

## Denkanstöße für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung - Die Rathauschefs als Ideengeber -

Dr. Jürgen Busse, Geschäftsführer der Bayerischen Akademie für Verwaltungs-Management,  
Rechtsanwalt

### Einführung

Die Kommunalwahl 2026 wird in Bayern in den 2056 Städten und Gemeinden dazu führen, dass die Kommunalparlamente neu besetzt werden.

Insbesondere die neugewählten Rathauschefs haben die Aufgabe als Chef der Gemeindeverwaltung, Vorsitzender im Gemeinderat und Ansprechpartner für die Bürgerschaft zu wirken. Diese Tätigkeiten setzen fachliches Können, methodische und soziale Kompetenz sowie Kreativität und Aufgeschlossenheit voraus.

Stichworte für den Bürgermeister und die Bürgermeisterin als **Führungskraft** sind: Erklärter Wille zur Führung, gute Erdung, Denken in längeren Zügen, stabiles Wertekonzept, Allgemeinbildung, Kultur von Disziplin und Selbstdisziplin, aufrichtiges Arbeitsklima mit Raum für Sachdiskussionen, klare Vorgaben zur Umsetzung von Entscheidungen und entsprechende Kontrolle.

Notwendig ist, dass der Rathauschef die **Verwaltung** mit klaren Vorgaben und Anleitung zu eigenständigem, aktivem Gestalten (entwickeln und organisieren) führt und kontrolliert. Dabei geht es nicht primär darum, dass der Rathauschef sein Handeln allein nach juristischen Vorgaben ausrichtet, sondern er muss als leitender Kommunalpolitiker strategisch denken und hat Aufgaben des Managements wahrzunehmen.

Er sollte seinem Gemeinderat, der ein Laiengremium ist, die **Prioritäten** für die konkrete Kommunalpolitik mit der Vielfalt der kommunalen Aufgaben im planerischen, sozialen, kulturellen und Bildungsbereich aufzeigen. Zugleich hat er die Aufgabe, die Entscheidungen des Gemeinderats nach außen verständlich zu machen.

Dabei sind die Gemeindeordnung und die Geschäftsordnung der Gemeinde Spielregeln, die von der Kommunalpolitik zu beachten sind, die politische Tätigkeit fußt auf dieser Basis und besteht darin, **Strategien zu Gemeindeentwicklung** zu entwerfen.

Es ist für jeden Rathauschef, den Gemeinderat und die Führungskräfte der Verwaltung notwendig, sich mit den neuen Strategien zur Gemeindeentwicklung zu befassen und entsprechende Fortbildungen zu besuchen.

**Die Bayerische Akademie für Verwaltungs-Management bietet entsprechende Fortbildungen im Rahmen von Seminaren aber auch Klausuren vor Ort an.**

Mit ausgewiesenen Fachleuten im Kommunal- und Planungsrecht sowie mit Trainern und Trainerinnen für Organisationsuntersuchungen und Changemanagement unterbreitet die Bayerische Akademie den Landkreisen, Städten und Gemeinden ein perfektes Angebot, um sich auf die künftige Herausforderung einzustellen.

Dabei hat jede Kommune die Möglichkeit im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung ein eigenes Konzept zu entwickeln. Stichworte hierzu sind **kommunales Leitbild**, **Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK)**, **Konzept zur Ortsentwicklung oder Dorferneuerung**.

**Notwendig hierzu ist stets eine umfassende Bürgerbeteiligung;**

## Konzept für die Gemeindeentwicklung

Ein Konzept für die Gemeindeentwicklung setzt zunächst voraus, dass der Bürgermeister / die Bürgermeisterin und der Gemeinderat eine Entscheidung treffen, mit **welchen Inhalten und mit welchem Verfahren** ein städtebauliches Konzept mit einer Bürgerbeteiligung durchgeführt werden soll.

So kann sich das **Leitbild** einer Gemeinde auf unterschiedlichste Themen beziehen. Zu nennen sind familienfreundliche Gemeinde, Bildungsstandort, soziale Gemeinde, Kulturgemeinde, Wirtschaftsstandort, Dienstleistungsunternehmen Gemeinde, Natur und Umwelt, Klimaschutz, Tourismus, Mobilität, und Wohnen.

## Leitbild einer Gemeinde



Die Gemeinde sollte sich hier **Prioritäten** setzen, welche Themen sie angehen will.

Des Weiteren ist zu entscheiden, ob die gesamte Gemeinde oder z.B. ein Ortsteil Gegenstand dieser Gemeindeentwicklung sein soll.

Die Entscheidung der Vorgehensweise und der Prioritätensetzung erfordert zunächst eine schonungslose Analyse der Stärken und Schwächen der Gemeinde. Diese Analyse ist die Grundlage für die Entscheidung, welche Ziele angegangen werden können.

Dabei geht es auch darum, welche Ziele die Gemeinde in eigener Zuständigkeit in Angriff nehmen kann und welche Hürden bei einer Umsetzung zu überwinden sind. Insofern sind auch **die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde** und die Möglichkeiten der staatlichen Förderung zu berücksichtigen.

Sofern die Gemeinde z.B. für ihren Innenstadtbereich ein Belebungskonzept aufstellen will, ist zwar der räumliche Bereich bestimmt; jedoch noch keine Entscheidung getroffen worden, wie eine Stärken- und Schwächen Analyse durchgeführt werden kann. Hier können die Instrumente des Baugesetzbuches wie z.B. die Festsetzung eines Sanierungsgebietes mit Durchführung vorbereitender Untersuchungen und darin festzulegenden Maßnahmen der Sanierung genutzt werden.

Denkbar ist es auch, bereits bei der Analyse die Akteure vor Ort einzubeziehen. In vielen Städten und Gemeinden wurden Agenda-Gruppen mit spezifischen Themen wie Städtebau, Verkehr, Wirtschaft, Einzelhandel eingerichtet, die sich mit den jeweiligen Problemen vor Ort befassen und Vorschläge zur Verbesserung und Belebung der Innenstadt an die gemeindlichen Gremien richten.

Aufgabe des Rathauschefs und des Gemeinderats ist es, aktiv bei den formellen Arbeitsschritten (z.B. vorbereitende Untersuchungen für ein Sanierungsgebiet) mitzuwirken, aber auch die **informellen Beteiligungsmöglichkeiten** wie Gemeindeforen, Lokale Agenda-Prozesse, Dorferneuerung, Zukunftswerkstatt sowie Arbeitskreise zu unterstützen.

## **Strategien für die Lenkung der Gemeindeentwicklung**

Der Rathauschef hat die Aufgabe als **Motor der aktiven Bürgergesellschaft** zu wirken. Erforderlich hierfür ist, dass er sich laufend über die Grundanliegen der Bürgerschaft verschafft.

Insbesondere muss er sich mit den Brennpunkten in seiner Gemeinde auskennen. Es geht z.B. darum, welche städtebaulichen und Mobilitätsdefizite vorhanden sind und in welchen Bereichen Angebote für die Jugend, die Senioren, die Berufstätigen, die sozial Bedürftigen etc. in der Gemeinde fehlen oder ausgebaut werden müssen

Dabei gilt das **Subsidiaritätsprinzip**. Es ist nicht Aufgabe der Gemeinde, alle Einrichtungen selbst zu schaffen, die für das Gemeindeleben notwendig sind. Vielmehr geht es um Förderung und Unterstützung. Die Gemeinde lebt von den **ehrenamtlich Tätigen**, sei es bei der Feuerwehr oder im kulturellen sozialen oder sportlichen Bereich: Hier ist es Aufgabe des Bürgermeisters / der Bürgermeisterin und des Gemeinderats Hilfe zu leisten und das Engagement zu würdigen und (finanziell) zu fördern.

## Grundlagen der neuen Bürgerkultur

Der Gesetzgeber hat für die repräsentative Demokratie in den Kommunen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten geschaffen wie die Beteiligung der Bürgerschaft alle sechs Jahre durch die Wahl des Bürgermeisters und des Gemeinderats, die öffentlichen (und digitalen) Beteiligungen bei der Bauleitplanung (§ 3 Bau GB), die Bürgerversammlungen (Art. 18 GO) und den Bürgerentscheid (Art. 18 GO).

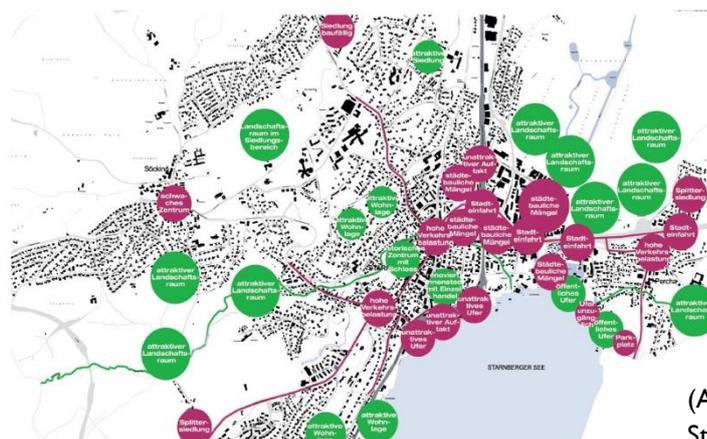
Diese Beteiligungsformen gewährleisten bei Entscheidungen über die künftige Gemeindeentwicklung aber keine ausreichenden Partizipationsmöglichkeiten für die Bürgerschaft.

Daher ist es notwendig, Möglichkeiten einer neuen Bürgerkultur in der Gemeinde zu entwickeln. Im Gegensatz zu früher ist der Bürger / die Bürgerin oft nur über einen begrenzten Zeitraum bereit, sich für das Gemeinwohl zu engagieren. Somit ist es auch eine Aufgabe der Gemeinde ehrenamtliche Tätigkeiten besonders zu würdigen und stetig für die Übernahme solcher Aufgaben zu werben.

Jeder Prozess einer Bürgerbeteiligung für Ziele der Gemeindeentwicklung muss stets sorgfältig vorbereitet werden. Für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung müssen der Bürgerschaft umfassend Informationen über die Entwicklungschancen der Gemeinde im Rahmen einer **Stärken Schwächen Analyse** zur Verfügung gestellt werden.

## Strategien für die Stadtentwicklung

Analyse - Stärken und Schwächen



(Abdruck aus Stadtentwicklung der Stadt Starnberg)

Eine solche Bestandsaufnahme sollte die raumordnerische, verkehrliche und wirtschaftsstrukturelle Situation sowie die demographische Entwicklung der Gemeinde umfassen. Zweckmäßig ist bei der Bestandsaufnahme die Einbeziehung der Träger öffentlicher Belange sowie qualifizierter Moderatoren und Fachplaner.

Der Rathauschef und der Gemeinderat sollten sich des **Grundanliegens der neuen Bürgerkultur** bewusst sein.

Schlagworte hierfür sind **Individualität, Partizipation und Transparenz**

Individualität bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen nicht als Gewaltunterworfenen oder als anonyme Angehörige von Interessengruppen gegenüberstehen wollen, sondern sie wollen als Individuen erkannt und einbezogen werden.

Partizipation bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht passive Zuschauer von durch Dritten bestimmten Entscheidungsprozessen sind, sondern sie diese aktiv mitgestalten können.

Transparenz bedeutet, dass den Bürgerinnen und Bürgern nicht fertige Entscheidungen vorgelegt werden sollen, sondern sie zumindest die Beweggründe verstehen können.

Es gibt bei der Bürgerbeteiligung **für die Bürgerschaft Spielregeln**.

Es gibt keine Denkverbote, alle Beteiligten dürfen zunächst ohne Scheuklappen Ihre Wünsche und Ideen einbringen.

Auch bei ganzheitlichen Planungsprozessen bleibt der Gemeinderat autonom, er ist das einzig demokratisch legitimierte Entscheidungsorgan. Daher ist der Gemeinderat in alle Prozesse zu integrieren und umfassend zu informieren. Er hat die letzte Entscheidung zu treffen, ob und in welcher Form eine Bürgerbeteiligung stattfinden.

Das muss den Bürgerinnen und Bürgern stets bewusst sein.

Zudem muss beim Bürgerwillen, wenn juristische Grenzen für bestimmte Planungen bestehen, das geltende Recht beachtet werden

Auch **der Gemeinderat** hat **Spielregeln** bei einer Bürgerbeteiligung für die Gemeindeentwicklung zu beachten.

Die Ideen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger müssen stets ernst genommen werden. Es sollten vernünftigen Ideen aus der Bürgerschaft keine apodiktischen Vorentscheidungen unter dem Motto: „Das haben wir noch nie so gemacht“ entgegengehalten werden.

Der Gemeinderat bleibt das **Entscheidungsorgan**. Insofern sollte er sich auch nicht hinter informellen Beschlüssen von Arbeitsgruppen verstecken. Er bleibt in der demokratischen Gesamtverantwortung und muss eine eigenständige und selbstverantwortliche Entscheidung treffen.

Unabdingbar ist eine ständige und **intensive Information aller Gemeindebürgerinnen und -bürger** (Presse, Umfragen, Ausstellungen, Broschüren, Podiumsdiskussion) über die Entscheidungen und vor allem über die Begründung hierzu. Auch die Bürgerinnen und Bürger, die nicht aktiv mitarbeiten, müssen erreicht werden.

Die **Gemeindeverwaltung** hat beim Bürgerbeteiligungsprozess ebenfalls **Spielregeln** zu beachten

Die Bürgerinnen und Bürger sind längst keine Gewaltunterworfenen mehr, sondern aktive Partner bei der Suche nach optimalen Lösungen.

Die erste Reaktion der Verwaltung auf einen Vorschlag aus der Bürgerschaft sollte daher nicht sein, Gründe zu suchen, warum er nicht umgesetzt werden kann, sondern Wege zu finden, wie er umgesetzt werden könnte.

Auch die Verwaltung darf sich kreativ in den Entscheidungsprozess einbringen und eigene Vorschläge anbieten. Dabei muss die Verwaltung aber das demokratische Mandat des Gemeinderats akzeptieren.

## **Gemeindeentwicklung mit Investoren**

Eine gute Infrastruktur, ein intaktes Ortsbild sowie ein nachhaltiges städtebauliches Konzept sind unerlässlich für die Lebensqualität in den Gemeinden. Hierfür sind auch private Investoren erforderlich.

Gerade für die Gemeinden im ländlichen Raum ist es häufig schwierig, Investoren für wichtige kommunale Projekte zu finden.

Auch wenn eine Gemeinde geeignete Baugrundstücke für Infrastrukturvorhaben oder sonstige größere Vorhaben im Wohnungsbau oder für Gewerbe zur Verfügung stellen kann, fehlt es doch häufig an Partnern, die die Realisierung übernehmen.

Im **Umgang mit Investoren** sollte die Gemeinde in jedem Fall die Beweggründe kennen, von denen ein Vorhabenträger seine Entscheidung abhängig macht (vergleiche hierzu Busse/Dirnberger, Gemeinde und Investor, Denkanstöße für die Praxis, Praxisreihe des Bayerischen Gemeindetags Seite 11 ff.).

Der Investor wird eine Entscheidung über ein konkretes Projekt in der Regel erst nach einer umfassenden Standort- und Marktanalyse treffen können. Bei der Grundstücksanalyse werden die unmittelbaren Faktoren wie Bodenbeschaffenheit, finanzieller Aufwand für die Freilegung eines Grundstücks sowie die Erschließung als unmittelbare Parameter zu prüfen sein. Dabei ist die beabsichtigte Nutzung ausschlaggebend.

So kommen Wohnnutzungen auch mit schwierigen Grundstückszuschnitten zurecht, während Gewerbe- und Logistiktutzungen kaum flexibel untergebracht werden können.

Eine Beurteilung der Grundstücksnutzung ist auch von mittelbaren Faktoren, wie die Lage im Ortsgebiet, die Höhe des Baurechts sowie die Verkehrsanbindung abhängig. Auch dies richtet sich nach der konkreten Nutzungsart. So steht beim Einzelhandel der Kunde im Vordergrund, während für eine Büronutzung in der Regel die Mitarbeiter, das Image sowie Kostenaspekte zu berücksichtigen sind.

Beim Wohnungsbau wird es auch darum gehen, ob Schulen, Kindergärten in ausreichender Qualität und Quantität vorhanden sind. Dagegen werden Fachmärkte darauf achten, ob ausreichende Stellplätze und ein großes Einzugsgebiet die Rentabilität garantieren.

Dabei haben sich die Standortfaktoren verändert. Zu den **harten Standortfaktoren** wie verkehrliche Anbindung, Wasserver- und Abwasserentsorgung gehört heute auch die Breitbanderschließung.

Zudem haben die **weichen Standortfaktoren** wie Angebot an Dienstleistungen Bildungseinrichtungen, Kultur und Freizeitangebote sowie eine intakte Umwelt an Bedeutung gewonnen.

Insbesondere bei gewerblichen Ansiedlungen stehen die Gemeinden im Wettbewerb mit anderen Kommunen. Unternehmen sind heute in der Lage, über Internetsysteme überregional das Angebot von Gewerbegrundstücken nach Baureife, Größe Kaufpreis etc. abzufragen. Diese Fakten muss die Gemeinde berücksichtigen, wenn sie in Verhandlungen mit einem Investor tritt.

Ziel des Investors ist eine **schnelle, verbindliche Entscheidung der Gemeinde** über sein Projekt und eine Hilfestellung der Gemeinde bei der Schaffung des Baurechts.

Die **Interessenlage der Gemeindeverwaltung** ist oftmals auch von Bedenken gegenüber einem Projekt geprägt. In der Regel stimmen die Bebauungsvorstellungen des Investors nicht mit den vorhandenen Bebauungsplänen oder dem Einfügungsgebot nach § 34 BauGB überein. Zudem bestehen häufig Probleme bei gesicherter Erschließung, dem Stellplatznachweis und dem Immissionsschutz sowie dem naturschutzrechtlichen Ausgleich. Insofern ist es das Bestreben der Kommunalverwaltung, dass der Investor das vorhandene Planungsrecht beachtet. Notwendig ist es aber, dass die Verwaltung die Bedeutung eines Projekts für die Gemeinde erkennt und für den Gemeinderat Beschlussvorlagen vorbereitet, die eine städtebauliche Lösung aufzeigen, die vom politischen Gremium akzeptiert werden kann.

Die **Interessenlage des Gemeinderats** besteht in der Regel darin, dass er mit seiner Planungshoheit die städtebaulichen Zielsetzungen für die Gemeinde umsetzen will. Er erwartet vom Investor, dass dieser bereit ist, sich diesen Zielvorgaben unterzuordnen und eine qualitativ hochwertige Planung vorzulegen. Dabei ist sich das kommunale Gremium häufig über

die erforderlichen rechtlichen Planungsschritte unklar. Weiter will der Gemeinderat sicherstellen, dass die Bürgerschaft das Projekt akzeptiert.

Der Rathauschef sollte in den Verhandlungen mit dem Investor vor einer endgültigen Beschlussfassung im Gemeinderat die Punkte abklären, die geklärt werden müssen, damit das Projekt mit den städtebaulichen Zielvorstellungen der Gemeinde in Einklang gebracht werden kann. Dies betrifft die **Geeignetheit des Standorts**, die Klärung der Art und des Maßes der baulichen Nutzung, die Zunahme der Verkehrsbelastung, der Stellplatznachweis die städtebauliche Qualität des Vorhabens und eine gesicherte **finanzielle Umsetzung**.

Bei städtebaulichen anspruchsvollen Planungen sollte der Investor in der Lage sein, einen Architektenwettbewerb durchzuführen.

Da es Aufgabe der Gemeinde ist, dem Investor ein eindeutiges Signal zu geben, ob das Projekt befürwortet wird und in welchem Zeitraum es umgesetzt werden kann, sollten bei anspruchsvollen Vorhaben auch die zuständigen Fachbehörden einbezogen werden. In der Regel hat die Gemeinde wesentlich größere Chancen, ein Projekt rasch umzusetzen, wenn sie ein Gemeindeentwicklungskonzept aufgestellt hat, welches auch als Basis für die Ansiedlungsentscheidung dienen kann.

Notwendig ist weiter eine nachhaltige Bodenvorratspolitik die nicht nur darauf abstellt, rasch Bauland schaffen zu können, sondern auch Ausgleichsflächen für die Abarbeitung der Eingriffsregelung berücksichtigt.

## Resümee

Die Gemeinden sind bei der Gemeindeentwicklung und der Bürgerbeteiligung vor neue Herausforderungen gestellt.

Zum einen hat sich in einem Großteil der Bürgerschaft ein sehr anspruchsvolles Denken entwickelt. Die Ursachen sind hierfür auch von der Bundes- und Landespolitik geschaffen worden. Obwohl die Wirtschaft schwächelt und daher die Steuereinnahmen zurückgehen, wurde das Ziel eines sparsamen Umgangs mit Steuermitteln zum großen Bereich verlassen und es wird die Vorstellung vermittelt, dass alle Bürgerwünsche vom Anspruch auf ganztägige Kinderbetreuung in der Schule bis zur gesicherten Rente für den Ruhestand erfüllt werden können.

Insofern stehen die Gemeinden in der Kritik, wenn sie finanziell nicht in der Lage sind, die aus Sicht der Bürgerschaft wünschenswerte Infrastruktur bereitzustellen.

Zudem führt der Trend zum Individualismus dazu, dass es immer schwieriger wird, (geeignete) Gemeinderätinnen und Gemeinderäte zu finden.

In der Zukunft wird es auch schwerer, mit Gemeindeentwicklungskonzepten lebendige Innenstädte zu schaffen. So zeigen sich in vielen Ortschaften immer mehr Leerstände, da viele Läden aufgrund des Internethandels aufgeben. Der Einzelhandel steht insofern vor großen Herausforderungen, da die Bürgerschaft die digitalen Angebote immer stärker nutzt. Aber auch die für lebendige Innenstädte dringend notwendigen gastronomischen Angebote werden geringer, da das notwendige Personal fehlt.

Diesen Gefahren müssen begegnet werden, durch eine Politik, die die Probleme der Kommunen erkennt und Hilfestellung leistet.

Auch bei der Kommunalwahl 2026 werden sich in den bayerischen Gemeinden Kandidatinnen und Kandidaten für das Amt des Rathauschefs und des Gemeinderats aufstellen lassen. Somit ist die personelle Präsenz in der Kommunalpolitik sichergestellt. Notwendig ist, dass auch der erforderliche Handlungsspielraum für eine lebendige kommunale Selbstverwaltung geschaffen wird.