter Menschen sind erheblich. Kinder und Jugendliche besuchen Kindertageseinrichtungen und Schulen. Es handelt sich

hierbei um die vielleicht wichtigste Integrationsmaßnahme überhaupt. Aufgrund der zunehmenden Zahl geflüchteter Menschen müssen die Kapazitäten von Kindergärten und Schulen ausgebaut werden. Dies bedeutet zunächst zu tragende Investitionskosten sowie anschließend eine dauerhafte Belastung mit Betriebskosten, die bei weitem nicht durch die staatlichen Zuschüsse gedeckt werden. Dabei werden die Gemeinden, Märkte und Städte am stärksten finanziell belastet, die den Staat bei der Aufnahme von geflüchteten Menschen am tatkräftigsten unterstützen. Es ist unabdingbar, dass die Kommunen für diese elementaren Integrationsleistungen finanziell ausgestattet werden. Sie dürfen mit dieser wichtigen Aufgabe nicht alleingelassen werden. Zudem müssen ausreichend Anreize für die Schaffung und Bereitstellung von Wohnraum gesetzt werden. Mögliche Maßnahmen liegen hier nicht in der Hand der Kommunen, denn diese stehen aufgrund fehlenden Wohnraums bei der Unterbringung von geflüchteten Menschen mit dem Rücken zur Wand.

Diese Forderung findet sich neben weiteren insgesamt 12 Forderungen auch in der Stuttgarter Erklärung vom 7. März 2023, der sich der Bayerische Gemeindetag angeschlossen hat.

### Wir fordern, dass sog. „Fehlbeleger“ in staatlichen Unterkünften verbleiben können!

Die Unterbringung von sog. „Fehlbelegern“, insbesondere von anerkannten Asylsuchenden, ist keine kommunale Aufgabe. Es handelt sich nicht um obdachlose Personen, deren Unterbringung eine Aufgabe der Gemeinden, Märkte und Städte als örtliche Sicherheitsbehörden wäre.

Die Zuständigkeit der Gemeinden, Märkte und Städte als Sicherheitsbehörden ist dort gegeben, wo aufgrund von Obdachlosigkeit einer Person eine konkrete Gefahr für Leib und Leben droht. Es handelt sich um eine Auffangnorm, die der Krisenintervention dient. Sinn und Zweck ist die akute Gefahrenabwehr und nicht die Begründung einer Zuständigkeit für

eine „systematische Obdachlosigkeit“, die sich durch das Verlassen(müssen) einer anderen Unterbringungsform vorhersehbar insbesondere für anerkannte Asylsuchende ergibt. Sog. „Fehlbeleger“, meist in Form von anerkannten Asylsuchenden und ihren Angehörigen, bedürfen daher einer staatlichen Unterbringung sofern kein anderer Wohnraum für sie verfügbar ist. Andernfalls droht eine faktische Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches der Gemeinden, der diese strukturell überfordert.

### Wir fordern, dass sich der Freistaat beim Bund für eine bessere Verteilung der geflüchteten Menschen und für eine Harmonisierung von Integrations- und Sozialleistungen einsetzt!

Geflüchtete Menschen müssen nicht nur europaweit gleichmäßig verteilt, sondern es müssen auch die gewährten Integrations- und Sozialleistungen im Sinne einer Gleichwertigkeit schnellstmöglich harmonisiert werden. Der Bund muss nationale Ankunftszentren schaffen, dort die Aufenthaltschancen schnell klären und nur solche Menschen auf die Länder weiterverteilen, die auch wirklich eine Bleibeperspektive besitzen. Ein gut funktionierendes Asylsystem bedingt ein wirksames Rückkehrsystem für diejenigen ohne Bleibeperspektive. Damit Schlupflöcher geschlossen werden können, müssen Maßnahmen EU-weit etabliert werden.

Diese Forderung ist Teil der insgesamt 12 Forderungen in der Stuttgarter Erklärung vom 7. März 2023, der sich Bayerische Gemeindetag angeschlossen hat. Der 12-Punkte-Plan für eine realitätsbezogene Flüchtlingspolitik „Konsequenz in beide Richtungen“ schlägt folgende Maßnahmen vor:

- Europaweit gleichmäßige Verteilung
- Harmonisierung der Integrations- und Sozialleistungen innerhalb der EU
- Nationale Ankunftszentren zur erkennungsdienstlichen Behandlung und Registrierung
- BAMF-Antragsstrecken zur schnellen Klärung von Aufenthaltschancen (24-Stunden-Verfahren)

- Rückführung der Personen ohne Bleibeperspektive direkt aus den nationalen Ankunftszentren
- Ausweitung der bilateralen Rückführungsabkommen mit Herkunftsländern
- Weiterverteilung von Asylbewerbern auf die Bundesländer nur mit Bleibeperspektive
- Verbindliche Integrationsmaßnahmen im Rahmen der vorläufigen Unterbringung
- Vollständige Kostenerstattung für kommunale Aufwendungen
- Mehr Wohnraum, mehr Kitas, mehr Integration
- Durch Standardabbau und Entbürokratisierung Personalnot begegnen
- Arbeitsmigration bedarfsgerecht weiterentwickeln

Um auch künftig eine verantwortliche Aufnahme und Integration sowohl von Menschen mit ukrainischer Staatsbürgerschaft als auch Asylsuchenden in den Kommunen vor Ort leisten zu können und um populistischen Kräften entgegenzuwirken, bedarf es einer grundlegenden Weiterentwicklung der europäischen und nationalen Flüchtlingspolitik.

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Jahr 2022 sowohl bei den Geflüchteten aus der Ukraine als auch bei den Asylsuchenden überdurchschnittlich viele Menschen aufgenommen und ist damit innerhalb der EU in Vorleistung getreten. Im Hinblick auf die zu erwartenden weiteren Aufnahmen muss eine gleichmäßige Verteilung unter Anrechnung dieser bundesdeutschen Vorleistung sichergestellt werden. Europa ist dann stark, wenn es gelingt, die großen Zukunftsaufgaben fair auf die Schultern aller 27 Mitgliedsstaaten zu verteilen. Europäische Solidarität darf keine Einbahnstraße sein. Daher müssen die Fortschritte bei der europäischen Migrationspolitik nach der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rats vom 9. Februar 2023 nun auch spürbare Ergebnisse zeitigen.

Zu einer einheitlichen Flüchtlingspolitik auf europäischer Ebene gehört auch die Gleichwertigkeit der in den einzelnen Mitgliedsstaaten gewährten Integrations- und Sozialleistungen, gemessen an den jeweils gegebenen nationalen Lebens- und Sozialstandards. Unterschiedliche Leistungsniveaus können eine un-



gleichmäßige Verteilung innerhalb der EU weiter verstärken. Europa muss beweisen, dass es auch bei solchen großen Fragen mit einer Stimme sprechen kann.

Der Bund hat die Verantwortung für die Asylverfahren und ist zugleich als Gesetzgeber auch zuständig für die Zugangsregeln in die Bundesrepublik Deutschland. Dabei haben im bisherigen Aufnahmesystem einzig die Länder und Kommunen die dafür erforderlichen Aufnahmekapazitäten zu schaffen, auch für den Personenkreis, der keine Bleibeperspektive hat. Hinzu kommt, dass schon beim Zugang in die Bundesrepublik Deutschland eine wirksame Sicherheitsüberprüfung (Identitätsfeststellung bei Registrierung) stattfinden sollte. Deshalb sollte auch der Bund eine eigene operative Verantwortung bei der Aufnahme der nach Deutschland flüchtenden Menschen übernehmen. Denkbar wäre, hierzu nationale Ankunftscentren zu errichten, in denen insbesondere eine lückenlose erkennungsdienstliche Behandlung, eine Registrierung sowie eine Gesundheitsuntersuchung stattfinden sollten. Die Erfahrungen aus den sog. AnKER-Einrichtungen des BAMF können hierbei herangezogen werden.

## 7. STÄRKUNG DES KOMMUNALEN EHRENAMTS/MANDATS

**Wir fordern eine umfassende Fortentwicklung des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen (KWBG)!**

**Wir brauchen eine bessere Absicherung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, insbesondere durch die Anpassung der Besoldung und der Versorgung für berufsmäßige Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie der Entschädigungen für die Ehrenamtlichen, bei der Überbrückungshilfe und beim Ehrensold für ehrenamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.**

**Überdies müssen dringend weitere Ansätze zur Steigerung der Attraktivität des Amtes als Bürgermeisterin bzw. Bürgermeister entwickelt werden.**

Das Gesetz der kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten wurde letztmalig im Rahmen der Umsetzung der Dienstrechtsreform 2012 neugefasst. Die darin enthaltenen Änderungen stellten nur teilweise eine Verbesserung dar. Es wurde zwar für die Ämter der berufsmäßigen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister eine eindeutige Zuordnung vorgenommen und die generelle Einstufung in die Endstufe festgelegt, es kam jedoch zu keiner weitergehenden Anpassung der Besoldung. Für die ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wurden die Rahmensätze fortgeschrieben. Damit ging zwar eine Erhöhung einher, die allerdings auch nur eine systemkonforme Weiterentwicklung darstellt. Eine grundlegende Fortentwicklung hat jedoch nicht stattgefunden. Auch im Rahmen des erst im Juli 2023 abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens zur Fortentwicklung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes sowie weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften wurden nur geringfügige Änderungen, die die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister betreffen, verabschiedet.

Es fehlt an einer grundlegenden Fortentwicklung des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen. Dies ist zum einen erforderlich, um die Attraktivität der Wahlämter zu erhöhen, zum anderen aber auch, um den inzwischen eingetretenen Entwicklungen bzw. den gestiegenen Anforderungen Rechnung tragen zu können. Es geht neben grundsätzlichen Themen der Besoldung und Entschädigung auch um eine bessere Absicherung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die sich für ein Wahlamt zur Verfügung stellen. Insbesondere muss es gelingen, den Zugang zum Amt attraktiver zu gestalten und die Risiken für Bewerberinnen und Bewerber vor allem aus der Wirtschaft kalkulierbarer zu machen. Nachdem mit der Begründung der gestiegenen Bedeutung des Amtes, der zusätzlichen Pflicht zur Wahrnehmung neuer Aufgaben aber auch der stetig steigenden Anforderungen an die Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber die Entschädigungen der Bezirkstagspräsidentinnen und Bezirkstagspräsidenten spürbar angehoben wurden, ist es an der Zeit, auch die Besoldung der berufsmäßigen kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten wie

auch die Entschädigungen für die ehrenamtlich tätigen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten in den Fokus zu nehmen und ebenfalls zu einer entsprechenden Erhöhung zu kommen. Auch die neueingeführte Möglichkeit zur Erhöhung der Entschädigung für ehrenamtliche Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, die daneben keiner hauptberuflichen Tätigkeit mehr nachgehen (außerhalb des Bezugs einer Rente, Versorgung oder vergleichbaren Leistung) ist zwingend zu übernehmen. Zudem sind auch die Leistungen zur Absicherung wie Versorgungsleistungen oder ein eventuell anfallender Zuschuss zur freiwilligen gesetzlichen Krankenversicherung, die Überbrückungshilfe oder aber der Ehrensold fortzuentwickeln.

Hierüber sind nach den Landtagswahlen mit den kommunalen Spitzenverbänden Gespräche aufzunehmen.

**Wir fordern eine Stärkung der repräsentativen Demokratie und die Achtung der Geschäftsordnungsautonomie!**

**Die Vertretung der Gemeindebürgerinnen und -bürger erfolgt durch den demokratisch legitimierten Gemeinderat. Gesetzliche Vorgaben zur Einrichtung von Beauftragten, Beiräten oder Fragen des Geschäftsgangs seitens des Staates müssen unterbleiben. Hierüber zu entscheiden, ist Sache der Gremien vor Ort im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.**

**Bürgerbegehren in der Bauleitplanung müssen zeitlich begrenzt werden. Der Negativkatalog muss um das Thema „Kommunalabgaben“ erweitert werden.**

Die Kommunen werden gemeinhin als „Schule der Demokratie“ bezeichnet, die gemeindliche Selbstverwaltung dient nach Art. 11 Abs. 4 der Bayerischen Verfassung „dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“. Rund 39.000 kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger übernehmen dabei als von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Vertretung Verantwortung für die Gemeinschaft und wollen ihr unmittelbares Lebensumfeld gestalten. Dies können sie nur, wenn ihnen auch die rechtlichen Spielräume für eigene

politische Schwerpunktsetzungen zur Verfügung stehen. Daher lehnen wir landesgesetzliche Regelungen zur besseren politischen Steuerung der Gremien vor Ort wie etwa die Einrichtung von Beauftragten oder Beiräten für bestimmte Bevölkerungs- oder Interessengruppen auf gemeindlicher Ebene ab. Die Gemeinde- und Stadträte vor Ort wissen selbst, was zu tun ist!

Darüber hinaus sollen die Gemeinde- und Stadträte möglichst eigenständig über den Geschäftsgang innerhalb des Gremiums entscheiden dürfen. Dieser Grundsatz ist in der Konzeption der Bayerischen Gemeindeordnung weiterhin vorbildhaft angelegt. Das Verhältnis zwischen den Gemeindeorganen wurde dort sorgfältig und mit der nötigen Flexibilität austariert. Weitergehende gesetzliche Vorgaben sind daher weder erforderlich noch zielführend.

Die Zahl der gemeindlichen Aufgaben nimmt zu, die Anforderungen an die gemeindliche Aufgabenerfüllung steigen. Gefordert ist nicht selten eine differenzierte Beurteilung komplexer Sachverhalte (z.B. im Bereich der Kommunalabgaben oder der gemeindefirtschaftlichen Betätigung) und die Abwägung verschiedener Belange im Rahmen langwieriger Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, etwa in der Bauleitplanung. Eine Schwarz-weiß-Betrachtung oder situative Entscheidungen sind hier ebenso wenig möglich und zweckmäßig wie ein Diktat durch betroffene Bürgerinnen und Bürger mit hoher Kampagnen-Fähigkeit. Vor diesem Hintergrund sollte die repräsentative Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit wieder verstärkt ins Bewusstsein gerückt werden. Direktdemokratische Elemente sind als Ergänzung sinnvoll, die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Bayern haben sich in ihrer bürgerfreundlichen Ausgestaltung grundsätzlich bewährt. Dies darf aber nicht dazu führen, dass Mehrheitsentscheidungen repräsentativer Organe nach langwierigen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligungen durch direktdemokratische Entscheidungen mit oftmals niedriger Beteiligungsquote entwertet werden. Langfristig leidet hierunter die Akzeptanz der in kommunalen Gremien gefassten Mehrheitsbeschlüsse, aber auch die Bereitschaft, sich nicht nur punktu-

ell und projektbezogen, sondern im Rahmen eines politischen Mandats zu engagieren. Daher schlagen wir vor, Bürgerbegehren zu Bauleitplanungen nur noch für verfahrensleitende Maßnahmen (Aufstellung, ggf. auch Änderung und Aufhebung) und/oder bis zu einem gesetzlich definierten Zeitpunkt des Verfahrens (z. B. Öffentlichkeitsbeteiligung nach BauGB) zuzulassen. Ziel sollte sein, Bürgerbegehren zu einem relativ späten Zeitpunkt des Planverfahrens zu vermeiden und Rechtsunsicherheiten im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung eines Bürgerbegehrens in Bezug auf das baurechtliche Abwägungsgebot zu beseitigen. Auch der Bereich des Kommunalabgabenrechts ist aufgrund seiner Komplexität und der wegen des Kostendeckungsprinzips ohnehin geringen rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten kein geeigneter Gegenstand für Bürgerbegehren.

#### **IMPRESSUM**

Bayerischer Gemeindetag  
Körperschaft des öffentlichen Rechts  
Geschäftsführendes Präsidialmitglied  
Direktor Dr. Franz Dirnberger

#### Bilder

istock.com: © ah\_fotobox, © Fotowada, © SbytovaMN,  
benkler.com: © Bastian Fraunberger;  
Envato Elements: © alle lizenziert



