



HSPVNRW

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen

PRÄMIERTE THESISARBEITEN

Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung
Sammelband 6



Liebe Absolventinnen und Absolventen,
liebe Gutachterinnen und Gutachter,
liebe Leserinnen und Leser!

Im bereits 16. Jahrgang prämiert die HSPV NRW die besten Abschlussarbeiten aus dem Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung, die sich durch besonders interessante Themenlegung sowie fundierte wissenschaftliche Ausarbeitung hervortun. In diesem Jahr freuen wir uns über sechs ausgezeichnete Thesarbeiten, deren gesellschaftliche Relevanz und wissenschaftlich hohes Qualitätsniveau wir mit diesem Sammelband würdigen.

Im vorliegenden Band stellen wir Ihnen die Arbeiten von Elias Ahlemeier, Ila Lioness Cellyn Miller, Nina Marie Rudnik, Martin Seuthe, Christin Schulte-Loh und Sandra Zuhl vor.

Alle diese Arbeiten zeichnen sich dadurch aus, dass sie mit größter wissenschaftlicher Sorgfalt aktuelle Fragen und Probleme in der Arbeit der Verwaltung behandeln und damit einen wichtigen Beitrag für die täglichen Herausforderungen des Berufslebens leisten. Sie sind das Ergebnis eines dreijährigen Studiums, das durch die fachliche Expertise unserer Lehrenden, die optimale Vernetzung mit den Ausbildungsbehörden und die vermittelten ethischen Werte unserer Hochschule geprägt ist. Das zeigen die kritischen Fragestellungen, das hohe wissenschaftliche Niveau und der klare Praxisbezug der gewählten Themen deutlich an.

Allen ausgezeichneten Absolventinnen und Absolventen gratuliere ich herzlich für ihre herausragenden Abschlussarbeiten. Mein besonderer Dank gilt zudem den engagierten Gutachterinnen und Gutachtern Prof. Dr. Nicolai Krüger, RDin Nadine Wagner, Prof. Dr. Katharina Lorey, Prof. Dr. David Sörgel, Prof. Dr. Henrique Ricardo Otten und Prof. Dr. Thorsten Attendorn. Auch durch Ihren Einsatz und die gute Betreuung der Studierenden wurde diese Leistung möglich.

Den Leserinnen und Lesern unseres fünften Sammelbandes wünsche ich in diesem Sinne nun eine spannende und erhellende Lektüre.

Ihr

Martin Borntträger
Präsident der HSPV NRW

INHALTSVERZEICHNIS

Elias Ahlemeier

Einsatz von Chatbots in deutschen Kommunen

Eine vergleichende Verbreitungs- und Qualitätsanalyse in Großstädten ab 100.000 Einwohnern

Ila Lioness Cellyn Miller

Das 3. NKFVG NRW

Der (Lösungs-)Weg zur nachhaltigen Absicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen in NRW?

Nina Marie Rudnik

Die Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen zur Stressbewältigung bei Studierenden

Eine literaturbasierte Analyse

Martin Seuthe

Populistische Rhetorik in der politischen Programmatik

Eine rhetorische Analyse des AfD-Wahlprogramms zur Bundestagswahl 2025

Christin Schulte-Loh

Das Selbstbestimmungsgesetz

Auswirkungen auf die Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen sowie Herausforderungen in der Verwaltungspraxis

Sandra Zuhl

Steuerungs- und Gestaltungsinstrumente des Bauplanungsrecht bzgl. Photovoltaik - Freiflächenanlagen unter Berücksichtigung des Bundesimmissionsschutzrecht, Erneuerbare-Energien-Gesetz sowie Raumordnungsrecht

Eine Handlungsempfehlung für Kommunen

**Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung NRW**

Abteilung: Münster
Studienort: Münster
Fachbereich: Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung
Studiengang: Verwaltungsinformatik



Bachelorthesis zum Thema

Einsatz von Chatbots in deutschen Kommunen

Eine vergleichende Verbreitungs- und Qualitätsanalyse in
Großstädten ab 100.000 Einwohnern

Vorgelegt von:

Elias Ahlemeier

Einstellungsjahrgang: 2022

Abgabedatum: 14.06.2025

Erstgutachter: Prof. Dr. Nicolai

Krüger **Zweitgutachter:** Christoph

Lammers

Inhaltsverzeichnis:

Abkürzungsverzeichnis	III
1 Einleitung	1
1.1 Zielsetzung und Forschungsfrage.....	1
1.2 Relevanz des Themas.....	2
1.3 Methodisches Vorgehen und Aufbau der Arbeit.....	2
2 Theoretischer Rahmen.....	3
2.1 Technische Grundlagen	3
2.1.1 Aufbau und Funktionsweise von Chatbots	3
2.1.2 Systemtypen: Regelbasiert, KI-basiert, Hybrid.....	5
2.1.3 Künstliche Intelligenz und Maschinelles Lernen.....	6
2.2 Rahmenbedingungen im Verwaltungskontext.....	7
2.2.1 E-Government und Digitale Transformation in Kommunalverwaltungen	8
2.2.2 Rechtlicher Rahmen: DSGVO und AI Act	9
2.3 Forschungsstand zu kommunalen Chatbots.....	10
2.3.1 Überblick über bisherige Studien zum Einsatz in Kommunen	11
2.3.2 Forschungslücke und Beitrag der Arbeit	13
3 Methodik	14
3.1 Allgemeines Untersuchungsdesign.....	14
3.2 Abgrenzung des Untersuchungsfeldes	15
3.3 Auswahl und Kategorisierung der Chatbots.....	16
3.4 Entwicklung standardisierter Nutzungsszenarien.....	17
3.5 Bewertungskriterien und Evaluationsschema	19
3.6 Limitation und Reflexion der Methodik.....	21
4 Datenerhebung: Systematische Evaluation der Chatbots.....	23
4.1 Rahmenbedingungen der Testdurchführung	23
4.2 Umsetzung der Bewertungskriterien.....	23
4.3 Beispielhafte Testinteraktionen.....	24
4.3.1 Beispiel Bonn – Erfolgreiche Informationsvermittlung	24

4.3.2 Beispiel Frankfurt am Main – Einschränkungen durch methodisches Design	27
5 Datenauswertung und Diskussion	31
5.1 Datenauswertung	31
5.2 Diskussion.....	39
6 Fazit und Ausblick.....	41
Literaturverzeichnis.....	43
Abbildungsverzeichnis	50
Tabellenverzeichnis	51
Anhänge	52
Anlage A - Übersicht zum Ausschluss der Chatbots aus der Bewertung der Qualität..	52
Anlage B - Leitfaden zur Auswertung der Chatbots.....	52
Anlage C - Kategorisierungsmatrix der Systemtypen	53
Anlage D - Beispielausprägungen zur Bewertungstabelle	54
Anlage E - Bewertungstabelle Antworten der Chatbots	55
Anlage F - Dokumentation der Antworten der Chatbots	57

Abkürzungsverzeichnis

AI-Act	Artificial Intelligence Act
AVV	Auftragsverarbeitungsvertrag
Bitkom	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien
DIN	Deutsches Institut für Normung
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
FITKO	Föderale IT-Kooperation
GI	Gesellschaft für Informatik
ISO	International Organization for Standardization
ITG	Informationstechnische Gesellschaft
KI	Künstliche Intelligenz
ML	Maschinelles Lernen
NLG	Natural Language Generation
NLP	Natural Language Processing
NLU	Natural Language Understanding
OZG	Onlinezugangsgesetz
TOMs	Technisch-organisatorische Maßnahmen

1 Einleitung

Die digitale Transformation prägt seit Jahren die Entwicklung moderner Verwaltungssysteme. Kommunale Verwaltungen erkennen zunehmend die Bedeutung digitaler Kompetenzen für eine zukunftsfähige Verwaltung (MODULDREI, 2023, S. 28). Sie stehen unter dem Druck, Verwaltungsprozesse effizienter, bürgerfreundlicher und zugleich ressourcenschonender zu gestalten. Dabei stellen insbesondere der wachsende Fachkräftemangel, der Zeitdruck und Skepsis gegenüber neuen Technologien die größten Hindernisse dar (MODULDREI, 2023, S. 26). Angesichts wachsender Bürgererwartungen, beschleunigter Kommunikationsdynamiken sowie eines sich abzeichnenden Fachkräftemangels wird der Ruf nach innovativen digitalen Lösungen lauter. Der Deutsche Städtetag betont, dass weniger Bürokratie und mehr Digitalisierung Schlüssel sind, um Fachkräfte zu gewinnen und die kommunale Handlungsfähigkeit zu sichern (Deutscher Städtetag, 2024, S. 3–5). Eine dieser Lösungen ist der Einsatz sogenannter Chatbots – textbasierter Dialogsysteme, die automatisierte Kommunikation mit Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen. Eine Untersuchung der Zurich University of Applied Sciences aus dem Jahr 2023 zeigt, dass Chatbots zur Entlastung der Angestellten und zur Sicherstellung einer breiten Erreichbarkeit beitragen können (Menzi et al., 2023, S. 16).

In deutschen Kommunen finden sich zunehmend Systeme auf offiziellen Websites, um Bürgeranfragen zu allgemeinen Verwaltungsdienstleistungen zu beantworten (Gesellschaft für Informatik (GI), 2023; Stadt Köln, o. J.). Dabei reicht die Spannbreite von regelbasierten Chatbots mit festgelegten Antwortpfaden bis hin zu KI-gestützten Systemen, die natürliche Sprache verarbeiten und generieren können (siehe Kapitel 2.1.2).

Bei den kommunalen Chatbots mangelt es bislang an einer systematischen Erfassung und vergleichenden Bewertung dieser Chatbots. Fragen nach ihrer Verfügbarkeit, Qualität, Benutzerfreundlichkeit sind bisher kaum wissenschaftlich untersucht (siehe Kapitel 2.3). Zudem ist unklar, ob der Einsatz dieser Systeme zu einer Effizienzsteigerung beiträgt oder vielmehr neue Herausforderungen etwa im Hinblick auf Datenschutz, Missverständnisse in der Kommunikation oder Akzeptanzprobleme hervorbringt (Guenduez et al., 2021, S. 19–24).

1.1 Zielsetzung und Forschungsfrage

Diese Arbeit widmet sich der empirischen Analyse von Chatbots in deutschen Kommunalverwaltungen bzw. Großstädten. Ziel ist es, die eingesetzten Systeme hinsichtlich ihrer Verbreitung Typologie, Funktionalität und Antwortqualität systematisch zu untersuchen. Dabei steht folgende zentrale Forschungsfrage im Mittelpunkt:

Wie verbreitet sind Chatbots in deutschen Großstädten und wie unterscheiden sich diese hinsichtlich Systemtyp und Qualität der Interaktion?

Zur Beantwortung dieser übergeordneten Frage werden unter anderem folgende Aspekte betrachtet:

Wie verbreitet sind Chatbots in deutschen Kommunalverwaltungen und welche Unterschiede bestehen hinsichtlich Stadtgröße oder Region?

Welche Chatbot-Typen kommen aktuell zum Einsatz?

Wie zuverlässig und nutzerorientiert beantworten diese Chatbots typische Bürgeranfragen?

Die Arbeit soll auf dieser Grundlage einen fundierten Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion um den Einsatz künstlicher Intelligenz im öffentlichen Sektor leisten.

1.2 Relevanz des Themas

Die Bedeutung des Themas ist sowohl aus verwaltungspraktischer als auch aus gesellschaftlicher Sicht hoch. Prognosen zufolge werden innerhalb der nächsten zehn Jahre etwa 26,4 % der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in den Ruhestand treten, innerhalb der nächsten zwanzig Jahre 49,3 % (Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion, 2024, S. 24). Diese demografische Entwicklung führt zu einem erheblichen Personalmangel.

Chatbots bieten hier eine potenzielle Lösung: Sie können einfache Anfragen automatisiert bearbeiten, Mitarbeitende entlasten und zugleich Servicezeiten ausweiten. Richtig eingesetzt, fördern sie die digitale Bürgerorientierung und verbessern die Zugänglichkeit kommunaler Dienstleistungen (Guenduez et al., 2021, S. 10–13).

1.3 Methodisches Vorgehen und Aufbau der Arbeit

Zur Untersuchung der Forschungsfragen wird ein experimentelles Vorgehen gewählt, bei dem Chatbots auf den Websites deutscher Kommunen anhand standardisierter Bürgeranfragen getestet werden. Die Systeme werden zunächst typisiert (regelbasiert, KI-gestützt, hybrid) und anschließend anhand eines festgelegten Kriterienkatalogs bewertet, der unter anderem Vollständigkeit und Genauigkeit umfasst. Ziel ist es, die funktionale Leistungsfähigkeit und die Qualität der Chatbot-Antworten systematisch vergleichend zu analysieren.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 erläutert die theoretischen und technischen Grundlagen der Chatbot-Technologie sowie den verwaltungsbezogenen und rechtlichen Kontext. Kapitel 3 beschreibt die angewandte Methodik im Detail. Kapitel 4 stellt die Erhebung der Ergebnisse dar. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse ausgewertet und diskutiert. Kapitel 6 schließt die Arbeit mit einem Fazit, einer kritischen Reflexion und einem Ausblick.

2 Theoretischer Rahmen

Dieses Kapitel setzt sich mit dem Einsatz von Chatbots in deutschen Kommunalverwaltungen auseinander. Um die untersuchten Systeme fundiert analysieren und bewerten zu können, bedarf es eines theoretischen Fundaments, das sowohl die technischen Grundlagen als auch die spezifischen Rahmenbedingungen im Verwaltungskontext berücksichtigt. Darüber hinaus wird der aktuelle Forschungsstand aufgearbeitet, um die Relevanz und Positionierung der eigenen Untersuchung nachvollziehbar zu machen.

2.1 Technische Grundlagen

Zur Bewertung kommunaler Chatbots ist ein grundlegendes Verständnis ihrer Funktionsweise und Systemarchitektur erforderlich. Dieses Kapitel erläutert zunächst die technischen Prinzipien dialogbasierter Systeme, stellt unterschiedliche Typen von Chatbots vor und geht anschließend auf den Einsatz künstlicher Intelligenz im kommunalen Kontext ein.

2.1.1 Aufbau und Funktionsweise von Chatbots

Der Begriff Chatbot setzt sich aus den englischen Wörtern „Chat“ (deutsch: plaudern) und „Bot“ (Kurzform von „Robot“, deutsch: Roboter) zusammen. Darunter versteht man ein Softwaresystem, das in der Lage ist, mit Nutzenden dialogisch zu interagieren (Chat) und dabei bestimmte Aufgaben automatisiert auszuführen (Bot) (Stucki et al., 2020, S. 3). Teilweise werden derartige Systeme auch als Conversational Interfaces bezeichnet. Dabei handelt es sich um autonome Programme, die auf Sprachbefehle oder Texteingaben reagieren und so eine Kommunikation in natürlicher Sprache ermöglichen – entweder verbal oder schriftlich. Ziel solcher Systeme ist es, virtuelle Gesprächspartner zu schaffen, die Nutzende in alltäglichen oder beruflichen Kontexten unterstützen (Hoffmann, 2019, S. 20). Darüber hinaus werden die Begriffe Chatbot, Conversational Agent und Virtueller Assistent teils synonym verwendet, können sich jedoch in ihrer Funktion unterscheiden: Ein Chatbot dient primär dem Führen natürlich-sprachlicher Dialoge und kann auch rein soziale Interaktionen simulieren. Virtuelle Assistenten hingegen sind auf die Ausführung konkreter Aufgaben ausgelegt und müssen nicht zwangsläufig dialogbasiert sein. Conversational Agents stellen eine Schnittmenge beider Konzepte dar, da sie dialogbasiert arbeiten und gleichzeitig funktionale Unterstützung bieten (Stucki et al., 2020, S. 3–4).

Die Aufgabe des Chatbots besteht darin, die Eingaben von Nutzerinnen und Nutzern zu interpretieren und darauf basierend eine geeignete Reaktion in Form von Informationen oder transaktionsbezogenen Ausgaben zu generieren. Dieser Prozess wird modellhaft in Abbildung 1 dargestellt (Stucki et al., 2020, S. 8).

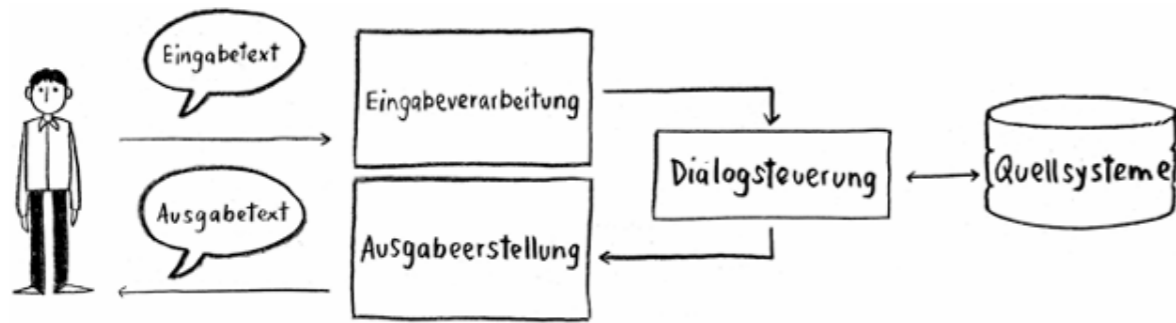


Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung der logischen Architektur eines Chatbots (Stucki et al., 2020, S. 8)

Die Interaktion zwischen Menschen und Chatbot erfolgt über eine Benutzerschnittstelle z. B. ein Chatfenster und beginnt typischerweise mit einer Eingabe in natürlicher Sprache wie beispielsweise einer Begrüßung („Hallo“) oder einer konkreten Frage („Wie sind die Öffnungszeiten des Bürgerbüros?“). Im Anschluss wird die Eingabe bereinigt und normalisiert (Data Cleaning). Zu den typischen Maßnahmen zählen die Korrektur von Tipp- und Rechtschreibfehlern, das Entfernen irrelevanter Satzzeichen sowie die Vereinheitlichung der Groß- und Kleinschreibung. Zusätzlich kann eine sogenannte Stopwortliste verwendet werden, um inhaltsarme Wörter wie etwa Artikel oder Konjunktionen vorab auszufiltern (Stucki et al., 2020, S. 8–9).

Um diese Eingaben zu verarbeiten, kommen Verfahren der natürlichen Sprachverarbeitung (Natural Language Processing, NLP) zum Einsatz, zu der sowohl die Natural Language Understanding kurz NLU als auch die Natural Language Generation kurz NLG gehören. NLU wird in dem Kontext von NLP eingesetzt, um die natürliche Sprache des Anwendenden zu verstehen. Dann wird auf Basis dieses Verständnisses eine Aktion oder Entscheidung ausgeführt und eine Antwort mithilfe von NLG erstellt (Kohne et al., 2020, S. 43).

Ziel von NLU ist es, aus Texteingaben die Nutzerintentionen (Intents) sowie relevante Kontextinformationen (Entities) zu extrahieren. Dazu wird der Text zunächst in einzelne Tokens (Wörter oder Satzzeichen) zerlegt (Tokenisierung). Anschließend durch Lemmatisierung auf die Grundformen der Wörter reduziert und anhand grammatikalischer Kategorien klassifiziert. Die Erkennung der Satzstruktur erfolgt durch Satzsegmentierung. Im Rahmen der semantischen Verarbeitung werden unter anderem Wortvektoren eingesetzt, die auf Verfahren des maschinellen Lernens basieren, die Bedeutung von Begriffen anhand ihrer statistischen Nähe im Vektorraum modellieren und dadurch die automatische Identifikation kontextuell verwandter Ausdrücke ermöglichen (Kohne et al., 2020, S. 44–50). Insgesamt wird zwischen syntaktischen und semantischen Verfahren unterschieden: Während sich syntaktische Methoden auf die Struktur der Eingabe (z. B. Satzbau, Wortarten) konzentrieren, erfassen semantische Verfahren die inhaltliche Bedeutung einzelner Elemente. Die Auswahl

geeigneter Analyseverfahren hängt vom jeweiligen Anwendungsfall, der Qualität der verfügbaren Daten sowie der Zielsetzung des Chatbots ab (D’Onofrio & Stucki, 2023, S. 30).

Sobald die Nutzerintention und relevante Entitäten identifiziert sind, übergibt der Chatbot die strukturierten Informationen an die Entscheidungslogik. Diese entscheidet, wie auf die Anfrage zu reagieren ist wie etwa durch das Abrufen von Informationen aus einer Wissensdatenbank oder das Auslösen einer Transaktion in einem externen System.

Komplexere Chatbots, die mehrstufige Dialoge abbilden, müssen darüber hinaus den Dialogverlauf verwalten können. Dies erfordert, dass das System den bisherigen Kontext nachvollziehen, frühere Eingaben berücksichtigen und offene Informationslücken erkennen kann. Zur Steuerung solcher Konversationsverläufe kommen in der Regel sogenannte endliche Automaten zum Einsatz, die auch als Dialog- oder Konversationsflüsse bezeichnet werden (Jurafsky & Martin, 2025, S. 317–318, 330).

NLG bezeichnet die automatische Erzeugung von Text in natürlicher Sprache. In Chatbots wird NLG verwendet, um aus strukturierten Daten verständliche Antworten zu generieren. Dabei können sowohl Vorlagen mit dynamisch befüllten Variablen als auch Künstliche Intelligenz kurz KI zum Einsatz kommen (Helmold, 2024, S. 116; Kohne et al., 2020, S. 50–52).

2.1.2 Systemtypen: Regelbasiert, KI-basiert, Hybrid

Chatbots lassen sich durch unterschiedlichste Merkmale in Typen kategorisieren wie beispielsweise deren Verwendungszweck (informativ, aufgabenbasiert etc.), Wissensbereich (offene für allgemeine Themen, geschlossene für einzelne Themen) oder wie in dieser Arbeit nach Funktionsweise bzw. Art der Verarbeitung und Antwortgenerierung (Adamopoulou & Moussiades, 2020, S. 377–379; Helmold, 2024, S. 112–113; Stucki et al., 2020, S. 6–7).

Regelbasierte Systeme basieren auf fest vorgegebenen Entscheidungsbäumen oder Skripten. Sie folgen klar strukturierten Antwortpfaden, die durch Entwickelnde manuell erstellt werden (Abdul-Kader & Woods, 2015, S. 73–74). Eine grundlegende Methode zur Verarbeitung von Nutzereingaben besteht darin, den Dialog durch vorgegebene Auswahloptionen zu strukturieren, anstatt eine freie Eingabe in natürlicher Sprache zuzulassen. Eine weitere verbreitete Technik innerhalb regelbasierter Systeme ist die Analyse der Eingabe durch das Erkennen spezifischer Schlüsselwörter oder Textmuster. Wiederkehrende sprachliche Strukturen werden dabei in Form sogenannter regulärer Ausdrücke hinterlegt, mit denen die Äußerungen der Nutzerinnen und Nutzer systematisch abgeglichen werden (Sipser, 2013, S. 63). Diese Systeme eignen sich gut für einfache, standardisierte Anwendungsfälle wie etwa das Bereitstellen von Öffnungszeiten oder Formularlinks. Ihre Hauptvorteile liegen in der Verlässlichkeit und geringen Fehleranfälligkeit, allerdings können sie keine natürlichen

Konversationen führen und sind auf die vorher erstellten Inhalte beschränkt (Helmold, 2024, S. 113).

KI-basierte Chatbots setzen Verfahren des Maschinellen Lernen und der natürlichen Sprachverarbeitung ein. Sie nutzen Trainingsdaten und lernbasierte Modelle, um Nutzereingaben kontextsensitiv zu analysieren und dynamisch passende Antworten zu generieren. Im Unterschied zu den regelbasierten Ansätzen erfolgt die Antwortgenerierung hier nicht starr, sondern adaptiv und auf Basis semantischer Analysen, wodurch auch unvorhergesehene oder variierende Anfragen sinnvoll bearbeitet werden können. Diese Chatbots bieten damit ein deutlich höheres Maß an Dialogtiefe und Flexibilität, erfordern jedoch einen größeren Entwicklungsaufwand und kontinuierliches Training (Adamopoulou & Moussiades, 2020, S. 378–379).

Retrieval-based Chatbots, in dieser Arbeit als Hybride Chatbots bezeichnet, bieten eine größere Flexibilität als rein regelbasierte Systeme. Sie durchsuchen bei Anfragen eine Sammlung möglicher, vorab formulierter Antworten, etwa über Indizes oder Datenbanken, und wählen mittels Ähnlichkeits- oder Matching-Algorithmen die am besten passende Antwort ohne selbständige Generierung von Inhalten aus (Adamopoulou & Moussiades, 2020, S. 378).

Im direkten Vergleich zeigen sich signifikante Unterschiede: Während regelbasierte Chatbots durch hohe Steuerbarkeit punkten, bieten KI-basierte Systeme eine deutlich höhere Flexibilität und Nutzerzentrierung. Hybride Systeme versuchen, beide Ansätze zu kombinieren und stellen damit einen pragmatischen Mittelweg dar. Die Bezeichnung als Hybride Chatbots wurde gewählt, da diese Chatbots KI im Bereich des NLP und vorher erstellte (kuratierte) Antworten verwenden (assono GmbH, o. J.).

2.1.3 Künstliche Intelligenz und Maschinelles Lernen

Die Entwicklung der maschinellen Informationsverarbeitung reicht historisch bis in das frühe 19. Jahrhundert zurück, etwa zur „Analytical Engine“ von Charles Babbage, deren mechanisches Design bereits algorithmische Verarbeitungsprozesse vorsah (S. Krüger, 2021, S. 71). Eine grundlegende Herausforderung besteht darin, dass der Begriff „Intelligenz“ selbst nicht eindeutig definiert ist, was eine präzise Bestimmung von KI erschwert. Der Begriff der künstlichen Intelligenz fungiert somit als Sammelbezeichnung für unterschiedliche technische Ansätze, ohne dass eine einheitliche Definition existiert.

John McCarthy, der den Begriff KI prägte, definierte diese als „It is the science and engineering of making intelligent machines, especially intelligent computer programs. It is related to the similar task of using computers to understand human intelligence, but AI does not have to confine itself to methods that are biologically observable.“ (McCarthy, 2007, S. 2).

Die Europäische Union adressierte die definatorische Unschärfe durch die Einrichtung einer Expertengruppe, die 2018 folgende Begriffsbestimmung vorschlug: „Künstliche Intelligenz (KI) bezeichnet Systeme mit einem ‚intelligenten‘ Verhalten, die ihre Umgebung analysieren und mit einem gewissen Grad an Autonomie handeln, um bestimmte Ziele zu erreichen“ (Europäische Kommission, 2020, S. 19). Eine präzisere Version dieser Definition wurde ein Jahr später publiziert, in der unter anderem die Fähigkeit zur Datenwahrnehmung, Schlussfolgerung, Handlungsauswahl und Verhaltensanpassung betont wird (Europäische Kommission, 2020, S. 19).

Der rasante Fortschritt im Bereich der künstlichen Intelligenz zeigt sich an ihrer zunehmenden Alltagsrelevanz: Anwendungen wie Suchmaschinen, Fahrdienstvermittlungen oder digitale Plattformdienste sind heute weit verbreitet, während Anfang der 2000er-Jahre noch kaum praxistaugliche Einsatzbeispiele existierten. Diese Entwicklung gilt als Ausdruck eines umfassenden technologischen Wandels, dessen gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Auswirkungen derzeit nur begrenzt abschätzbar sind. Mit Blick auf die Zukunft wird davon ausgegangen, dass sich gegenwärtige KI-Systeme fundamental von jenen unterscheiden werden, die künftig verfügbar sind (S. Krüger, 2021, S. 73–74).

Maschinelles Lernen (Machine Learning) kurz ML ist ein Teilbereich der Künstlichen Intelligenz und bezeichnet Methoden, mit denen Computersysteme auf Basis von Beispieldaten in die Lage versetzt werden, Muster zu erkennen und Vorhersagen zu treffen, ohne explizit dafür programmiert zu sein. Im Gegensatz zur klassischen Programmierung, bei der Regeln manuell vorgegeben werden, erlernt ein ML-System diese Regeln aus Daten. Der Lernprozess erfolgt durch die Analyse großer Datenmengen, aus denen das System mittels Algorithmen ein statistisches Modell erzeugt. Dieses Modell kann anschließend verwendet werden, um auch unbekannte Eingaben zu verarbeiten und entsprechende Ausgaben zu erzeugen. Typischerweise unterscheidet man dabei zwischen verschiedenen Lernformen, etwa dem überwachten Lernen (Supervised Learning), bei dem das System mit Ein- und Ausgabepaaren trainiert wird, und dem unüberwachten Lernen (Unsupervised Learning), bei dem lediglich Eingabedaten zur Verfügung stehen und das System selbst Strukturen erkennen muss. Eine dritte zentrale Methode ist das bestärkende Lernen (Reinforcement Learning), bei dem das System nicht nur passiv Daten analysiert, sondern aktiv mit einer Umgebung interagiert. Dabei lernt es auf Basis von Rückmeldungen in Form von Belohnungen oder Strafen, welche Handlungen in bestimmten Situationen langfristig zum größten Nutzen führen (Mockenhaupt & Schlagenhaut, 2024, S. 169–178).

2.2 Rahmenbedingungen im Verwaltungskontext

Der Einsatz von Chatbots in Kommunen ist nicht allein eine technische Frage, sondern wird maßgeblich durch administrative, rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

geprägt. Dieses Kapitel beleuchtet die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung, diskutiert bürgerzentrierte Anforderungen an digitale Services und geht auf relevante rechtliche Grundlagen wie die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und den EU AI Act ein.

2.2.1 E-Government und Digitale Transformation in Kommunalverwaltungen

Im Jahr 2000 wurde mit dem Begriff Electronic Government (E-Government) ein Leitbild formuliert, das die Informationstechnik als zentrale Innovation zur Modernisierung von Staat und Verwaltung verstand. Bereits damals wurde betont, dass E-Government das Verwaltungshandeln und die demokratische Politik nachhaltig verändern wird (Gesellschaft für Informatik (GI) & Informationstechnische Gesellschaft (ITG), 2000). In einem Forschungsprojekt der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer wurde 2002 folgende Definition entwickelt: „Unter Electronic Government verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.“ (Reinermann & von Lucke, 2002, S. 1) Bei aktuellen Begriffsdefinition lässt sich eine Begriffsverschiebung zu Digital Government erkennen, welcher synonym zum E-Government genutzt wird. Eine Definition lautet: „Unter dem Begriff Digital Government wird die elektronische Abwicklung von Verwaltungs- und Demokratieprozessen im Rahmen staatlicher Aktivitäten mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien verstanden, um öffentliche Aufgaben effizient und effektiv zu unterstützen.“ (Wirtz, 2024, S. 129–131) Folglich sind Chatbots auf Stadtportalen Teil des E-Government oder Digital Government, da sie Informations- und Kommunikationstechnologien darstellen und den Bürger bei der Informationsfindung zu und der Abwicklung von Verwaltungsleistungen unterstützen.

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung ist ein strategisches Ziel der deutschen E-Government-Politik und umfasst die umfassende Digitalisierung von Prozessen, Dienstleistungen und organisatorischen Strukturen. Als zentraler Meilenstein galt das Onlinezugangsgesetz (OZG), das Bund, Länder und Kommunen ursprünglich verpflichtete, bis Ende 2022 alle Verwaltungsleistungen elektronisch bereitzustellen. Ebenso wurde die Nutzerfreundlichkeit als Grundprinzip eingeführt. Darin enthalten das Once-Only-Prinzip bei dem ein Nachweis nur einmal erbracht werden muss und zwischen den Behörden ausgetauscht werden soll (Bundesministerium des Innern, o. J.-b). Um die Nutzerfreundlichkeit zu sichern, wurde die DIN SPEC 66336 durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat entwickelt, die Qualitätsanforderungen für Onlineservices und -portale der öffentlichen Verwaltung festsetzt (Bundesministerium des Innern, o. J.-a; DIN SPEC 66336, 2025). Das OZG war ambitioniert und konnte in der Umsetzungsphase die gesetzten Ziele nicht erreichen. Es waren erst 33 von 575 Verwaltungsdienstleistungen bis zum Ende der Umsetzungsfrist im Oktober 2022 verfügbar mittlerweile sind es 169 (Stand Juni

2025) (Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung, o. J.; Nationaler Normenkontrollrat, 2023, S. 1).

Im Zuge dieser Entwicklungen werden Chatbots zunehmend als digitale Zugangskanäle verstanden, die Bürger und Bürgerinnen bei der Orientierung auf Verwaltungsportalen unterstützen und einfache Informations- oder Antragsprozesse automatisieren. Ihre Funktion als niederschwellige Assistenzsysteme kann dazu beitragen, die Nutzungsfreundlichkeit von Verwaltungsangeboten zu erhöhen und Bearbeitungsaufwände zu reduzieren (Catakli, 2022, S. 115–116).

2.2.2 Rechtlicher Rahmen: DSGVO und AI Act

Der Einsatz von Chatbots in der Verwaltung unterliegt sowohl Regularien des europäischen und nationalen Datenschutzrechts als auch bei Einsatz von KI dem Artificial Intelligence Act kurz AI Act auf Deutsch KI Verordnung. Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist das zentrale Regelwerk für den Datenschutz.

Zum Verständnis sind die grundlegenden Definitionen aus dem Art. 4 DSGVO notwendig. In Art. 4 Satz. 1 Nr. 1 DSGVO werden die personenbezogenen Daten als „alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (betroffene Person) beziehen“ definiert. Identifizierbar ist eine natürliche Person, wenn diese direkt oder indirekt über Zuordnung zu einer Kennung, beispielsweise einem Namen oder Kennnummer, oder besonderen Merkmalen identifiziert werden kann (Bieresborn, 2023, S. 135–140). Als Verarbeitung wird jeder automatisierte oder manuelle ausgeführter Vorgang, der im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten steht definiert (Art. 4 Satz 1 Nr. 2 DSGVO). Verantwortlicher im Sinne des Art. 4 Satz 1 Nr. 7 DSGVO ist „die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet“. Folglich ist die Stadt als Betreiber des Chatbots Verantwortlicher und muss dafür sorgen, dass die personenbezogenen Daten der Nutzer also der Bürger nach den in Artikel 5 DSGVO geregelten Grundsätzen insbesondere die Rechtmäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 lit. a), Zweckbindung (Art. 5 Abs. 1 lit. b) und der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. c) verarbeitet werden (Art. 5 Absatz. 2 DSGVO).

Das bedeutet konkret, dass öffentliche Stellen also die Stadt als Verantwortlicher vor der Verarbeitung eine Einwilligung nach Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO (Rechtmäßigkeit) der betroffenen Person einholen müssen und die Daten nur für genau festgelegte Zwecke (Zweckbindung und Datenminimierung) nutzen dürfen. Informationen über Namen, E-Mail-Adressen oder Standortdaten dürfen also nur verarbeitet werden, wenn sie für die jeweilige Funktion des Chatbots erforderlich sind. Ebenso sind die Informationspflichten aus Artikel 13 und 14 zu beachten. So sind z. B. Nutzende beim Start einer Chatbot-Kommunikation

transparent über Art, Zweck und Umfang der Datenverarbeitung zu informieren – idealerweise durch eine Startnachricht mit Link zur Datenschutzerklärung (Kohne et al., 2020, S. 125–126).

Ein weiterer kritischer Aspekt ist die Auftragsverarbeitung nach Art. 28 DSGVO: Wird der Chatbot durch externe Anbieter betrieben, ist zwingend ein Auftragsverarbeitungsvertrag (AVV) abzuschließen. Dieser regelt, wer welche Daten verarbeitet, wo diese gespeichert werden, und welche technisch-organisatorischen Maßnahmen (TOMs) nach Art. 32 DSGVO zum Schutz getroffen wurden. Problematisch ist dabei die Datenverarbeitung in Drittländern insbesondere auf US-Servern, die unter DSGVO-Gesichtspunkten eine sorgfältige Prüfung erfordert (siehe hierzu die zusätzlichen Anforderungen an eine Übermittlung in Drittstaaten Art. 44-50 DSGVO; EU-U.S. Data Privacy Framework als zur Zeit gültiger Angemessenheitsbeschluss und die Aufhebung der beiden vorangegangenen Angemessenheitsbeschlüsse, daher bleiben Datenübertragung in diese nicht unumstritten (Selzer & Buchner, 2020, S. 46).

Mit dem AI Act gibt es einen spezifischen Rechtsrahmen für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz. Ziel dieses Rechtsakts ist es, den Schutz von Grundrechten, Sicherheit und Transparenz im Umgang mit KI zu gewährleisten und gleichzeitig die Innovationskraft europäischer Akteure zu fördern (Barenkamp, 2025, S. 71–72). Ein zentrales Anliegen des AI Acts ist der Aufbau eines vertrauenswürdigen KI-Ökosystems, das durch klare Offenlegungs- und Transparenzpflichten geprägt ist. Diese Anforderungen sind insbesondere für dialogbasierte Systeme wie Chatbots von Bedeutung, da Bürger und Bürgerinnen erkennen können müssen, ob sie mit einer KI kommunizieren, und auf welcher Grundlage Entscheidungen getroffen werden. Dies soll nicht nur die Nachvollziehbarkeit und rechtliche Überprüfbarkeit von Systemverhalten sicherstellen, sondern auch die gesellschaftliche Akzeptanz fördern. Für Chatbots ergibt sich daraus konkret die Verpflichtung, transparent über ihren KI-Einsatz zu informieren, etwa durch Hinweise zu Beginn des Gesprächs. Solche Systeme fallen in der Regel unter die Kategorie „begrenztes Risiko“, wodurch zusätzliche Transparenzmaßnahmen erforderlich sind (Barenkamp, 2025, S. 72–73).

Insgesamt ist festzuhalten, dass der rechtssichere Betrieb von Chatbots eine präzise Einhaltung der Datenschutz- und Transparenzanforderungen voraussetzt. Eine frühzeitige rechtliche Prüfung, die Implementierung transparenter Informationsmechanismen und die Sicherstellung Datenschutz- und AI-Act-konformer technischer Infrastruktur sind daher unabdingbare Voraussetzungen für deren Einsatz in der öffentlichen Verwaltung.

2.3 Forschungsstand zu kommunalen Chatbots

Der wissenschaftliche Diskurs zum Einsatz von Chatbots in öffentlichen Verwaltungen hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. In diesem Kapitel werden zentrale Studien zum

Thema zusammengefasst, methodische Ansätze aufgezeigt und bestehende Forschungslücken identifiziert. Damit wird zugleich die wissenschaftliche Relevanz und der Erkenntnisgewinn der eigenen Arbeit begründet.

2.3.1 Überblick über bisherige Studien zum Einsatz in Kommunen

Der Einsatz von Chatbots in kommunalen Verwaltungen wurde bislang in einigen Projekten und Studien praktisch erprobt und wissenschaftlich untersucht. Dabei lassen sich technologieorientierte Pilotprojekte von empirisch fundierten Untersuchungen unterscheiden.

In Solingen evaluierte das Fraunhofer-Institut IESE im Auftrag der Stadt verschiedene Chatbot-Plattformen hinsichtlich ihrer Eignung für den kommunalen Einsatz. Ziel war es, die Bearbeitung von Bürgeranfragen künftig teilautomatisiert über Chatbots abzuwickeln, um Kosten zu senken, Mitarbeitende zu entlasten und die Servicequalität durch schnellere Reaktionszeiten zu verbessern. Die Evaluation basierte auf Interviews mit Verwaltungsmitarbeitenden zur Erhebung und Priorisierung relevanter Anforderungen sowie auf Gesprächen mit Anbietern zur Analyse der Systemfunktionen, ein detaillierter Evaluationsbericht ist öffentlich nicht zugänglich (Hess, 2022).

Ein weiteres prototypisches Projekt zum Einsatz von Chatbots im Bremer Bürgerservice wurde vom Technologie-Zentrum Informatik und Informationstechnik der Universität Bremen durchgeführt. Ziel war die Entwicklung eines lernfähigen Chatbots (IDA), der typische Bürgeranliegen beantwortet. Auch hier liegen keine öffentlich zugänglichen Studienergebnisse vor, die Projektbeschreibung ist online dokumentiert (Mossig, 2019).

Deutlich umfassender ist die empirische Studie von Menzi et al. (2023), die die Zufriedenheit mit Chatbots in der öffentlichen Verwaltung experimentell untersuchte. In einer kontrollierten Online-Studie wurden 30 Personen in zwei Gruppen aufgeteilt: Die eine Gruppe wurde über einen menschlichen Chat, die andere über einen (angeblich) KI-basierten Chatbot informiert – tatsächlich handelte es sich in beiden Fällen um menschliche Gesprächspartner. Die Ergebnisse zeigen, dass keine signifikanten Unterschiede in der wahrgenommenen Lösungsqualität, Serviceerfahrung oder Zufriedenheit auftraten. Auch demografische Merkmale wie Alter oder Geschlecht sowie das Vertrauen in digitale Dienste hatten keinen Einfluss. Die Studie legt damit nahe, dass Bürger und Bürgerinnen maschinelle Dialoge grundsätzlich als gleichwertig zu menschlicher Kommunikation akzeptieren – vorausgesetzt, die Inhalte und der Kommunikationsstil stimmen.

Einen weitergehenden institutionellen Blick liefert die Untersuchung von Guenduez et al. (2021) zur Wirkung von Chatbots im Amt für Handelsregister und Notariate des Kantons St. Gallen. Es werden qualitative Interviews mit Verwaltungsmitarbeitenden und quantitative Nutzungsanalysen sowie eine Umfrage mit Testgruppe kombiniert. Insgesamt zeigen die

Aussagen ein ambivalentes Bild: Zwar wird der Chatbot genutzt, eine spürbare Entlastung des Personals blieb jedoch aus. Die Nutzung lag unter den Erwartungen, klassische Kommunikationskanäle wurden weiterhin ähnlich stark in Anspruch genommen. Als Gründe werden die begrenzte Leistungsfähigkeit des Chatbots, mangelnde Bewerbung sowie eine geringe Passung zwischen Anforderungen und verfügbaren Funktionen genannt. Viele Nutzende stellten individuelle Anfragen, die vom Chatbot nicht beantwortet werden konnten, was zu Frustration und Rückgriff auf andere Kanäle führte. Mitarbeitende kritisierten zudem den initialen Pflegeaufwand sowie die technische Abhängigkeit vom Anbieter. Die Kompetenz im Umgang mit dem System entwickelte sich erst im Verlauf des Projekts. Erwartungen an eine lernfähige Sprachverarbeitung konnten mangels Budget nicht erfüllt werden, häufig verwies der Chatbot lediglich auf Merkblätter.

Eine derzeit im Publikationsprozess befindliche Studie liefert zudem eine systematische Erhebung der Chatbot-Verbreitung auf kommunalen Bürgerportalen in Deutschland. Auf Basis der Analyse von 191 Städten werden drei archetypische Systemvarianten identifiziert: proprietäre regelbasierte Lösungen, standardisierte 115-Bot-Instanzen (bereitgestellt durch die FITKO) sowie LLM-basierte Systeme. Die Ergebnisse zeigen, dass rund 15 % der untersuchten Kommunen Chatbots einsetzen – mit deutlich höheren Implementierungsraten in größeren Städten. Zudem weist die Studie regionale Unterschiede (z. B. höhere Verbreitung in Baden-Württemberg) und eine starke Korrelation zur Existenz von Serviceportalen nach (N. Krüger, 2025).

Ergänzend zu den praxisorientierten Untersuchungen im deutschsprachigen Raum liegt eine Vielzahl internationaler Studien vor, die sich mit der systematischen Evaluation von Chatbots befassen. Diese Arbeiten bieten wertvolle konzeptionelle Grundlagen zur Auswahl und Strukturierung geeigneter Bewertungskriterien. Überblicksstudien wie Maroengsit et al. (2019) unterscheiden Chatbot-Evaluation inzwischen nicht mehr nur in technisch oder nutzerzentrierte Verfahren, sondern ordnen die Methoden drei komplementären Strängen zu: erstens Inhaltstest mit automatisierten Kennzahlen, zweitens Nutzerzufriedenheitstests mittels Usability-Studien, Interviews oder Online-Befragungen und drittens funktional-zielbezogene Messungen wie Aufgabenerfüllung oder Dialoglänge. Es wird betont, dass erst die Kombination dieser Ebenen ein ganzheitliches Qualitätsbild liefert, weil rein technische Metriken ohne Nutzerfeedback blinde Flecken lassen und umgekehrt subjektive Urteile ohne Leistungsdaten schwer einzuordnen sind. Radziwill und Benton (2017) schlagen ein mehrdimensionales Qualitätsmodell vor, das neben klassischen Metriken zur Effizienz ebenso Aspekte wie Transparenz, Interaktivität oder soziale Angemessenheit berücksichtigt. Solche erweiterten Dimensionen sind insbesondere für öffentlich eingesetzte Chatbots relevant, da hier Fragen der Nachvollziehbarkeit, Fairness und Vertrauenswürdigkeit eine zentrale Rolle spielen. Einen spezifischen Fokus auf die Wahrnehmung durch Nutzende legt die Studie von

Følstad et al. (2018). Sie identifizieren zentrale Einflussfaktoren für das Vertrauen in Chatbots, darunter die richtige Interpretation von Eingaben, die Verständlichkeit der Kommunikation sowie eine als professionell wahrgenommene Systemdarstellung. Diese Ergebnisse unterstreichen, dass Vertrauen und Nutzerakzeptanz zentrale Kriterien für die Wirksamkeit von Chatbots sind.

Insgesamt verdeutlicht der internationale Forschungsstand, dass eine fundierte Chatbot-Evaluation sowohl technische Leistungsindikatoren als auch subjektive Nutzerbewertungen und kontextspezifische Anforderungen integrieren muss. Für die vorliegende Untersuchung kommunaler Chatbots liefern diese Erkenntnisse eine theoretische Grundlage zur Entwicklung und Begründung geeigneter Bewertungskriterien.

2.3.2 Forschungslücke und Beitrag der Arbeit

Trotz wachsender Implementierungspraxis besteht weiterhin ein erheblicher Forschungsbedarf hinsichtlich der systematischen Evaluation von Chatbot-Systemen in deutschen Kommunen. Viele Studien beschränken sich auf Einzelfallanalysen oder technologische Potenziale, ohne belastbare Vergleichsdaten zu erheben. Insbesondere fehlen standardisierte Bewertungsverfahren zur Qualitätssicherung und einheitliche Kriterien zur Analyse der Dialogleistung, etwa bezogen auf Verständlichkeit, Vollständigkeit und Flexibilität.

Die vorliegende Arbeit adressiert diese Lücke, indem sie ein empirisches Vergleichsdesign entwickelt, das verschiedene kommunale Chatbots anhand standardisierter Nutzungsszenarien und festgelegter Bewertungskriterien analysiert. Dabei wird der Fokus auf die funktionale Leistungsfähigkeit der Systeme gelegt, nicht auf subjektive Nutzungseindrücke. Ziel ist es, die bestehende Forschung um eine systematische, methodisch fundierte Perspektive zu ergänzen und praktische Hinweise zur Weiterentwicklung kommunaler Chatbot-Angebote zu liefern.

3 Methodik

Dieses Kapitel beschreibt das methodische Vorgehen der vorliegenden Untersuchung. Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit, Nutzerfreundlichkeit und funktionale Qualität kommunaler Chatbots in deutschen Großstädten systematisch zu evaluieren. Grundlage bildet ein experimentelles Untersuchungsdesign, das auf standardisierten Nutzungsszenarien und einem festgelegten Kriterienkatalog basiert.

Das methodische Vorgehen umfasst die Definition des Untersuchungsfeldes, die Auswahl und Kategorisierung geeigneter Chatbots, die Entwicklung praxisnaher Szenarien sowie die Festlegung der Bewertungsmaßstäbe. Die konkrete Durchführung der Datenerhebung sowie die anschließende Auswertung der Ergebnisse erfolgen in den Kapiteln 4 und 5.

3.1 Allgemeines Untersuchungsdesign

Diese Arbeit verfolgt einen experimentellen Ansatz zur Evaluation kommunaler Chatbots (Berger-Grabner, 2022, S. 179–181; Lindner, 2020, S. 8). Das bedeutet, dass alle Chatbots unter gleichen, standardisierten Bedingungen getestet werden, um eine möglichst objektive Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten (Kromrey et al., 2016, S. 29). Ziel ist es, systematisch Unterschiede in der Leistungsfähigkeit, Funktionalität und Benutzerfreundlichkeit der Systeme zu identifizieren.

Die Entscheidung für ein experimentelles Design ergibt sich aus der spezifischen Zielsetzung der Arbeit: Es geht nicht nur um eine deskriptive Bestandsaufnahme, sondern um eine differenzierte Bewertung der Chatbot-Systeme unter praxisnahen Bedingungen. Alternative methodische Zugänge, etwa qualitative Interviews mit Nutzerinnen und Nutzern oder Entwicklerteams, wurden verworfen, da sie keine ausreichende Vergleichbarkeit zwischen Systemen gewährleisten (Lindner, 2020, S. 7). Eine rein technische Analyse (z. B. über Quellcode) würde den Fokus auf das Nutzererlebnis verfehlen (Kroll-Peters, 2010, S. 53–54). Stattdessen erfolgt die Untersuchung nutzerzentriert: Bewertet wird das Verhalten der Chatbots in konkreten Anwendungssituationen. Dies geschieht ausschließlich über die öffentlich zugänglichen Webschnittstellen und aus der Perspektive durchschnittlicher Nutzerinnen und Nutzer ohne technische Vorkenntnisse. Zusätzlich zur eigentlichen Bewertung der Chatbot-Antworten wurden bei jedem Testlauf ergänzende Kontextinformationen systematisch erfasst. Dazu zählten allgemeine Angaben zur jeweiligen Kommune (z. B. Stadtname, Bundesland, Einwohnerzahl), technische und rechtliche Rahmenmerkmale (z. B. Vorhandensein von Datenschutzinformationen oder Angaben zum letzten Update) sowie die Anzahl der vom Chatbot unterstützten Sprachen. Diese Merkmale ermöglichen eine kontextuelle Einordnung der Systeme und können für deskriptive Auswertungen herangezogen werden. Die Erfassung erfolgte einheitlich über den Leitfaden, der im Anhang dokumentiert ist (siehe Anlage B - Leitfaden zur Auswertung der Chatbots).

Im Zentrum des methodischen Designs steht die Simulation realer Nutzungssituationen, die durch standardisierte Szenarien abgebildet werden. Diese orientieren sich an typischen Verwaltungskontakten im kommunalen Bereich, wie sie im Alltag von Bürgerinnen und Bürgern regelmäßig auftreten. Durch die gezielte Auswahl solcher Nutzungssituationen wird sichergestellt, dass die Untersuchung einen hohen Anwendungsbezug aufweist.

Die Evaluation wurde durch eine einzelne testende Person durchgeführt. Um dennoch eine hohe Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, erfolgte die Interaktion mit den Chatbots strikt standardisiert. Es wurden ausschließlich vordefinierte Fragen eingegeben, wodurch subjektive Einflüsse minimiert und die Nachvollziehbarkeit der Untersuchung gesichert werden konnten. Eine kritische Reflexion möglicher Verzerrungen durch diese Form der Testdurchführung erfolgt in Kapitel 3.6.

3.2 Abgrenzung des Untersuchungsfeldes

Ein zentraler methodischer Entscheidungsschritt betrifft die Definition des Untersuchungsfeldes. Um die Analyse auf ein realistisch bearbeitbares und gleichzeitig aussagekräftiges Untersuchungsfeld zu konzentrieren, wurde entschieden, ausschließlich deutsche Städte mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in die Untersuchung einzubeziehen. Diese Auswahl basiert auf folgenden Überlegungen.

Erstens zeigt sich empirisch, dass größere Städte öfter Chatbots einsetzen (N. Krüger, 2025, S. 4). Die Entwicklung und Implementierung entsprechender Systeme erfordert technologische, finanzielle und personelle Ressourcen, die in größeren Verwaltungseinheiten eher vorhanden sind (Bruns & Kowald, 2023, S. 29–30; Goetze, 2009, S. 36). Daraus ergibt sich nicht nur eine höhere Wahrscheinlichkeit für den Einsatz solcher Technologien in Großstädten, sondern auch die Tendenz zu vielfältigeren Funktionalitäten und komplexeren Anwendungsszenarien.

Zweitens würde eine Einbeziehung kleinerer Kommunen die Untersuchung methodisch unverhältnismäßig aufblähen, ohne dass ein entsprechender Zuwachs an relevanten Daten zu erwarten wäre. Da viele kleinere Städte und Gemeinden keine Chatbots nutzen, müsste eine große Zahl von Webauftritten gesichtet werden, um vergleichsweise wenige zusätzliche Systeme zu identifizieren (N. Krüger, 2025, S. 4). Dies würde den Erhebungsaufwand erheblich steigern, ohne die Aussagekraft im gleichen Maß zu erhöhen.

Drittens erlaubt die Fokussierung auf Großstädte eine gewisse Homogenität der Verwaltungsstrukturen und Aufgabenbereiche. Städte mit über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind in der Regel bis auf wenige Ausnahmen kreisfrei und haben somit einen ähnlichen Aufgabenzuschnitt (Statistisches Bundesamt, 2025). Dies erleichtert die Vergleichbarkeit der Chatbot-Systeme, da Unterschiede eher auf technische oder

gestalterische Merkmale als auf strukturelle Kontextbedingungen zurückgeführt werden können.

Auf Grundlage der genannten Kriterien wurden insgesamt alle 79 deutsche Städte mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in die Untersuchung einbezogen. Die Auswahl der Städte erfolgte auf Grundlage der aktuellen Liste des Statistischen Bundesamts der politisch selbständigen Gemeinden (Statistisches Bundesamt, 2025).

3.3 Auswahl und Kategorisierung der Chatbots

Die Identifikation der Chatbots erfolgte durch eine manuelle Sichtung der offiziellen Websites aller im Rahmen der Abgrenzung definierten Großstädte. Dieses Vorgehen stellte sicher, dass ausschließlich Systeme berücksichtigt wurden, die zum Erhebungszeitpunkt aktiv und öffentlich zugänglich waren. Auf den Einsatz automatisierter Crawler wurde bewusst verzichtet, da die manuelle Recherche eine realitätsnahe Einschätzung der Erreichbarkeit und Nutzbarkeit aus Sicht durchschnittlicher Nutzerinnen und Nutzer erlaubt.

In die Untersuchung einbezogen wurden ausschließlich Chatbots, die den folgenden Kriterien entsprachen:

- Nutzung ohne vorherige Registrierung oder Login,
- textbasierte Kommunikation als zentrale Interaktionsform,
- Bereitstellung kommunaler Informationen oder Dienstleistungen,
- deutschsprachige Bedienung,
- Erreichbarkeit über die offizielle Website oder Serviceportal der Stadt oder eine klar verlinkte Subdomain.

Diese Auswahlkriterien gewährleisten, dass ausschließlich Systeme betrachtet werden, die für Bürgerinnen und Bürger in Alltagssituationen ohne technische Vorkenntnisse zugänglich und relevant sind. Chatbots mit rein kommerziellem oder touristischem Fokus wurden ausgeschlossen, sofern kein direkter Bezug zu kommunalen Verwaltungsleistungen bestand.

Das Kriterium der textbasierten Kommunikation schließt einfache kuratierte Systeme aus, die ausschließlich auf klickbasierten Menüpfaden ohne Möglichkeit zur natürlichen Spracheingabe beruhen. Solche Systeme basieren typischerweise auf vordefinierten Entscheidungsstrukturen ohne semantische Analyse und beschränken sich auf festgelegte Benutzerinteraktionen. Sie entsprechen der ersten Generation von Chatbots, die lediglich einfache, häufig gestellte Fragen über feste Antwortpfade abbilden konnten (Følstad & Skjuve, 2019, S. 2). Die Wahl dieses Kriteriums folgt der in Kapitel 3.1 beschriebenen methodischen Anlage, bei der standardisierte Einzelanfragen in Textform gestellt werden. Systeme, die keine freie

Texteingabe ermöglichen, wären im gewählten Untersuchungsdesign nicht sinnvoll integrierbar, da sie keine ausreichende Interaktionsvielfalt zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit bieten.

Zur systematischen Einordnung der untersuchten Systeme wurde ergänzend eine Kategorisierungsmatrix erstellt, in der die Chatbots auf Grundlage ihrer Interaktionsweise und technischen Umsetzung einem der drei Typen regelbasiert, KI-gestützt oder hybrid zugeordnet wurden (siehe Kapitel 2.1.2). Die Matrix diente ausschließlich der analytischen Differenzierung und hatte keine Auswirkung auf die Bewertung der Antwortqualität. Grundlage der Zuordnung waren beobachtbare Merkmale während der Interaktion, etwa das Vorhandensein freier Texteingabe, Anzeichen kontextsensitiver Antwortlogik oder Hinweise auf die zugrundeliegende Technologie. Die Kategorisierung ist im Anhang dokumentiert (siehe Anlage C - Kategorisierungsmatrix der Systemtypen).

3.4 Entwicklung standardisierter Nutzungsszenarien

Zur objektiven und vergleichbaren Bewertung von Chatbot-Systemen wurde ein Set standardisierter Nutzungsszenarien mit typischen Bürgeranliegen entwickelt. Anstatt vollständige Dialoge zu simulieren, werden gezielt einzelne, klar abgegrenzte Nutzeranfragen gestellt. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine systematische Analyse der Antwortqualität unter kontrollierten Bedingungen, da alle Systeme mit identischen Fragestellungen konfrontiert werden. Die Bewertung erfolgt unabhängig von dialogischen Kontextfaktoren und konzentriert sich auf die funktionale Leistungsfähigkeit in der Beantwortung konkreter Anliegen. Methodisch orientiert sich dieser Ansatz an etablierten Evaluationsprinzipien für Chatbots und Dialogsysteme, bei denen eine strukturierte, zielgerichtete Interaktion auch auf Einzelanfragen reduziert werden kann (Deriu et al., 2021, S. 767–769).

Die Auswahl der Nutzungsszenarien basiert auf kommunalen Dienstleistungen, die sich durch eine hohe Relevanz für Bürgerinnen und Bürger sowie durch eine strukturierte, überprüfbare Antwortstruktur auszeichnen. Grundlage ist eine Befragung laut der viele Bürgerinnen und Bürger Verwaltungsleistungen wie Personalausweis, Wohnsitzummeldung und Führerschein bevorzugt online erledigen würden (Bitkom e.V., 2024). Diese zählen damit zu den besonders häufig gewünschten Digitalangeboten. Ergänzend wurden mit den Themen Öffnungszeiten des Bürgeramts sowie Anmeldung eines Hundes zwei weitere Szenarien aufgenommen, die exemplarisch für häufige und/oder rechtlich kommunal geregelte Anliegen stehen.

Die Auswahl umfasst die folgenden fünf Nutzungsszenarien:

1. Beantragung eines Personalausweises

Diese Anfrage repräsentiert ein klassisches Anliegen im Bereich des Identitäts- und Meldewesens. Die zugrunde liegende Frage lautet: „Wie kann ich einen neuen Personalausweis beantragen?“ Erwartet wird eine Antwort, die Informationen zu benötigten Unterlagen, zur Terminvereinbarung sowie zu etwaigen Gebühren umfasst. Dieses Szenario prüft sowohl die Vollständigkeit als auch die strukturelle Klarheit der Antwort.

2. Öffnungszeiten des Bürgeramts

Ein alltägliches Szenario zur allgemeinen Information der Bürger und Bürgerinnen mit der Frage: „Wann hat das Bürgeramt geöffnet?“ Die Herausforderung für das System besteht darin, präzise und aktuelle Angaben zu liefern, idealerweise mit Unterscheidung nach Wochentagen, Sonderregelungen und ggf. abweichenden Zeiten einzelner Standorte.

3. Anmeldung eines Hundes

Diese Anfrage gehört zu den Themen, die kommunal unterschiedlich geregelt sind und formale Meldepflichten betreffen. Die Testfrage lautet: „Wie kann ich meinen Hund anmelden?“ Eine adäquate Antwort sollte den zuständigen Kontaktweg (z. B. Online-Formular, E-Mail, Vor-Ort-Termin), benötigte Angaben sowie etwaige Gebühren oder Fristen benennen. Das Szenario dient der Prüfung, ob der Chatbot komplexere Verwaltungsvorgänge korrekt und verständlich vermitteln kann.

4. Beantragung eines Führerscheins

Die Testfrage lautet: „Wie beantrage ich einen Führerschein?“ Bewertet wird, ob der Chatbot den Ablauf des Verfahrens, die zuständige Behörde, erforderliche Unterlagen sowie Informationen zu Prüfungen oder Gebühren korrekt und vollständig darstellt.

5. Ummeldung des Wohnsitzes

Die Frage „Wie melde ich meinen Wohnsitz um?“ dient der Überprüfung, ob das System den Ablauf, relevante Fristen, notwendige Nachweise sowie eventuelle Sonderfälle – wie etwa bei Familien oder bei Umzügen innerhalb derselben Stadt – vollständig und nachvollziehbar abbildet.

Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit wurden sämtliche Testanfragen in bewusst einfacher, klarer und umgangssprachlicher Form formuliert. Auf technische oder juristische Fachterminologie wurde verzichtet, um typische Bürgeranliegen möglichst realitätsnah abzubilden. Die identische Formulierung aller Fragen über alle getesteten Systeme hinweg gewährleistete, dass beobachtete Unterschiede in den Antworten nicht auf sprachliche Variationen zurückzuführen sind, sondern auf Differenzen in der funktionalen

Leistungsfähigkeit der Chatbots. Dieses Vorgehen folgt dem Prinzip der Standardisierung, das in der empirischen Sozialforschung als zentrale Voraussetzung für eine verlässliche und gültige Messung gilt (Hill, 2018, S. 305–308).

Die Nutzungsszenarien fungieren somit als methodischer Prüfstein für die Qualität der Chatbots. Ihre standardisierte Anwendung gewährleistet eine hohe Vergleichbarkeit und Objektivität der Evaluationsergebnisse. Gleichzeitig bilden sie die inhaltliche Grundlage für die anschließende Anwendung des Bewertungskatalogs, der in Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** vorgestellt wird.

3.5 Bewertungskriterien und Evaluationsschema

Für die systematische Analyse der Antwortqualität wurden sechs zentrale Bewertungskriterien definiert. Sie orientieren sich an bestehenden Evaluationsmodellen für Chatbots (Radziwill & Benton, 2017, S. 6–10) und empirischen Befunden zur Wahrnehmung von Nutzerinnen und Nutzern (Følstad et al., 2018, S. 199–202). Die Evaluation greift dabei auf das Usability-Konzept der Norm ISO 9241-11 zurück, dass die Gebrauchstauglichkeit eines interaktiven Systems anhand der drei zentralen Dimensionen Effektivität, Effizienz und Zufriedenheit beurteilt (DIN EN ISO 9241-11, 2018). Diese Kriterien ermöglichen eine strukturierte Einschätzung der funktionalen Leistungsfähigkeit kommunaler Chatbots.

1. **Vollständigkeit:** Bewertet wird, inwieweit alle relevanten Informationen zur gestellten Frage enthalten sind. Sie stellt einen zentralen Bestandteil der Effektivität dar, da nur vollständig formulierte Antworten es Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen, ihr Anliegen erfolgreich zu bearbeiten. Radziwill und Benton (2017, S. 6) führen diese als Kriterium der Effektivität an und betonen die Bedeutung vollständiger Informationsvermittlung im Rahmen zielgerichteter Interaktion. Følstad et al. (2018, S. 201) zeigen, dass Chatbots als vertrauenswürdig gelten, wenn sie umfassend und konsistent informieren.
2. **Genauigkeit:** Die Genauigkeit bezieht sich auf die sachliche Richtigkeit der bereitgestellten Informationen und deren Übereinstimmung mit offiziellen Quellen. Die inhaltliche Richtigkeit wird von Radziwill und Benton (2017, S. 6) als Bestandteil der Effektivität genannt. In der empirischen Untersuchung von Følstad et al. (2018, S. 199) betonen Nutzerinnen und Nutzer, dass Vertrauen wesentlich mit korrekten Informationen zusammenhängt.
3. **Verständlichkeit:** Dieses Kriterium erfasst, ob die Antwort klar und adressatengerecht formuliert ist. Radziwill und Benton (Radziwill & Benton, 2017, S. 6) verweisen auf „linguistic accuracy of outputs“ und „Use appropriate degrees of formality, linguistic register“, also sprachliche Verständlichkeit, Korrektheit und Kohärenz. Nutzerinnen

und Nutzer bewerten laut Følstad et al. (2018, S. 202) insbesondere fehlerfreie und lesbare Sprache als Qualitätsmerkmal.

4. **Medienintegration:** Bewertet wird, ob die Antwort durch ergänzende mediale Elemente (z. B. Links, Dokumente oder Bilder) unterstützt wird. Die Integration zusätzlicher Medien kann komplexe Sachverhalte für Bürgerinnen und Bürger besser zugänglich machen.
5. **Flexibilität:** Dieses Kriterium untersucht, ob der Chatbot auch bei variierenden oder umgangssprachlich formulierten Eingaben passende Antworten liefert. Radziwill und Benton (2017, S. 6) verweisen auf „Contains breadth of knowledge, is flexible in interpreting“ it. Nutzerinnen und Nutzer zeigten sich laut Følstad et al. (2018, S. 200) frustriert, wenn auch nach mehrfachen Umformulierungen keine verständliche Antwort erfolgte.
6. **Antwortgeschwindigkeit:** Die Zeit bis zur Reaktion des Chatbots wird als Indikator für Effizienz betrachtet. Laut Følstad et al. (2018, S. 199) wird eine unmittelbare Reaktion als Vorteil gegenüber menschlichem Personal wahrgenommen.

Alle Kriterien wurden anhand einer dreistufigen Skala bewertet, die in Abbildung 1 dargestellt ist. Die Skalenwerte 0 („unzureichend“), 1 („teilweise erfüllt“) und 2 („vollständig erfüllt“) wurden für jedes Kriterium mit typischen Ausprägungen hinterlegt, um die Vergleichbarkeit der Bewertungen zu gewährleisten. Die bewusst gewählte Reduktion der Bewertungstiefe dient der Minimierung subjektiver Interpretationsspielräume und fördert die Vergleichbarkeit der Ergebnisse.

Tabelle 1: Bewertungsmatrix für die Chatbots

Kriterium	Beschreibung	Bewertung: 0	Bewertung: 1	Bewertung: 2
Vollständigkeit	Gibt die Antwort alle relevanten Informationen zur gestellten Frage vollständig wieder?	unzureichend / unvollständig	teilweise beantwortet	vollständig beantwortet
Genauigkeit	Sind die gemachten Angaben sachlich korrekt und stimmen mit offiziellen Informationen überein?	falsch / irreführend	teilweise korrekt	inhaltlich korrekt
Verständlichkeit	Ist die Antwort sprachlich klar, verständlich und ohne unnötigen Fachjargon formuliert?	unklar oder schwer verständlich	teilweise klar	klar und bürgernah
Antwortgeschwindigkeit	Wie schnell erscheint die Antwort nach der Eingabe der Frage?	deutlich verzögert (>5 Sek.)	akzeptabel (2–5 Sek.)	direkt (<2 Sek.)
Medienintegration	Beinhaltet die Antwort sinnvolle mediale Ergänzungen wie Links, Dokumente oder Bilder?	keine Medienelemente	einzelne Medien integriert	gezielte Mediennutzung
Flexibilität	Reagiert der Chatbot flexibel auf unterschiedlich formulierte oder umgangssprachliche Anfragen?	eine oder keine Formulierungen erkannt	zwei von drei Varianten werden erkannt	alle Varianten erkannt

Die Bewertung der Antwortgeschwindigkeit stellt methodisch eine besondere Herausforderung dar. Da technische und infrastrukturelle Faktoren (z. B. Serverauslastung, Netzverbindung, Browserleistung) die Ladezeit stark beeinflussen können, ist eine exakte Messung in einem natürlichen Anwendungskontext nur eingeschränkt möglich. Die Bewertung erfolgte daher auf Basis einer groben Einordnung (z. B. „deutlich verzögert“, „akzeptabel“, „direkt“), wobei die subjektive Nutzerwahrnehmung mitberücksichtigt wurde. Auch das Kriterium der Medienintegration ist methodisch begrenzt, da bislang keine standardisierten Bewertungsansätze vorliegen, die diesen Aspekt systematisch erfassen. Beide Aspekte werden in Kapitel 3.6 als methodische Limitationen eingeordnet.

3.6 Limitation und Reflexion der Methodik

Auch bei einem Bemühen um ein möglichst objektives, nachvollziehbares und praxisnahes Untersuchungsdesign sind methodische Einschränkungen unvermeidbar. Im Folgenden werden zentrale Limitationen des gewählten Vorgehens systematisch reflektiert.

Ein zentrales methodisches Merkmal dieser Untersuchung ist die Ein-Personen-Erhebung. Die Erhebung und Bewertung der Chatbot-Antworten wird durch eine einzelne testende Person durchgeführt. Auch wenn die Interaktion strikt standardisiert erfolgte und sich auf vorab definierte Einzelanfragen beschränkte, kann ein gewisser subjektiver Einfluss insbesondere bei der Einschätzung der Verständlichkeit und Antwortgeschwindigkeit nicht vollständig ausgeschlossen werden. Eine Bewertung durch mehrere Personen zur Steigerung der Bewertungszuverlässigkeit wäre wünschenswert gewesen, war jedoch im Rahmen einer Bachelorarbeit nicht realisierbar.

In Bezug auf die Standardisierung versus Realnutzung ist festzuhalten, dass die Verwendung standardisierter Nutzungsszenarien zwar eine hohe Vergleichbarkeit ermöglicht, jedoch nicht die gesamte Bandbreite realer Interaktionen mit Chatbots abbildet. Komplexe Dialogverläufe, spontane Nachfragen oder individuelle Nutzungskontexte bleiben im gewählten Design unberücksichtigt. Dadurch können insbesondere dynamische Aspekte der Systemreaktionen nicht erfasst werden.

Die Fokussierung auf textbasierte Systeme mit freier Eingabe stellt eine weitere methodische Einschränkung dar. Die bewusste Beschränkung auf Systeme mit textbasierter Kommunikation und der Möglichkeit freier Texteingabe schließt einfach strukturierte, klickbasierte Chatbots von der Analyse aus. Durch diese Entscheidung wird die Aussagekraft der Ergebnisse auf eine spezifische Klasse von Chatbots begrenzt. Methodisch war diese Fokussierung notwendig, da das Evaluationsdesign eine semantische Analyse auf Basis freier Textantworten vorsieht.

Auch die begrenzte Generalisierbarkeit durch die Eingrenzung auf Großstädte stellt eine Limitation dar. Die Untersuchung beschränkt sich auf deutsche Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Diese Auswahl ermöglicht zwar eine gewisse Homogenität hinsichtlich verwaltungsorganisatorischer Strukturen, lässt jedoch keine generalisierbaren Aussagen für kleinere oder ländliche Kommunen zu. Damit ist die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf das gesamte kommunale Spektrum eingeschränkt.

Die Einflussfaktoren technischer Rahmenbedingungen auf die Antwortgeschwindigkeit sind ebenfalls zu berücksichtigen. Die Bewertung der Antwortgeschwindigkeit basiert auf subjektiven Kategorien ("deutlich verzögert", "akzeptabel", "direkt"). Technische Einflüsse wie Serververfügbarkeit, Netzwerklatenz oder die Leistungsfähigkeit des Testgeräts konnten nicht kontrolliert werden. Eine objektive, messbare Erfassung der Antwortzeit war daher nicht umsetzbar.

Darüber hinaus ist die fehlende Nutzerinnen- und Nutzerperspektive zu nennen. Die Evaluation erfolgte aus einer externen, analytischen Perspektive. Es wurden keine Rückmeldungen oder subjektive Bewertungen realer Nutzerinnen und Nutzer einbezogen. Damit bleiben Fragen zur wahrgenommenen Usability, Nutzerzufriedenheit und Akzeptanz der Systeme offen.

Abschließend lässt sich festhalten, dass das gewählte Untersuchungsdesign eine strukturierte Durchführung und Analyse der Chatbot-Evaluation im Rahmen dieser Arbeit ermöglicht. Die identifizierten Limitationen sind bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen und markieren zugleich Ansatzpunkte für weiterführende Forschung mit erweiterten methodischen Ressourcen.

4 Datenerhebung: Systematische Evaluation der Chatbots

Aufbauend auf dem in Kapitel 3 beschriebenen Untersuchungsdesign, der Auswahl der Chatbots sowie den definierten Nutzungsszenarien und Bewertungskriterien, dokumentiert das folgende Kapitel die konkrete Durchführung der Datenerhebung. Im Zentrum stehen die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Testdurchführung, die Umsetzung der Bewertungskriterien in der Praxis sowie exemplarische Testverläufe.

4.1 Rahmenbedingungen der Testdurchführung

Die Testdurchführung erfolgte unter dokumentierten und konsistenten Rahmenbedingungen, um eine methodisch nachvollziehbare Erhebung sicherzustellen. Alle Tests wurden auf dem von der Hochschule gestellten Laptop mit aktueller Windows 10 Konfiguration durchgeführt. Die Internetverbindung erfolgte über das WLAN mit einer durchschnittlichen Downloadgeschwindigkeit von etwa 60 Mbit/s. Als Browser kam Google Chrome in aktueller Version zum Einsatz.

Die Erhebung wurde innerhalb einer Woche im Mai 2025 durchgeführt. Auf eine gezielte Berücksichtigung tageszeitabhängiger Serverauslastung wurde verzichtet, da die Reaktionszeit der Chatbots lediglich auf Basis einer groben Kategorisierung bewertet wurde (siehe Kapitel 3.5).

Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit und zur Vermeidung kontextueller Beeinflussungen wurden alle Testsitzungen strikt voneinander getrennt durchgeführt. Nach jeder gesendeten Nutzeranfrage wurden sämtliche Cookies gelöscht und die entsprechende Website vollständig neu geladen, um sicherzustellen, dass der Chatbot keine Informationen aus vorherigen Interaktionen übernehmen konnte. Dadurch wurde vermieden, dass adaptive Antwortlogiken, Sitzungsverläufe oder Verlaufsspeicherungen die Bewertung beeinflussten.

Die Befragung erfolgte szenarienbasiert und systematisch strukturiert. Die konkrete Umsetzung dieser Bewertung sowie die Anwendung des Kriterienrasters werden in Kapitel 4.2 erläutert.

In Fällen, in denen Chatbots eine Interaktion mit Klickfeldern oder Auswahloptionen forderten, ohne eine Texteingabe zu ermöglichen, wurde die jeweilige Testung als nicht kompatibel mit dem Untersuchungsdesign gewertet. Diese Systeme wurden entsprechend gekennzeichnet, jedoch nicht weiter in die Bewertung einbezogen, da sie nicht den Kriterien textbasierter Kommunikation mit freier Eingabe entsprachen (siehe Kapitel 3.3).

4.2 Umsetzung der Bewertungskriterien

Die Bewertung der Chatbot-Antworten erfolgte auf Grundlage des in Kapitel 3.5 vorgestellten Kriterienkatalogs. Für jedes Nutzungsszenario kam dabei ein festgelegtes Bewertungsraster

mit sechs qualitativen Kriterien zum Einsatz: Vollständigkeit, Genauigkeit, Verständlichkeit, Medienintegration, Flexibilität und Antwortgeschwindigkeit. Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit wurden alle Bewertungen auf einer dreistufigen Skala vorgenommen. Jedem Punktwert waren beispielhafte Ausprägungen zugeordnet, die eine konsistente Anwendung der Skala unterstützten (siehe Anlage D - Beispielausprägungen zur Bewertungstabelle).

Zur fundierten Beurteilung insbesondere des Kriteriums Flexibilität wurden pro Nutzungsszenario jeweils drei sprachlich variierende, aber inhaltlich identische Fragen formuliert. Diese wurden nacheinander an jeden Chatbot übermittelt. Ziel war es, zu überprüfen, ob das System auch bei abweichender Ausdrucksweise in der Lage ist, korrekte und konsistente Antworten zu liefern. Gleichzeitig ermöglichte diese Vorgehensweise eine robustere Einschätzung der übrigen Qualitätsdimensionen. Darüber hinaus wurde damit methodisch abgesichert, dass zufällige Leistungsschwankungen einzelner Formulierungen nicht überbewertet werden. Weitere im Rahmen der Tests erhobene Kontextinformationen (siehe Kapitel 3.1) wurden dokumentiert und werden ebenso zur Auswertung genutzt.

Die Bewertungen wurden unmittelbar nach den jeweiligen Testdurchläufen manuell in die Bewertungsmatrix eingetragen. Die strukturierte Dokumentation erlaubte es, jede Systemreaktion klar einem Szenario und einer Formulierung zuzuordnen und systematische Unterschiede transparent und reproduzierbar zu erfassen.

4.3 Beispielhafte Testinteraktionen

Zur Veranschaulichung des Bewertungsprozesses und zur Verdeutlichung methodischer Herausforderungen werden im Folgenden zwei kontrastierende Testverläufe aus dem ersten Nutzungsszenario dargestellt. Beide Chatbots wurden mit der identischen Einstiegsfrage „Wie beantrage ich einen neuen Personalausweis?“ getestet. Während im Fall der Stadt Bonn eine direkte, vollständige und sachlich korrekte Antwort erfolgte, gestaltete sich die Interaktion mit dem Chatbot der Stadt Frankfurt am Main methodisch problematisch.

4.3.1 Beispiel Bonn – Erfolgreiche Informationsvermittlung

Der Chatbot der Stadt Bonn reagierte unmittelbar auf die Eingabe mit einer thematisch passenden formulierten Antwort. Nach der Begrüßung wurde das Anliegen erkannt und direkt aufgenommen (siehe Abbildung 2 und Abbildung 3).

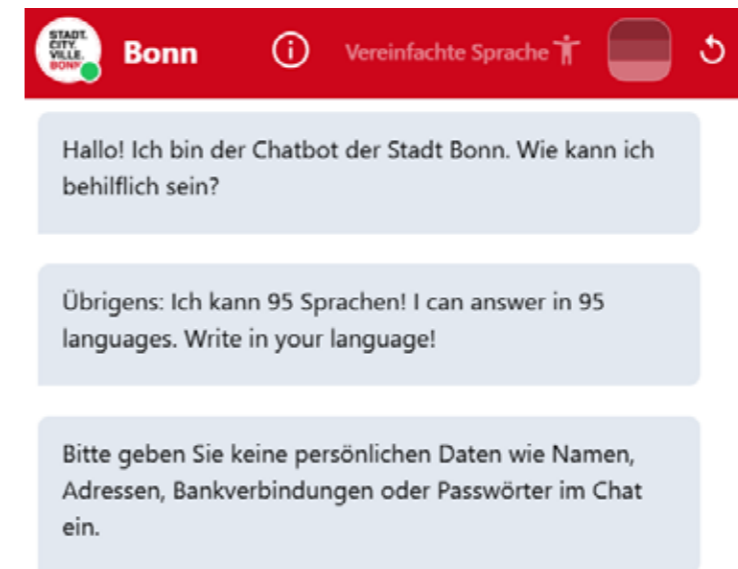


Abbildung 2: Begrüßung durch den Chatbot der Stadt Bonn

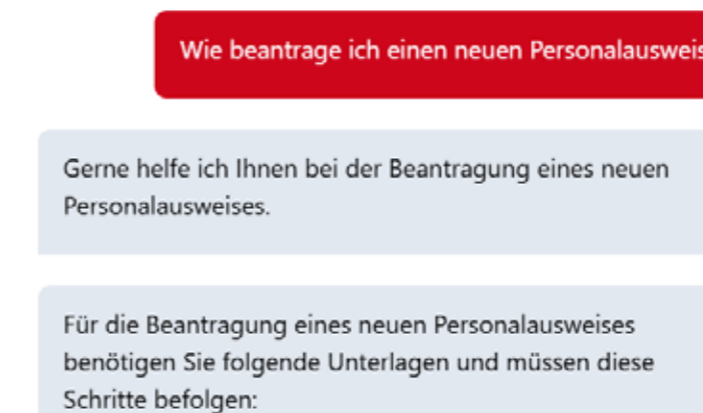


Abbildung 3: Anliegenverarbeitung durch den Chatbot der Stadt Bonn

Daraufhin wurden strukturierte Informationen zur Antragstellung bereitgestellt, beginnend mit einer vollständigen Auflistung der benötigten Unterlagen. Neben allgemeinen Anforderungen wurden auch spezielle Fallkonstellationen wie ein Erstantrag ab 16 Jahren oder die Einbürgerung berücksichtigt (siehe Abbildung 4 und Abbildung 5). Auch das Verfahren selbst wurde vollständig beschrieben, inklusive Hinweise zur persönlichen Vorsprache, zur Bearbeitungsdauer sowie zu den verschiedenen Kosten je Altersgruppe. Zusätzlich wurden ergänzende Angebote wie Passfoto-Services und Kurierlieferung genannt. Abschließend erfolgte eine umfassende Darstellung der Zahlungsarten (siehe Abbildung 6 und Abbildung 7). Der Chatbot verwies außerdem auf Kontaktmöglichkeiten für Rückfragen sowie weiterer Hinweise (z. B. Gültigkeit, Ausweispflicht, PIN-Brief) (siehe Abbildung 8).

Diese Antwort war aus methodischer Sicht ideal: Sie wurde auf die erste Eingabe hin generiert, war vollständig, korrekt, verständlich und adressierte alle relevanten Aspekte der Anfrage. Eine Bewertung anhand der definierten Kriterien war problemlos möglich.

Benötigte Unterlagen**Grundsätzlich erforderlich:**

- Das bisherige Ausweisdokument (falls vorhanden)
- Ein aktuelles biometrietaugliches Lichtbild (35 x 45 mm, Hochformat)
- Bei Neuzuzug, Eheschließung oder Einbürgerung: Geburtsurkunde, Heiratsurkunde oder Familienstammbuch
- Bei Erstbeantragung ab 16 Jahren: gegebenenfalls den Reisepass (falls vorhanden)

Abbildung 4: Auflistung der benötigten grundsätzlich Unterlagen durch den Chatbot der Stadt Bonn

Besonderheiten für Minderjährige:

- Zustimmung beider Erziehungsberechtigten erforderlich
- Ein Elternteil muss persönlich anwesend sein, vom anderen Elternteil ist eine Vollmacht und Ausweiskopie nötig
- Bei besonderen Familienverhältnissen: entsprechende Nachweise (Sterbeurkunde, Sorgerechtsbeschluss, etc.)

Abbildung 5: Auflistung der für Minderjährige benötigten Unterlagen durch den Chatbot der Stadt Bonn

Verfahren**Persönliche Vorsprache erforderlich:**

- Sie müssen persönlich erscheinen (Unterschrift und Fingerabdrücke)
- Ein Termin ist zwingend erforderlich

Bearbeitungszeit:

- Circa 4 Wochen bis zur Abholung
- In dringenden Fällen: vorläufiger Personalausweis (3 Monate gültig) für 10 Euro

Abbildung 6: Verfahrenshinweise und Bearbeitungsdauer im Chatbot der Stadt Bonn

Kosten

- **Personen bis 24 Jahre:** 22,80 Euro
- **Personen ab 24 Jahre:** 37,00 Euro
- **Vorläufiger Personalausweis:** 10,00 Euro
- **Speed Capture Station (Passfoto vor Ort):** 6,00 Euro
- **Lieferservice per Fahrradkurier:** 4,50 Euro (optional)

Zahlungsmöglichkeiten

Bargeld, EC-Karte, Kreditkarte, ausländische Debitkarte, Apple Pay oder Google Pay

Abbildung 7: Kosten und Zahlungsmodalitäten im Chatbot der Stadt Bonn

Wichtige Hinweise

- Personalausweise können nicht verlängert werden, sondern müssen neu beantragt werden
- Die Ausweispflicht besteht ab dem 16. Lebensjahr
- Der neue Personalausweis ist 10 Jahre gültig (bei Personen unter 24 Jahren: 6 Jahre)
- Sie erhalten einen PIN-Brief für die Online-Ausweisfunktion

Für die Terminvereinbarung und weitere Informationen wenden Sie sich an unser **Dienstleistungszentrum** unter der Telefonnummer **0228 776677**.

Abbildung 8: Weitere Hinweise durch den Chatbot der Stadt Bonn

4.3.2 Beispiel Frankfurt am Main – Einschränkungen durch methodisches Design

Im Gegensatz dazu führte dieselbe Frage beim Chatbot der Stadt Frankfurt am Main zu einem deutlich anderen Ergebnis. Nach der Begrüßung und dem Hinweis, dass sich das System noch in einer Testphase befinde, wurde keine direkte Information zur gestellten Frage bereitgestellt. Stattdessen forderte der Chatbot die Nutzenden auf, das Anliegen einer von zwei übergeordneten Kategorien zuzuordnen (siehe Abbildung 9).



Abbildung 9: Begrüßung und Testphasenhinweis im Chatbot der Stadt Frankfurt am Main

Durch die Auswahl der übergeordneten Kategorie „*Verwaltungsleistungen*“ muss wieder eine Auswahl des Nutzens über die passende Verwaltungsleistung getroffen werden (siehe Abbildung 10).

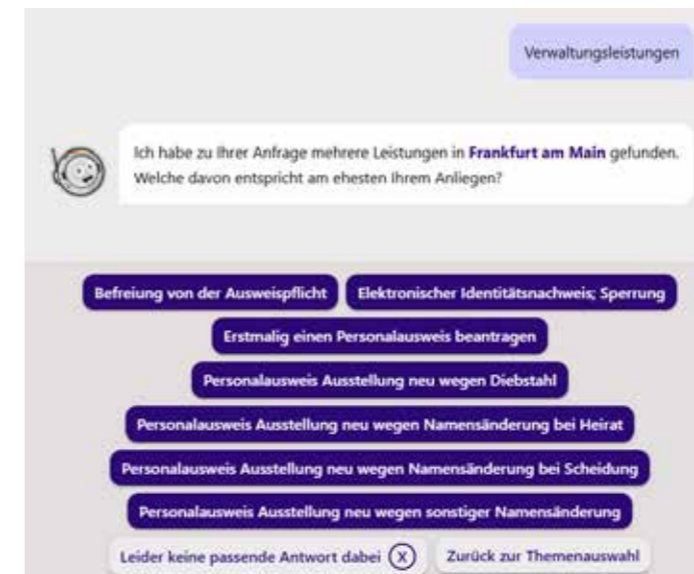


Abbildung 10: Auswahl spezifischer Verwaltungsleistung durch den Chatbot der Stadt Frankfurt am Main

Mit der Auswahl „Erstmalig einen Personalausweis beantragen“ und zusätzliche Eingaben wie etwa „Erforderliche Unterlagen“ oder „Kosten“ wurden relevante Informationen bereitgestellt, die inhaltlich zutreffend waren. Die Antwort umfasste unter anderem Hinweise zu Ausweisdokumenten, Lichtbild, Zustimmung der Sorgeberechtigten sowie Angaben zur Gebührenstruktur (siehe Abbildung 11).

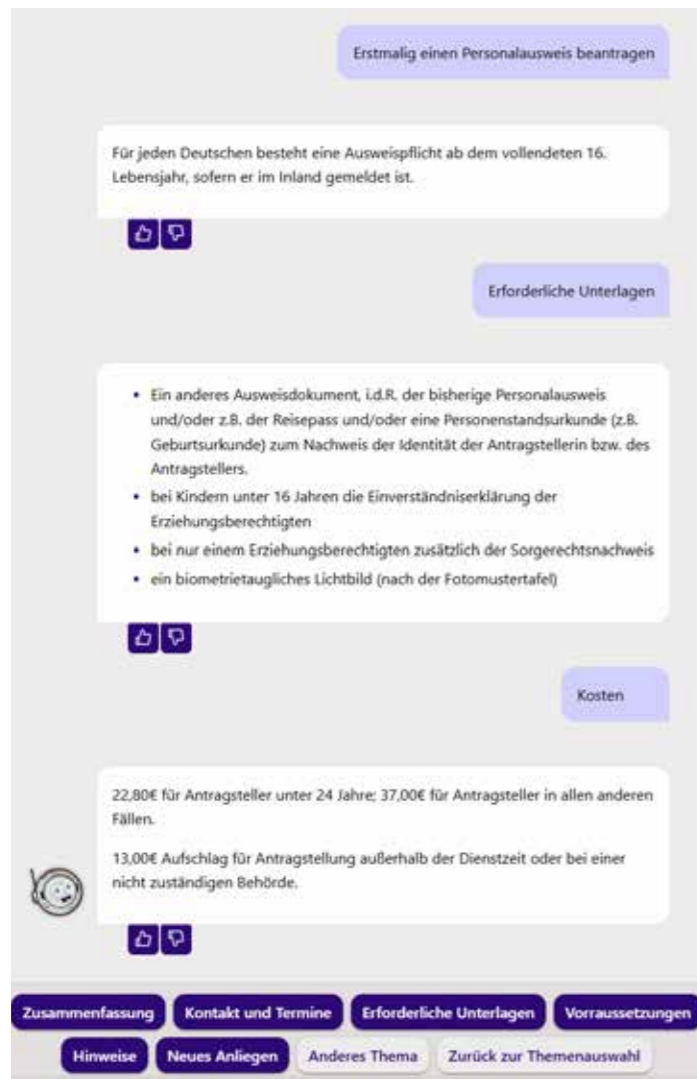


Abbildung 11: Bereitstellung relevanter Informationen nach mehrfacher Nutzerinteraktion durch den Chatbot der Stadt Frankfurt am Main

Obwohl die Inhalte korrekt waren, konnte der Chatbot Frankfurt am Main im Rahmen des gewählten Testdesigns nicht abschließend bewertet werden. Die Methodik sieht vor, dass alle Systeme anhand einer einzigen offenen Frage ohne Nachfragen beurteilt werden, um eine vergleichbare Datengrundlage zu schaffen. Mehrstufige Systeme, die erst durch aktive Dialogführung relevante Informationen freigeben, können in der Methodik nicht berücksichtigt werden. Die Leistungsfähigkeit des Systems bleibt so methodisch unterbewertet, dieser Aspekt wird im Kapitel 5.2 vertiefend diskutiert.

5 Datenauswertung und Diskussion

In diesem Kapitel werden die im Rahmen der empirischen Untersuchung gewonnenen Daten systematisch ausgewertet und in Bezug zu den im theoretischen Teil dargelegten Konzepten sowie zur Forschungsfrage gesetzt. Ziel ist es, auf Grundlage der erhobenen Chatbot-Antworten qualitative und quantitative Aussagen zur Leistungsfähigkeit der Systeme in verschiedenen kommunalen Nutzungsszenarien zu treffen. Die Ergebnisse werden dabei entlang der definierten Bewertungskriterien analysiert und kritisch diskutiert. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Einordnung der Resultate im Hinblick auf die Praxisrelevanz, vorhandene Einschränkungen sowie weiterführende Implikationen für den Einsatz von Chatbots in kommunalen Kontexten.

5.1 Datenauswertung

Die Datenauswertung beginnt mit einer Übersicht über die 79 untersuchten Städte, aufgeschlüsselt nach Bundesland und Einwohnergröße. Die Städte wurden in drei Größenklassen eingeteilt: 100.000–200.000, 200.000–500.000 sowie über 500.000 Einwohner. Besonders viele Städte liegen in Nordrhein-Westfalen, wobei hier insbesondere kleinere und mittlere Großstädte (100.000–500.000 Einwohner) stark vertreten sind. Auch Baden-Württemberg und Bayern sind durch mehrere Städte in unterschiedlichen Größenklassen repräsentiert. In anderen Bundesländern wie Berlin, Hamburg oder dem Saarland ist hingegen jeweils nur eine Stadt vertreten. Die Verteilung zeigt eine deutliche Konzentration auf westdeutsche Bundesländer mit einer insgesamt hohen kommunalen Dichte (siehe Abbildung 12).

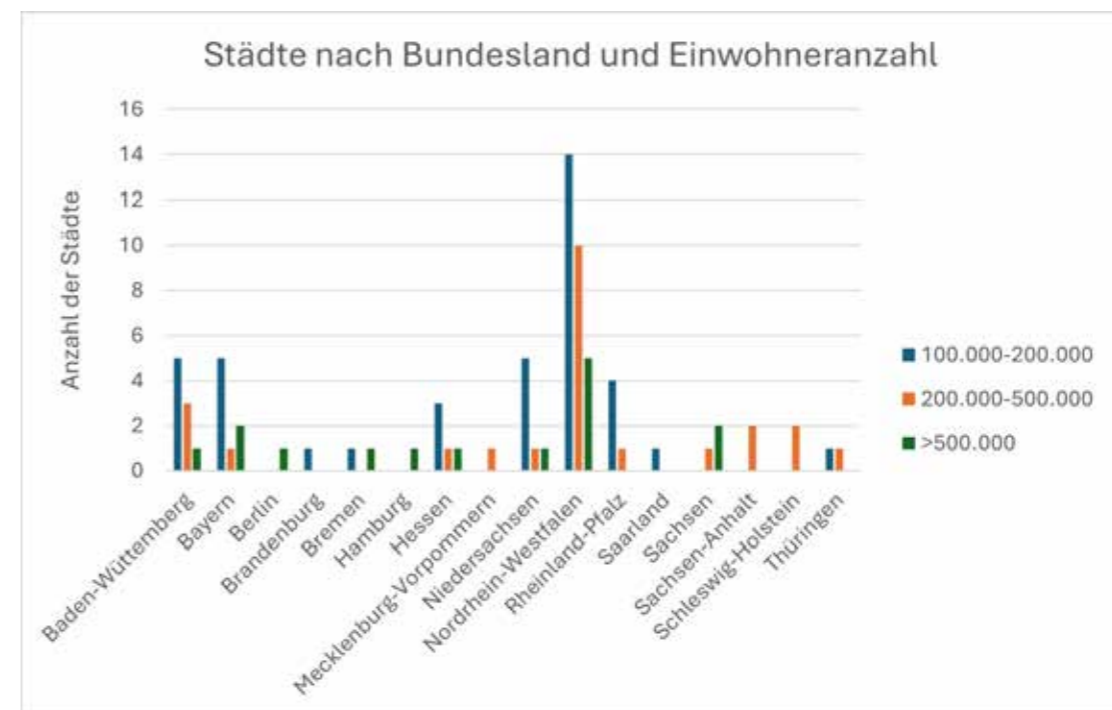


Abbildung 12: Untersuchte Städte nach Bundesland und Einwohnerzahl kategorisiert (n=25; eigene Darstellung)

Die Abbildung 13 zeigt die Verteilung von insgesamt 25 identifizierten Chatbots in deutschen Kommunen, aufgeschlüsselt nach Bundesland. Den höchsten Anteil weist Nordrhein-Westfalen mit 6 Chatbots auf, gefolgt von Baden-Württemberg und Bayern mit jeweils 5 Systemen. In Niedersachsen und Bremen sind jeweils zwei Chatbots im Einsatz, während weitere Bundesländer wie Hamburg, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen jeweils einen Chatbot betreiben. In den übrigen Bundesländern konnten keine Chatbots erfasst werden. In einzelnen Fällen konnten Hinweise auf ehemals eingesetzte Chatbot-Systeme identifiziert werden, die zum Erhebungszeitpunkt jedoch nicht mehr aktiv betrieben wurden. Ein exemplarisches Beispiel hierfür stellt der Chatbot „Bobby“ der Stadt Berlin dar, dessen Betrieb am Ende 2024 mit dem Ende des Forschungsprojektes eingestellt wurde (Stadt Berlin, o. J.).

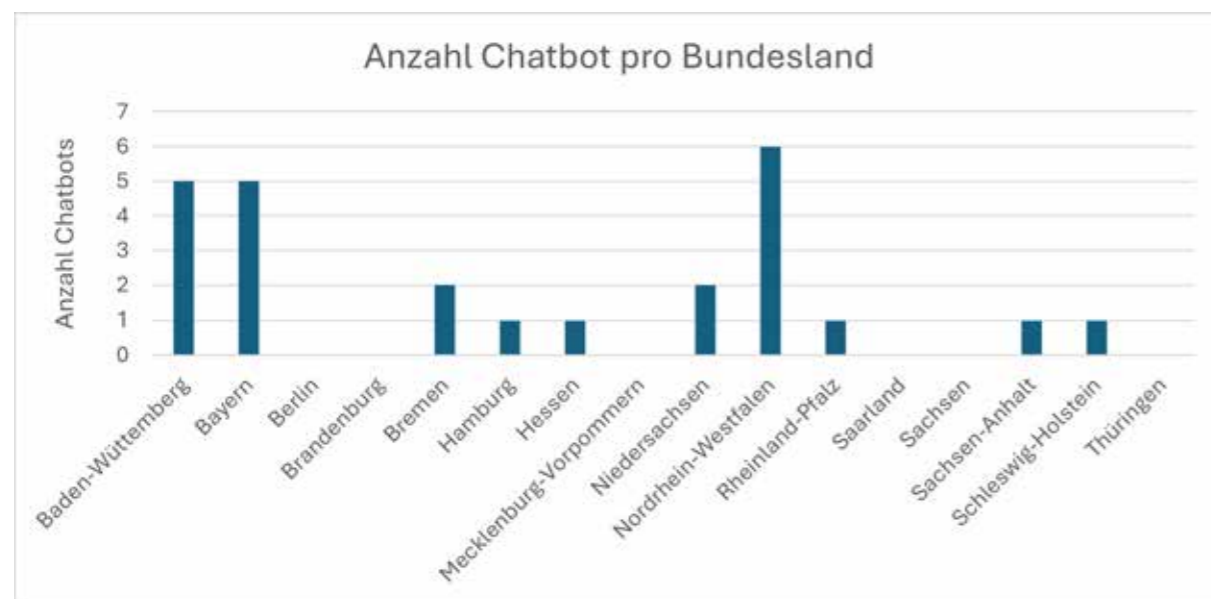


Abbildung 13: Anzahl der Chatbots pro Bundesland (n=25; eigene Darstellung)

Die Abbildung 14 stellt die prozentuale Implementierung von Chatbots pro Bundesland dar, bezogen auf die Anzahl der in der Untersuchung berücksichtigten Städte je Bundesland. 31,65 % beträgt diese über alle 79 untersuchten Städte. Bei den Stadtstaaten und bevölkerungsschwächeren Bundesländer, bei denen nur ein oder zwei Städte untersucht wurden, ist prozentuale Implementierung daher entweder bei 0 % oder 100 %. In Bayern und Baden-Württemberg ist mit rund 60–65 % eine relativ hohe Implementierungsrate feststellbar. Deutlich niedriger fällt diese in Bundesländern wie Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen aus.



Abbildung 14: Prozentuale Implementation von Chatbots pro Bundesland (n=25; eigne Darstellung)

Die Tabelle 2: Implementierungsrate der Chatbots nach Größenklasse in Abhängigkeit von der Einwohnergröße der untersuchten Städte. Insgesamt lässt sich ein klarer Zusammenhang zwischen Stadtgröße und Implementierungsrate feststellen: In Großstädten mit über 500.000 Einwohner verfügen mehr als die Hälfte (53,33 %) über einen Chatbot. In der mittleren Größenklasse (200.000–500.000 Einwohner) liegt der Anteil bei 33,33 %, während kleinere Großstädte (100.000–200.000 Einwohner) mit nur 22,5 % deutlich seltener digitale Assistenzsysteme nutzen. Dieses Ergebnis legt nahe, dass vor allem größere Städte verstärkt auf Chatbots als Instrument der digitalen Verwaltung setzen, dies ist möglicherweise auf höhere Ressourcenverfügbarkeit zurückzuführen (siehe Überlegung zur Abgrenzung des Untersuchungsfeldes aus Kapitel 3.2).

Tabelle 2: Implementierungsrate der Chatbots nach Größenklasse

Größenklasse	Anzahl Städte	Anzahl Chatbots	Prozentuale Implementierung
100.000-200.000	40	9	22,5 %
200.000-500.000	24	8	33,33 %
>500.000	15	8	53,33 %

Bei der Auswertung der Systemtypen der Chatbots könnte der Chatbot/ Messenger-Bot der Stadt Göttingen nicht bewertet werden, da dieser nicht auf der Seite der Stadt selbst erreichbar ist, sondern nur über die Messenger Telegram oder Notify. Als hybride Systeme wurden Chatbots klassifiziert, die sowohl KI-generierte als auch manuell kuratierte Inhalte

bereitstellen. Ebenso wurden solche Systeme dieser Kategorie zugeordnet, die ausschließlich vorab kuratierte Antworten verwenden, jedoch ein KI-gestütztes NLP zur Interpretation der Nutzereingaben einsetzen.

Die Abbildung 15 zeigt die Verteilung der Systemtypen unter den identifizierten Chatbots. Von den insgesamt 24 erfassten Systemen werden 10 (41,67 %) als Systemtyp KI eingestuft, 9 (37,5 %) nutzen hybride Ansätze und 5 (20,83 %) arbeiten rein regelbasiert (siehe Anlage C - Kategorisierungsmatrix der Systemtypen). Die Verteilung der Systemtypen zeigt, dass KI-gestützte und hybride Chatbot-Systeme derzeit den größten Anteil ausmachen. Dies deutet auf eine zunehmende Verbreitung lernfähiger und kontextsensitiver Technologien im kommunalen Umfeld hin. Regelbasierte Systeme treten demgegenüber deutlich seltener auf und scheinen sukzessive durch leistungsfähigere Ansätze ersetzt zu werden, die eine höhere Flexibilität und eine stärkere Ausrichtung an den Bedarfen der Nutzenden ermöglichen. Im Hinblick auf die Verteilung der Systemtypen auf die Bundesländer sind Bayern und Baden-Württemberg hervorzuheben, da dort ausschließlich KI-gestützte bzw. hybride Chatbots zum Einsatz kommen. In Bayern überwiegen hybride Systeme (n=4), ergänzt durch ein KI-basiertes System. In Baden-Württemberg dominieren hingegen KI-basierte Systeme (n=4), ergänzt um ein hybrides System. Im Gegensatz dazu weist Nordrhein-Westfalen eine ausgewogene Verteilung mit sowohl drei KI-gestützte als auch drei regelbasierte Systeme auf. In den übrigen Bundesländern wurden jeweils null bis zwei Chatbot-Systeme identifiziert, sodass aufgrund der geringen Fallzahlen keine belastbaren Aussagen zur Verteilung der Systemtypen getroffen werden können.

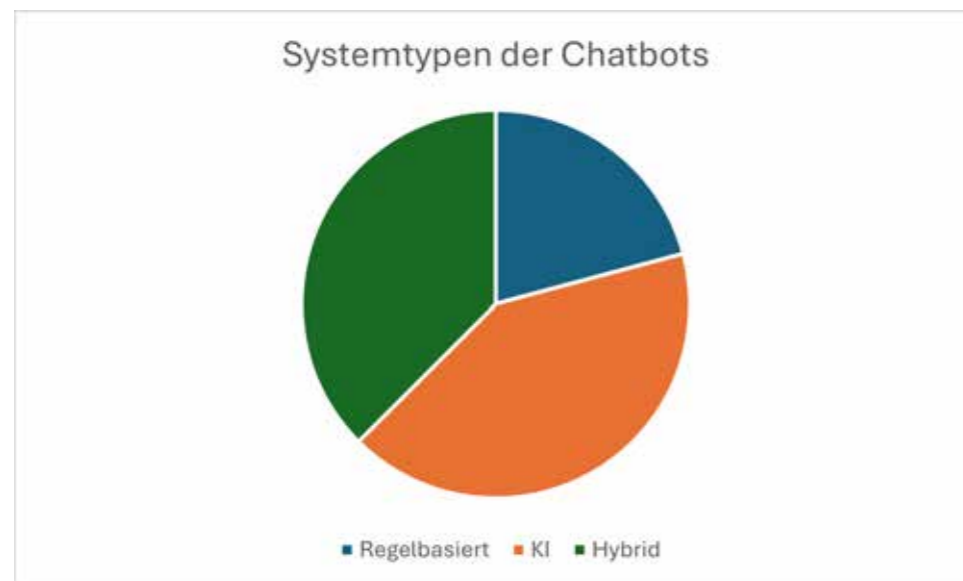


Abbildung 15: Systemtypen der Chatbots (n=24; eigene Darstellung)

Im Vergleich zur Gesamtheit aller 24 untersuchten Systeme zeigt sich bei der Verteilung nach Größenklassen ein differenziertes Muster: In kleineren Großstädten ist der Anteil KI-basierter

Systeme mit 62,5 % deutlich überdurchschnittlich, während regelbasierte Systeme in dieser Größenklasse nicht vertreten sind. Der Anteil hybrider Systeme bleibt über alle Größenklassen hinweg konstant. In Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern zeigt sich ein gegensätzliches Bild: Hier liegt der Anteil regelbasierter Systeme mit 25 % über dem Gesamtdurchschnitt, während der Anteil KI-basierter Systeme mit 37,5 % leicht unter dem Mittelwert liegt. Dies könnte darauf zurückgeführt werden, dass die Systeme bei großen Städten teilweise früher eingeführt wurden und moderne KI-basierte Systeme noch nicht verfügbar waren.

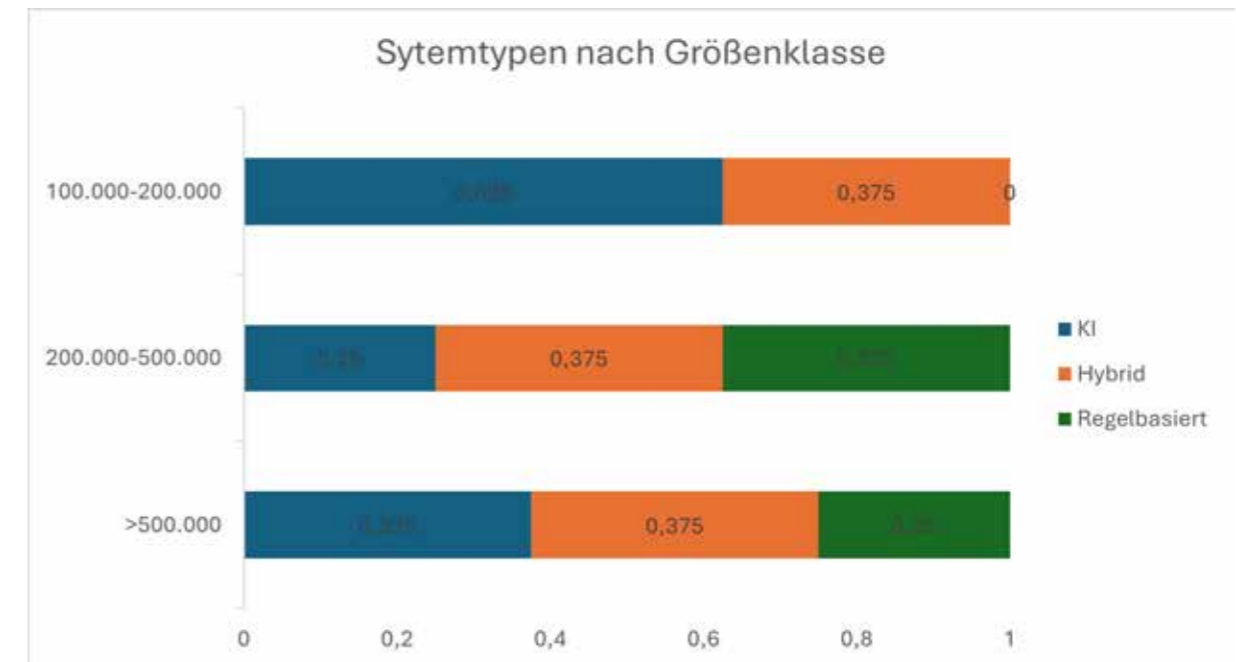


Abbildung 16: Systemtypen nach Größenklasse der Städte (n=24; eigene Darstellung)

Bei der Bewertung der Antwortqualität auf Grundlage der festgelegten Kriterien konnten einige Chatbots nicht in die Auswertung einbezogen werden, da ihre inhaltliche Ausrichtung nicht den gewählten Testszenarien entsprach. Dies betrifft beispielsweise den Chatbot der Stadt Hannover, der ausschließlich Auskünfte zur Grundsteuer bietet, sowie den Chatbot der Stadt Bremen, der sich auf ein städtisches Kleinanzeigenportal („Schwarzes Brett“) beschränkt. Auch der Chatbot der Stadt München behandelt lediglich spezifische Themenfelder, darunter Wahlen, Karriere bei der Stadt, Gründungsberatung, Grundsteuerreform, Kinderbetreuung und Sozialwohnungen, wodurch eine Bewertung im Rahmen der standardisierten Szenarien nicht möglich war. Einschließlich der bereits ausgeschlossenen Stadt Göttingen reduzierte sich die Zahl der getesteten Chatbots somit auf 21.

Zusätzlich zu den in Kapitel 4.3.2 dargestellten methodischen Limitationen ergibt sich das Problem, dass ausschließlich Informationen aus der initialen Chatbot-Antwort in die Bewertung einfließen können. Für Chatbots, bei denen relevante Informationen erst durch Nachfragen zugänglich sind, ist daher keine inhaltliche Bewertung im Sinne der festgelegten Kriterien möglich. Um dennoch eine systematische Einordnung zu ermöglichen, wurden die

betreffenden Antworten kategorisiert: Szenarien, in denen unspezifische Auswahlmenüs ohne erkennbaren Bezug zur gestellten Frage angeboten wurden, wurden vollständig von der Bewertung ausgeschlossen. In Szenarien, in denen durch spezifische Auswahloptionen zumindest eine gewisse thematische Relevanz erkennbar war, wurde ausschließlich das Kriterium der Flexibilität berücksichtigt. Auf eine Einbeziehung der Antwortgeschwindigkeit wurde in diesen Fällen verzichtet, da sich durch die notwendige Nachfragelogik signifikant verlängerte Antwortzeiten ergeben, die nicht mehr mit den übrigen Bewertungen vergleichbar sind. Diese methodischen Ausschlüsse führen dazu, dass der Chatbot der Stadt Frankfurt am Main vollständig von der Auswertung ausgeschlossen werden musste. In den Fällen Essen und Magdeburg konnten jeweils zwei Szenarien nicht berücksichtigt werden; in den verbleibenden Szenarien war lediglich eine Bewertung der Flexibilität möglich. Für den Chatbot aus Bielefeld war eine Bewertung ausschließlich anhand des Kriteriums Flexibilität möglich. Alle vier genannten Systeme basieren auf regelbasierten Ansätzen. Darüber hinaus sind auch weitere Chatbots von der beschriebenen Problematik betroffen, sodass zehn Systeme uneingeschränkt in die Auswertung eingehen (siehe Anlage A - Übersicht zum Ausschluss der Chatbots aus der Bewertung der Qualität).

Unter den zehn uneingeschränkt bewertbaren Chatbots erzielte das System der Stadt Heilbronn mit 51 von 60 möglichen Punkten die höchste Gesamtbewertung. Es handelt sich dabei um einen KI-basierten Chatbot in einer kleineren Großstadt. Die niedrigste Bewertung innerhalb dieser Vergleichsgruppe erhielt hingegen der hybride Chatbot der Stadt Kiel, einer mittelgroßen Großstadt, mit insgesamt 42 Punkten.

Die Auswertung der durchschnittlichen Bewertungen über alle fünf Szenarien und alle Chatbots hinweg zeigt Unterschiede in der Erfüllung der untersuchten Qualitätskriterien. Grundlage der Berechnung ist eine gewichtete Mittelwertbildung auf Basis der bewertbaren Fälle pro Kriterium: Für die Kriterien (Vollständigkeit, Genauigkeit, Verständlichkeit, Antwortgeschwindigkeit, Medienintegration) konnten im Durchschnitt 14,2 Chatbots berücksichtigt werden, während für das Kriterium Flexibilität 19,2 Chatbots in die Analyse einbezogen wurden. Die besten Durchschnittswerte wurden bei der Verständlichkeit (1,93) und Genauigkeit (1,82) erzielt. Ebenso weisen Vollständigkeit (1,52) und Flexibilität (1,54) solide Bewertungen auf, während die Antwortgeschwindigkeit mit einem Mittelwert von lediglich 0,87 schwach abschneidet. Dies deutet darauf hin, dass die subjektive Erwartung an die Chatbot hoch an die Antwortzeit hoch war und nicht erfüllt werden konnte. Die Medienintegration liegt mit 1,45 im unteren Mittelfeld (siehe Abbildung 17).

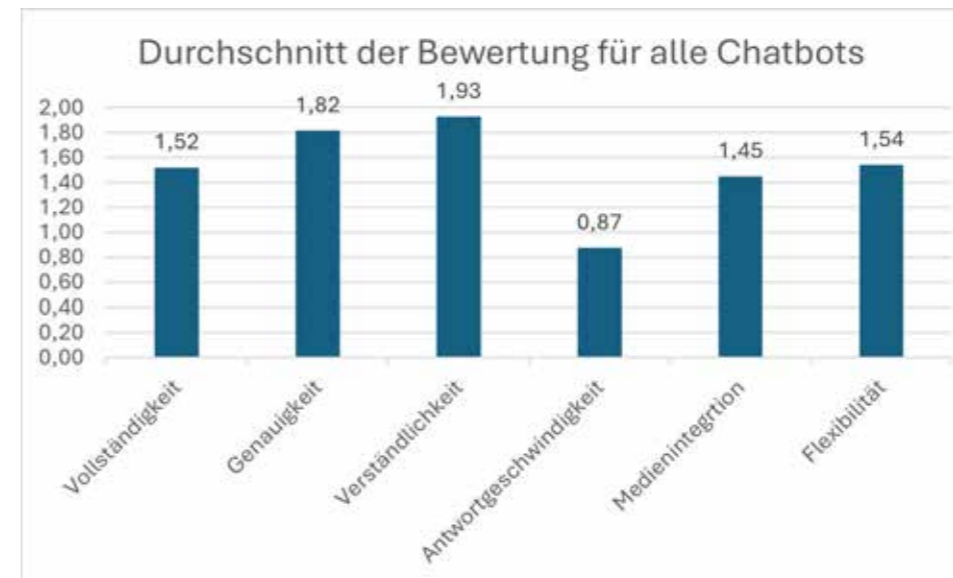


Abbildung 17: Durchschnitt der Bewertung für alle Chatbots in allen Szenarien (eigene Darstellung)

Die Abbildung 18 zeigt die durchschnittlich erreichten Punktzahlen pro Szenario, wobei maximal 12 Punkte (6 Bewertungskriterien mit jeweils bis zu 2 Punkten) erreichbar waren. Insgesamt offenbart sich ein ausgewogenes Leistungsbild der Chatbots über die getesteten Anwendungsszenarien hinweg, mit leichten Unterschieden in der Bewertung. Die höchsten Durchschnittswerte wurden in den Szenarien „Beantragung eines Personalausweises“ sowie „Ummeldung des Wohnsitzes“ erzielt. Dies weist darauf hin, dass diese beiden häufig nachgefragten Verwaltungsvorgänge von den Chatbots gut unterstützt werden. Etwas schwächer fällt die durchschnittliche Bewertung in den Szenarien „Anmeldung eines Hundes“, „Beantragung eines Führerscheins“ und „Öffnungszeiten des Bürgeramts“ aus.

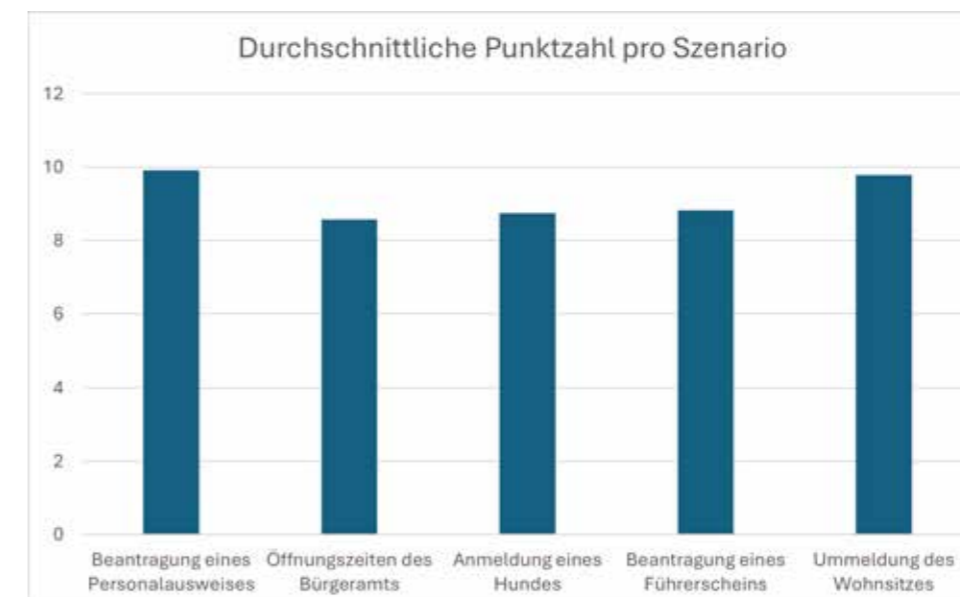


Abbildung 18: Durchschnittliche Punktzahl pro Szenario über alle Chatbots (eigene Darstellung)

Die Auswertung von Tabelle 3 verdeutlicht, welche Kriterien in den einzelnen Szenarien maßgeblich zur Gesamtpunktzahl beigetragen haben. Die beiden bestbewerteten Szenarien, Beantragung eines Personalausweises und Ummeldung des Wohnsitzes, erreichen insbesondere bei Vollständigkeit, Genauigkeit und Verständlichkeit sehr hohe Werte. Die guten Gesamtwerte dieser Szenarien lassen sich damit auf eine inhaltlich überzeugende Informationsqualität zurückführen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Antwortgeschwindigkeit in allen Szenarien ein Schwachpunkt bleibt, besonders ausgeprägt beim Personalausweis. Im Gegensatz dazu erreichen Szenarien wie Öffnungszeiten des Bürgeramts und Anmeldung eines Hundes insgesamt niedrigere Punktzahlen, was vor allem auf niedrigere Werte bei Vollständigkeit und Genauigkeit zurückzuführen ist.

Tabelle 3: Bewertung der Kriterien nach Szenario aufgeteilt

	Vollständig-keit	Genauig-keit	Verständlich-keit	Antwortgeschwindig-keit (Richtwerte)	Medienintegra-tion	Flexibilität
Beantragung eines Personal-ausweises	1,83	1,92	2	0,75	1,58	1,83
Öffnungs-zeiten des Bürgeramts	1,35	1,71	1,76	0,94	1,41	1,4
Anmeldung eines Hundes	1,31	2	1,92	0,85	1,31	1,37
Beantragung eines Führerscheins	1,33	1,53	2	0,93	1,4	1,63
Ummeldung des Wohnsitzes	1,86	2	2	0,86	1,57	1,5

Bei der Auswertung der durchschnittlichen Bewertung der Chatbots differenziert nach Systemtyp und Bewertungskriterium ist zu beachten, dass die Grundlage der Auswertung inhaltlich nicht gleich verteilt ist: Für die inhaltlichen Kriterien konnten regelbasierte Systeme von einem Chatbot in einem Szenario berücksichtigt werden, wodurch deren Werte in diesen Kategorien keine belastbare Aussage erlauben. Für KI-basierte Chatbots lagen durchschnittlich 8,4 bzw. 8,6 bewertbare Fälle vor, bei hybriden Systemen 5,6 bzw. 6,6. Trotz dieser Einschränkungen lassen sich tendenzielle Unterschiede erkennen: KI-gestützte Systeme erreichen in allen Kriterien bis auf die Antwortgeschwindigkeit höhere Bewertungen. Die bessere Antwortgeschwindigkeit basiert auf einer subjektiven Wahrnehmung. Diese ist nachvollziehbar, da bei hybriden Systemen, die Antwort nicht generiert werden muss.

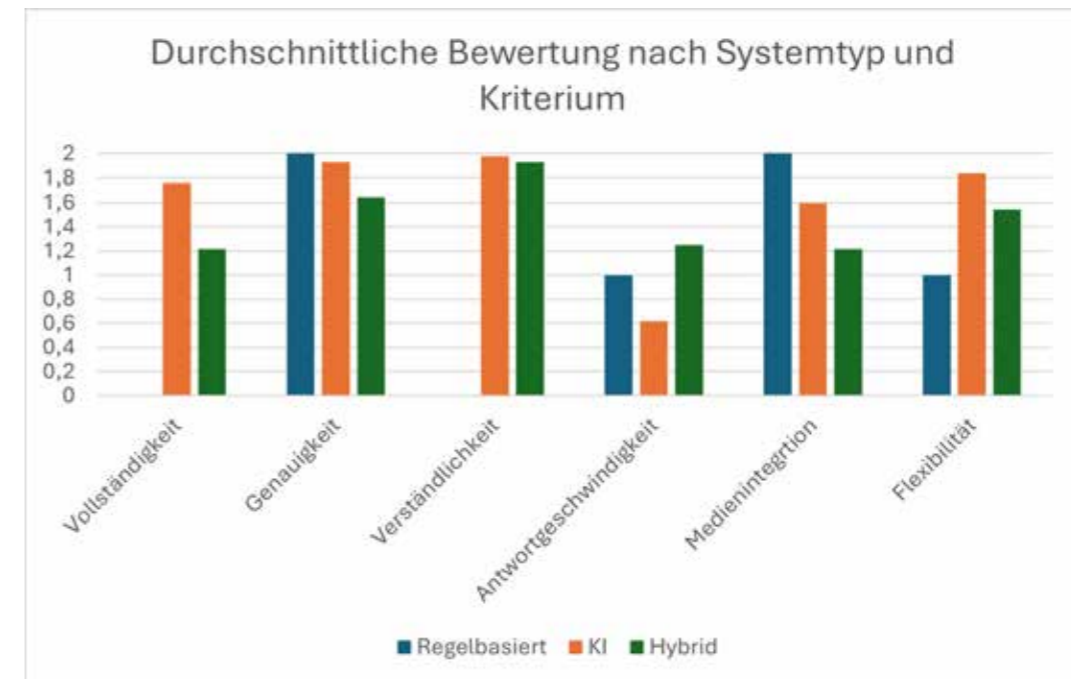


Abbildung 19: Durchschnittliche Bewertung von Chatbots nach Systemtyp und Kriterium (eigene Darstellung)

Die Analyse der Sprachoptionen zeigt, dass 45,83 % der untersuchten Chatbots (11 von 24) mindestens eine zusätzliche Sprache neben Deutsch unterstützen. Hinsichtlich der Datenschutztransparenz verweisen drei Viertel der Systeme (75 %) entweder direkt im Chatbot oder über verlinkte Informationsseiten auf datenschutzrelevante Inhalte. Im Hinblick auf die Offenlegung des Einsatzes generativer Künstlicher Intelligenz ergibt sich ein differenziertes Bild: Bei den als hybrid klassifizierten Systemen erfolgt kein expliziter Hinweis auf KI, was durch die Verwendung kuratierter, nicht KI-generierter Antworten erklärbar ist. Dagegen enthalten alle als KI-basiert eingestuft Chatbots Hinweise auf den Einsatz entsprechender Technologien. Insgesamt lässt sich festhalten, dass im Bereich der Mehrsprachigkeit und der unmittelbaren datenschutzbezogenen Kommunikation weiterhin Optimierungspotenzial besteht, während die Transparenzanforderungen im Zusammenhang mit dem Einsatz generativer KI vollständig erfüllt werden.

5.2 Diskussion

Die vorangegangene Auswertung hat gezeigt, dass sich der Einsatz kommunaler Chatbots in Deutschland regional und strukturell sehr unterschiedlich gestaltet. Chatbots sind vor allem in westdeutschen und größeren Städten verbreitet, wobei ein Zusammenhang zwischen Stadtgröße und Implementierungsrate deutlich wurde. Hinsichtlich der Systemtypen dominieren KI-gestützte und hybride Ansätze, während regelbasierte Systeme vereinzelt vertreten sind.

In der qualitativen Bewertung zeigten sich Stärken in den Bereichen Verständlichkeit und Genauigkeit, während insbesondere die Antwortgeschwindigkeit und Medienintegration als

Schwächen identifiziert wurden. KI-basierte Systeme erzielten insgesamt die höchsten Bewertungen. Die Analyse macht deutlich, dass Potenziale für eine effektivere und nutzerzentriertere Gestaltung kommunaler Chatbots bestehen.

Trotz dieser Erkenntnisse unterliegt die Bewertung mehreren methodischen Einschränkungen, die die Aussagekraft relativieren und bei der Interpretation berücksichtigt werden müssen. Ein zentrales Problem liegt in der Begrenzung der Bewertung auf die erste Antwort, wodurch insbesondere regelbasierte und hybride Systeme benachteiligt werden. Diese sind in der Regel auf dialoggestützte Abfragen ausgelegt, bei denen relevante Informationen erst in späteren Schritten bereitgestellt werden. Die methodische Entscheidung, nur direkt sichtbare Inhalte zu bewerten, führte dazu, dass keine differenzierte Einschätzung der Dialogqualität erfolgen konnte.

Zudem fehlt in der vorliegenden Untersuchung die Nutzerperspektive, die für eine Bewertung der Gebrauchstauglichkeit essenziell wäre. Aspekte wie subjektive Verständlichkeit, wahrgenommene Effizienz oder Nutzerzufriedenheit konnten mangels empirischer Nutzungsdaten nicht berücksichtigt werden. Eine umfassende Aussage zur Nutzerfreundlichkeit ist daher auf Basis der erhobenen Daten nicht möglich.

Inhaltlich ist die Erhebung auf einfach strukturierte, standardisierte Fragen begrenzt, um Vergleichbarkeit und methodische Kontrollierbarkeit zu gewährleisten. Dies schließt komplexe oder kontextabhängige Anliegen aus, die jedoch gerade für KI-gestützte Systeme von besonderer Relevanz wären. Eine realitätsnahe Evaluation müsste auch solche Anfragen berücksichtigen, um das Leistungspotenzial fortgeschrittener Systeme zu erfassen.

Darüber hinaus zeigt sich, dass die verwendete Bewertungsskala von 0 bis 2 Punkten nur eine grobe Unterscheidung der Antwortqualität erlaubt. Feinere Unterschiede, etwa zwischen teilweiser und nahezu vollständiger Informationsabdeckung, können damit nicht präzise abgebildet werden. Eine differenziertere Skala oder die Ergänzung durch qualitative Beurteilungskriterien könnte hier zukünftig zu einer besseren Aussagekraft beitragen.

Insgesamt bietet die Datenauswertung Einblicke in den Status quo kommunaler Chatbots und legt Entwicklungspotenziale offen. Gleichzeitig zeigen sich klare Grenzen des gewählten Bewertungsansatzes. Für eine vertiefte Analyse wären insbesondere dialogbasierte Bewertungskonzepte, realitätsnähere Anwendungsszenarien und empirische Nutzungsdaten erforderlich, um die Qualität und Wirkung kommunaler Chatbots fundierter beurteilen zu können.

6 Fazit und Ausblick

Diese Arbeit untersuchte den Einsatz kommunaler Chatbots in deutschen Großstädten mit dem Ziel, die Verbreitung, Typologie und funktionale Leistungsfähigkeit kommunaler Chatbots in deutschen Großstädten systematisch zu erfassen und vergleichend zu analysieren. Ausgangspunkt war die Forschungsfrage: Wie verbreitet sind Chatbots in deutschen Kommunalverwaltungen und wie unterscheiden sich diese hinsichtlich Systemtyp und Qualität der Interaktion? Die zugrundeliegende Untersuchung basiert auf einem standardisierten, experimentellen Design mit fünf typischen Nutzungsszenarien, die in jeweils sechs Kriterien bewertet wurden. Damit leistet die Arbeit einen Beitrag zur empirischen Fundierung eines bislang nur punktuell erforschten Themenfeldes innerhalb der Verwaltungsinformatik.

Die empirische Analyse hat gezeigt, dass Chatbots bislang nur in einem Teil der untersuchten Kommunen eingesetzt werden: Von 79 Großstädten verfügen 25 über ein entsprechendes System, was einer Implementierungsrate von 31,65 % entspricht. Besonders häufig kommen Chatbots in größeren Städten sowie in westdeutschen Bundesländern zum Einsatz. Diese Verbreitungsmuster deuten auf eine Abhängigkeit von Ressourcen, Digitalisierungsstrategie und organisatorischer Innovationsbereitschaft hin.

In Bezug auf die Typologie der Systeme zeigt sich, dass KI-basierte und hybride Chatbots die Mehrheit bilden, während regelbasierte Systeme nur noch vereinzelt anzutreffen sind. Die Bewertung der Antwortqualität anhand standardisierter Nutzungsszenarien und sechs Kriterien ergab ein gemischtes Bild: Während die Systeme insbesondere bei der Verständlichkeit und Genauigkeit hohe Bewertungen erzielen konnten, bestehen bei der Antwortgeschwindigkeit sowie der Medienintegration deutliche Defizite. Ebenso zeigte sich, dass KI-gestützte Systeme höhere Leistungswerte erreichten, was deren wachsender Bedeutung für die bürgernahe Verwaltungsdigitalisierung unterstreicht.

Die Diskussion der Ergebnisse macht jedoch auch deutlich, dass die methodischen Grenzen der gewählten Untersuchungsanlage die Aussagekraft der Analyse in wesentlichen Punkten einschränken. Die Bewertung erfolgte ausschließlich auf Basis der initialen Systemantworten, wodurch insbesondere dialogorientierte Systeme, etwa regelbasierte oder hybride Chatbots mit stufenweiser Nutzerführung, systematisch benachteiligt wurden. Die ursprüngliche Zielsetzung, qualitative Unterschiede in der Dialogqualität sichtbar zu machen, konnte somit nur teilweise erfüllt werden.

Zudem konnte die Arbeit mangels empirischer Nutzendaten keine Aussagen über die Nutzerzufriedenheit oder Akzeptanz der Systeme treffen. Gerade diese Aspekte sind jedoch entscheidend, wenn der Einsatz von Chatbots zur Beantwortung typischen Bürgeranliegen als Mittel gegen den zunehmenden Personalmangel in der öffentlichen Verwaltung angestrebt wird. Auch der methodisch bedingte Ausschluss komplexerer oder mehrdeutiger Anfragen

limitiert die Aussagekraft in Bezug auf die Anwendungsflexibilität. Diese Einschränkung betrifft insbesondere Systeme mit generativer Antwortlogik, die ihre Stärken in offenen Dialogverläufen entfalten.

Nicht zuletzt bleibt festzuhalten, dass das verwendete Bewertungsschema mit einer dreistufigen Skala nur eine begrenzte Differenzierung zwischen leichten und gravierenden Qualitätsunterschieden zulässt. Feinere Abstufungen oder ergänzende qualitative Indikatoren könnten zukünftig ein präziseres Bild ermöglichen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass kommunale Chatbots ein relevantes, jedoch noch heterogen entwickeltes Instrument der Verwaltungsdigitalisierung darstellen. Für eine effektive und bürgerorientierte Nutzung ist eine stärkere Professionalisierung sowohl in der technischen Umsetzung als auch im Informationsdesign erforderlich. Der zunehmende Einsatz generativer KI-Modelle bietet hier neue Potenziale, erfordert aber zugleich eine klare rechtliche und ethische Rahmung insbesondere im Hinblick auf Transparenz, Datenschutz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen.

Zukünftige Forschung sollte vor allem zwei Aspekte stärker in den Fokus rücken: Erstens, die Einbindung realer Nutzender – etwa durch Usability-Tests oder Befragungen –, um die Gebrauchstauglichkeit zu validieren. Zweitens, die Analyse längerer Dialogverläufe, um die Dialogfähigkeit und Kontextsensitivität der Systeme realitätsnäher beurteilen zu können. Ergänzend erscheint eine kontinuierliche Langzeitbeobachtung hilfreich, um die Wirkung von Chatbots auf interne Verwaltungsprozesse und die Interaktionsbeziehung zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern systematisch zu erfassen.

Mit Blick auf den demografischen Wandel, den steigenden Digitalisierungsdruck und die begrenzten Ressourcen in der öffentlichen Verwaltung bleibt der Bedarf an intelligenten Assistenzsystemen hoch. Kommunale Chatbots haben das Potenzial, einen wertvollen Beitrag zur digitalen Transformation zu leisten – vorausgesetzt, ihre Entwicklung und Implementierung erfolgt nutzerzentriert, datenschutzkonform und in enger Verzahnung mit den realen Anforderungen der kommunalen Praxis.

Literaturverzeichnis

- Abdul-Kader, S. A., & Woods, J. (2015). Survey on Chatbot Design Techniques in Speech Conversation Systems. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, 6(7). <https://doi.org/10.14569/IJACSA.2015.060712>
- Adamopoulou, E., & Moussiades, L. (2020). An Overview of Chatbot Technology. In I. Maglogiannis, L. Iliadis, & E. Pimenidis (Hrsg.), *Artificial Intelligence Applications and Innovations* (Bd. 584, S. 373–383). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-49186-4_31
- assono GmbH. (o. J.). *Chatbot mit Künstlicher Intelligenz und LLM für Ihr Unternehmen. Prozesse automatisieren. Fragen beantworten. Kunden begeistern*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://www.assono.de/chatbot>
- Barenkamp, M. (2025). *Wertschöpfung durch KI: Chancen für Unternehmen und Gesellschaft*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-47482-9>
- Berger-Grabner, D. (2022). *Wissenschaftliches Arbeiten in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Hilfreiche Tipps und praktische Beispiele* (4., überarbeitete und erweiterte Auflage). Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-39586-5>
- Bieresborn, D. (2023). Digitale Verarbeitung von Sozial- und Gesundheitsdaten – zu den datenschutzrechtlichen Grenzen des technisch Machbaren. *VSSAR - Vierteljahresschrift für Sozial- und Arbeitsrecht*, 41(2), 135–208.
- Bitkom e.V. (2024). *Digitale Verwaltung: Die meisten Menschen wollen ihre Anliegen online erledigen*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Digitale-Verwaltung-Menschen-wollen-Anliegen-online-erledigen>
- Bruns, B., & Kowald, C. (2023). *Praxisleitfaden Chatbots: Conversation Design für eine bessere User Experience*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-39645-9>
- Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion. (2024, Dezember 2). *Monitor öffentlicher Dienst 2025*. DBB Verlag. Abgerufen 10. Juni 2025, von

https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2025/dbb_monitor_oeffentlicher_dienst_2025.pdf

Bundesministerium des Innern. (o. J.-a). *Bürgerinnen und Bürger profitieren von nutzerfreundlichen digitalen Verwaltungsdiensten*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2025/03/DIN-SPEC.html?nn=10001204>

Bundesministerium des Innern. (o. J.-b). *Das Onlinezugangsgesetz (OZG)*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-artikel.html?nn=9391878>

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung. (o. J.). *Dashboard Digitale Verwaltung*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/>

Catakli, D. (2022). *Verwaltung im digitalen Zeitalter: Die Rolle digitaler Kompetenzen in der Personalakquise des höheren Dienstes*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-38958-1>

Deriu, J., Rodrigo, A., Otegi, A., Echegoyen, G., Rosset, S., Agirre, E., & Cieliebak, M. (2021). Survey on Evaluation Methods for Dialogue Systems. *Artificial Intelligence Review*, 54(1), 755–810. <https://doi.org/10.1007/s10462-020-09866-x>

Deutscher Städtetag. (2024). *Kommunale Handlungsfähigkeit erhalten in Zeiten des Arbeitskräftemangels*. <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2024/fachkraefte-gewinnen-weniger-buerokratie-und-mehr-digitalisierung-sind-schluessel>

DIN EN ISO 9241-11. (2018). *Ergonomie der Mensch-System-Interaktion—Teil 11: Gebrauchstauglichkeit: Begriffe und Konzepte* (No. ISO 9241-11:2018-03). Beuth Verlag. <https://www.dinmedia.de/de/norm/iso-9241-11/289050599>

DIN SPEC 66336:2025-04, *Qualitätsanforderungen für Onlineservices und -portale der öffentlichen Verwaltung (Servicestandard)*. (2025). DIN Media GmbH. <https://doi.org/10.31030/3604548>

D’Onofrio, S., & Stucki, T. (2023). Chatbots – Grundlagen, Funktionsweise und Klassifikations- und Gestaltungsmerkmale. In S. D’Onofrio & S. Meinhardt (Hrsg.), *Robotik in der Wirtschaftsinformatik* (S. 25–39). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-39621-3_2

Europäische Kommission. (2020, Februar 19). *Weissbuch Zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen*. COM(2020) 65 final. Abgerufen 10. Juni 2025, von https://commission.europa.eu/document/download/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b_de?filename=commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_de.pdf

Følstad, A., Nordheim, C. B., & Bjørkli, C. A. (2018). What Makes Users Trust a Chatbot for Customer Service? An Exploratory Interview Study. In S. S. Bodrunova (Hrsg.), *Internet Science* (Bd. 11193, S. 194–208). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-01437-7_16

Følstad, A., & Skjuve, M. (2019). Chatbots for customer service: User experience and motivation. *Proceedings of the 1st International Conference on Conversational User Interfaces*, 1–9. <https://doi.org/10.1145/3342775.3342784>

Gesellschaft für Informatik (GI). (2023, September 22). *Die öffentlichen Chatbots kommen*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://gi.de/themen/beitrag/die-oeffentlichen-chatbots-kommen>

Gesellschaft für Informatik (GI) & Informationstechnische Gesellschaft (ITG) (Hrsg.). (2000). *Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung—Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE*.

Goetze, K.-U. (2009). Ist IT-Governance nur etwas für Große? *Verwaltung & Management*, 15(1), 34–40. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2009-1-34>

Guenduez, A. A., Schedler, K., Britschgi, Britschgi, N., Brühwiler, Y., Fuchs, S., Walker, N., Müller, E., & Douillet, C. (2021). *Anwendung von Chatbots in der kantonalen Verwaltung: Wirkungsbericht*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28356.55688>

Helmold, M. (2024). *Erfolgreiche Transformation zum digitalen Champion: Wettbewerbsvorteile durch Digitalisierung und Künstliche Intelligenz*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-44020-6>

Hess, S. (2022, August 16). *Technologieevaluation zum Einsatz von Chatbots in der Verwaltung—Fraunhofer IESE*. Fraunhofer-Institut für Experimentelles Software Engineering IESE. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://www.iese.fraunhofer.de/de/referenz/klingenstadt-solingen-chatbottechnologie-verwaltung.html>

Hill, P. B. (2018). Methoden der empirischen Sozialforschung. In J. Kopp & A. Steinbach (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie* (12. Auflage, Online-Ausgabe, S. 301–312). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20978-0_59

Hoffmann, A. (2019). *Chatbots: Einführung in die Zukunft von Marketing, PR und CRM*. Franzis.

Jurafsky, D., & Martin, J. H. (2025). *Speech and Language Processing: An Introduction to Natural Language Processing, Computational Linguistics, and Speech Recognition with Language Models* (3. Aufl. Draft). Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://web.stanford.edu/~jurafsky/slp3/ed3book.pdf>

Kohne, A., Kleinmanns, P., Rolf, C., & Beck, M. (2020). *Chatbots: Aufbau und Anwendungsmöglichkeiten von autonomen Sprachassistenten*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28849-5>

Kroll-Peters, O. (2010). *Evaluationsmethoden für benutzerzentrierte IT-Sicherheit* [Doktor der Ingenieurwissenschaften, Technischen Universität Berlin]. <https://api-depositonce.tu-berlin.de/server/api/core/bitstreams/0955b9ac-ec85-458f-b4fd-b68157866b55/content#page=214>

Kromrey, H., Roose, J., & Strübing, J. (2016). *Empirische Sozialforschung: Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung mit Annotationen aus qualitativ-interpretativer Perspektive* (13., völlig überarbeitete Auflage). UVK Verlagsgesellschaft mbH. <https://doi.org/10.36198/9783838586816>

Krüger, N. (2025). *Analyzing Chatbot Implementations on German Municipal Citizen Portals: Reverse Engineering, User Evaluation, and Design Patterns*. Im Publikationsprozess.

Krüger, S. (2021). *Die KI-Entscheidung: Künstliche Intelligenz und Was Wir Daraus Machen*. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Lindner, D. (2020). *Forschungsdesigns der Wirtschaftsinformatik: Empfehlungen Für Die Bachelor- und Masterarbeit*. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Maroengsit, W., Piyakulpinyo, T., Phonyiam, K., Pongnumkul, S., Chaovalit, P., & Theeramunkong, T. (2019). A Survey on Evaluation Methods for Chatbots. *Proceedings of the 2019 7th International Conference on Information and Education Technology*, 111–119. <https://doi.org/10.1145/3323771.3323824>

McCarthy, J. (2007, November 12). *What is Artificial Intelligence?* Abgerufen 10. Juni 2025, von <http://jmc.stanford.edu/articles/whatisai/whatisai.pdf>

Menzi, C., Fritzenwallner, P., Vassella, L., Guirguis, K., & Pleger, L. E. (2023). "Please talk to me! Or not?" Eine Untersuchung der Zufriedenheit mit Chatbots in der öffentlichen Verwaltung. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 14(1), 16–31. <https://doi.org/10.5334/ssas.178>

Mockenhaupt, A., & Schlagenhaut, T. (2024). *Digitalisierung und Künstliche Intelligenz in der Produktion: Grundlagen und Anwendung*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-41935-6>

MODULDREI. (2023). *Digitale Transformation in der Kommune Künstliche Intelligenz, Smarte Projekte—Und Wir alle Mittendrin*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://www.moduldrei.de/studie-2023-digitale-transformation-in-der-kommune/>

Mossig. (2019, August 26). *TZI erforscht Einsatz von Chatbots im Bremer Bürgerservice*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://www.uni-bremen.de/tzi-erforscht-einsatz-von-chatbots-im-bremer-buergerservice>

Nationaler Normenkontrollrat. (2023, Februar 9). *Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften*. Abgerufen 10. Juni 2025, von https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapier/ozg-positionspapier.pdf?__blob=publicationFile&v=14

Radziwill, N. M., & Benton, M. C. (2017). *Evaluating Quality of Chatbots and Intelligent Conversational Agents*. arXiv. <https://doi.org/10.48550/ARXIV.1704.04579>

Reinermann, H., & von Lucke, J. (Hrsg.). (2002). *Electronic government in Deutschland: Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung* (Elektronische Ressource). Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

Selzer, A., & Buchner, B. (2020). *Datenschutzrechtliche Zulässigkeit von Cloud-Computing-Services und deren teilautomatisierte Überprüfbarkeit: Eine Betrachtung unter Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung*. Springer Vieweg. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28729-0>

Sipser, M. (2013). *Introduction to the theory of computation* (Third edition, international edition). Cengage Learning.

Stadt Berlin. (o. J.). *Chatbot Bobbi*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://service.berlin.de/chatbot/>

Stadt Köln. (o. J.). *Agrippina – der intelligente Chatbot für Ihre Anliegen*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://www.stadt-koeln.de/service/agrippina-der-intelligente-chatbot-fuer-ihre-anliegen>

Statistisches Bundesamt. (2025, Mai 27). *Alle politisch selbständigen Gemeinden mit ausgewählten Merkmalen am 30.06.2025 (2. Quartal 2025)*. Abgerufen 10. Juni 2025, von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender->

Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugQ/AuszugGV2QAktuell.html

Stucki, T., D'Onofrio, S., & Portmann, E. (2020). *Chatbots gestalten mit Praxisbeispielen der Schweizerischen Post: HMD Best Paper Award 2018*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28586-9>

Wirtz, B. W. (2024). *Digital Business: Strategien, Geschäftsmodelle und Technologien* (8., überarbeitete und erweiterte Auflage). Springer Gabler.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung der logischen Architektur eines Chatbots (Stucki et al., 2020, S. 8).....	4
Abbildung 2: Begrüßung durch den Chatbot der Stadt Bonn	25
Abbildung 3: Anliegenverarbeitung durch den Chatbot der Stadt Bonn	25
Abbildung 4: Auflistung der benötigten grundsätzlich Unterlagen durch den Chatbot der Stadt Bonn.....	26
Abbildung 5: Auflistung der für Minderjährige benötigten Unterlagen durch den Chatbot der Stadt Bonn	26
Abbildung 6: Verfahrenshinweise und Bearbeitungsdauer im Chatbot der Stadt Bonn	26
Abbildung 7: Kosten und Zahlungsmodalitäten im Chatbot der Stadt Bonn	27
Abbildung 8: Weitere Hinweise durch den Chatbot der Stadt Bonn	27
Abbildung 9: Begrüßung und Testphasenhinweis im Chatbot der Stadt Frankfurt am Main .	28
Abbildung 10: Auswahl spezifischer Verwaltungsleistung durch den Chatbot der Stadt Frankfurt am Main	29
Abbildung 11: Bereitstellung relevanter Informationen nach mehrfacher Nutzerinteraktion durch den Chatbot der Stadt Frankfurt am Main	30
Abbildung 12: Untersuchte Städte nach Bundesland und Einwohnerzahl kategorisiert (n=25; eigene Darstellung)	31
Abbildung 13: Anzahl der Chatbots pro Bundesland (n=25; eigene Darstellung).....	32
Abbildung 14: Prozentuale Implementation von Chatbots pro Bundesland (n=25; eigene Darstellung).....	33
Abbildung 15: Systemtypen der Chatbots (n=24; eigene Darstellung)	34
Abbildung 16: Systemtypen nach Größenklasse der Städte (n=24; eigene Darstellung)	35
Abbildung 17: Durchschnitt der Bewertung für alle Chatbots in allen Szenarien (eigene Darstellung).....	37
Abbildung 18: Durchschnittliche Punktzahl pro Szenario über alle Chatbots (eigene Darstellung).....	37
Abbildung 19: Durchschnittliche Bewertung von Chatbots nach Systemtyp und Kriterium (eigene Darstellung)	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bewertungsmatrix für die Chatbots	20
Tabelle 2: Implementierungsrate der Chatbots nach Größenklasse.....	33
Tabelle 3: Bewertung der Kriterien nach Szenario aufgeteilt	38

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Gelsenkirchen

Studienort Dortmund

Fachbereich AV/R



Bachelorthesis zum Thema:

Das 3. NKFVG NRW

Der (Lösungs-)Weg zur nachhaltigen Absicherung der finanziellen
Handlungsfähigkeit der Kommunen in NRW?

Vorgelegt von:

Ila Lioness Cellyn Miller
Einstellungsjahrgang: 2022

Abgabedatum: 14.06.2025

Erstbetreuerin: Frau RD'in Nadine Wagner

Zweitbetreuer: Herr ORR Dr. Stefan Hoffsummer

Inhaltsverzeichnis	
Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Themenrelevanz	1
1.2 Zielsetzung der Arbeit und angewandte Methodik	2
1.3 Aufbau der Arbeit	4
2 Die kommunale Haushaltslage und Rahmenbedingungen in NRW	5
2.1 Entwicklung der kommunalen Haushaltslage zwischen 2020 und 2024	5
2.2 Die Rechtsentwicklung des NKF	10
3 Die Neuerungen des 3. NKFWG	13
3.1 Zielsetzung	14
3.2 Haushaltsausgleich	14
3.2.1 Verwendung des Jahresüberschusses ohne bestehenden Verlustvortrag	15
3.2.2 Behandlung des Jahresfehlbetrages	16
3.3 Behandlung von Verlustvorträgen in den Folgejahren	22
3.4 Aufstellungspflicht eines Haushaltssicherungskonzeptes	24
3.5 Liquiditätssicherung	26
4 Evaluierung zum 3. NKFWG – Online-Befragung	27
4.1 Allgemeines zur Online-Befragung und deren Ablauf	27
4.2 Aufbau und Struktur des Fragebogens	28
4.3 Auswertung der Online-Befragung	30
4.3.1 Rücklaufquote und Datenbereinigung	31
4.3.2 Allgemeine Daten	31
4.3.3 Verlustvortrag	35
4.3.4 Meinungsbilder zum 3. NKFWG	41
5 Fazit und Ausblick	47
Literatur- und Quellenverzeichnis	50
Gesetzes- und Rechtsverzeichnis	56
Anhangsverzeichnis	58

Abkürzungsverzeichnis

€	Euro
%	Prozent
1. NKFWG	1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen
2. NKFWG	2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen
3. NKFWG	3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen
a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz/Absätze
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
Art.	Artikel
Bd.	Band
BdSt	Bund der Steuerzahler
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
DOK-Nr.	Dokumenten-Nummer
Drs.	Drucksache
ebd.	ebenda
FAQ	frequently asked questions (deutsch: häufig gestellte Fragen)
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
Fr.	Fragennummer
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
Ggf.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GV.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hs.	Halbsatz
Hs.	Halbsatz

HSK	Haushaltssicherungskonzept
HSP	Haushaltssanierungsplan
I. R. d.	Im Rahmen des
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
IM NRW	Innenministerium Nordrhein-Westfalen
IT NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen
LKT NRW	Landkreistag NRW
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LVR	Landschaftsverband Rheinland
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
MHKBD	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. J.	ohne Jahr
RdSchr.	Rundschreiben
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
S. / s.	Seite / siehe
sog.	so genannt
u. a.	unter anderem / und andere
v.	vom
Vgl. / vgl.	Vergleich / vergleiche
WD	Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des Haushaltsstatus der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände von 2020 bis 2024.	6
Abbildung 2: Vergleich Haushaltsstatus der nordrhein-westfälischen Gemeinden in den Jahren 2020 und 2024.	8
Abbildung 3: Anteil der Gemeinden im Ruhr- und Mittelrheingebiet mit (nicht) genehmigten HSK/HSP sowie mit vorgetragenem Jahresfehlbetrag im Landesvergleich – 2024.	9
Abbildung 4: Anteil überschuldeter sowie von Überschuldung bedrohter Gemeinden im Ruhr- und Mittelrheingebiet im Landesvergleich – 2024.	10
Abbildung 5: Fünf-Stufensystem zur Erzielung des Haushaltsausgleichs im Plan.	19
Abbildung 6: Ablauf der Online-Befragung.	28
Abbildung 7: Aufbau und dynamischer Ablauf des Fragebogens.	29
Abbildung 8: Überblick über die Teilnehmerstruktur sowie die anteiligen Rücklaufquoten.	32
Abbildung 9: Anteil der Gemeinden mit Aufstellung eines Doppelhaushalts.	33
Abbildung 10: Prognostizierter Haushaltsstatus der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2025.	34
Abbildung 11: Prognostizierter Haushaltsstatus der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2026.	35
Abbildung 12: Geplanter Ansatz eines Verlustvortrags.	35
Abbildung 13: Angabe über den geplanten Zeitpunkt für die Bildung des Verlustvortrags.	36
Abbildung 14: Vermeidung Aufstellungspflicht.	37
Abbildung 15: Angestrebter Verrechnungszeitpunkt der angesetzten Verlustvorträge.	38
Abbildung 16: Prognostizierte Deckungsmittel für den Ausgleich der Verlustvorträge.	38
Abbildung 17: Gründe gegen eine Anwendung des Verlustvortrags.	39
Abbildung 18: Sonstige Gründe für eine Nichtanwendung des Verlustvortrags.	40
Abbildung 19: Meinungsbild.	41

Hinweise:

In der vorliegenden Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Die männliche Form gilt in allen Fällen, sofern nicht anders kenntlich gemacht, für alle Geschlechter.

Sofern nichts ausdrücklich etwas anderes vermerkt ist, beziehen sich sämtliche Rechtsverweise auf die einschlägigen Gesetze und Rechtsvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine gesonderte Kennzeichnung des Landes durch den Zusatz „NRW“ erfolgt daher nicht bei der Zitierung.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Themenrelevanz

Die Gewährleistung und Erhaltung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung¹ ist laut der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (NRW) der Grundbaustein für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und für wirtschaftliches Wachstum, was wiederum die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinden voraussetzt.² Dies gerät jedoch seit einigen Jahren fortwährend ins Wanken.³

Bundesweit wird ein rückläufiges Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände verzeichnet, wobei das Land NRW keine Ausnahme bildet. Die nordrhein-westfälischen Kommunen müssen sich insbesondere seit 2020 neuen Krisen stellen, die mit zunehmenden finanziellen Belastungen und Unsicherheiten einhergehen.⁴ Zu nennen sind beispielhaft die Corona-Pandemie, die Unterbringung und Integration von Geflüchteten sowie die Auswirkungen des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine. Zugleich sind die Kommunen mit der Umsetzung von immensen Zukunftsaufgaben konfrontiert, wie die Digitalisierung der Verwaltung und die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf den Ganzttag. Die erforderlichen Mittel bleiben jedoch rar. Teils rückläufige (Steuer-)Einnahmen und unzureichende finanzielle Unterstützung durch Bund und Land erschweren die kommunale Bewältigung der Krisen und ihre Aufgabewahrnehmung.⁵ Aufgrund dessen erfolgten mehrmalige Forderungen u. a. seitens der Kommunen und Spitzenverbände für eine aufgabenadäquate Finanzausstattung durch Bund und Land i. S. d. Konnexitätsprinzips. Die Gewährleistung dessen ist eine unabdingbare Bedingung für die nachhaltige Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit sowie der kommunalen Selbstverwaltung. Andernfalls ist die Erbringung der örtlichen Daseinsvorsorge in Folge der kommunalen Handlungsunfähigkeit absehbar.⁶ So rechneten vier von zehn Kommunen bereits im Jahr 2024 mit einer Haushaltssicherung.⁷

Das Land NRW erkennt die erschwerenden Umstände der Gemeinden und Gemeindeverbände an, sei es durch existenzielle Krisen und die herbeigeführten finanziellen Unsicherheiten oder die aufgabenbedingten Mehrbelastungen, sowie deren negativen Auswirkungen auf die kommunale Handlungsfähigkeit. Der Gesetzgeber hat sich daher die Absicherung der

¹ Vgl. WD 3 - 3000 - 050/23, S. 3 ff.; Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG i. V. m.; Art. 78 LVerf.

² Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 1.

³ Vgl. Städte- und Gemeindebund NRW (2023c).

⁴ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 1 f.; Garske/Holtkamp (2024), S. 156 f.

⁵ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 1 f.; Stadt Schwerte LT-Stellungnahme 18/1163, S. 2; Städte- und Gemeindebund NRW (2023a), S. 1.

⁶ Vgl. Stadt Hemer (2024), S. 6; Stadt Schwerte LT-Stellungnahme 18/1163, S. 2 f.; Städtetag NRW/LKT NRW/Städte- und Gemeindebund NRW (2023), S. 1, 5; Städte- und Gemeindebund NRW (2023a), S. 2, (2023b), 1–2; Stempel/Landscheidt/Sommer (2025), S. 25 f.

⁷ Vgl. Städte- und Gemeindebund NRW (2023c).

finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen zum Ziel gesetzt. Zur Erreichung dessen beschloss dieser daher – anstelle der geforderten Erhöhung der kommunalen Finanzausstattung – die Reformierung des kommunalen Haushaltsrechts mit Einführung des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen (3. NKFVG).⁸ Dies hat eine Überarbeitung der Regelungen zur Darstellung des Haushaltsausgleichs im Plan und im Jahresabschluss sowie die Regelungen der Ergebnisverwendung zur Folge. Die bezweckte Stärkung des Haushaltsausgleichs wurde durch die Einführung eines neuen Ausgleichsystems und der Anpassung der Regelungen zur Haushaltssicherungspflicht umgesetzt. In Ermangelung einer Altschulden soll die Gesetzesnovellierung zudem zur Begrenzung der strukturellen Verschuldung der Kommunen beitragen.⁹

Die Neugestaltung des Haushaltsrechts hat die Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen zum Ziel, da diese eine Voraussetzung für die Erfüllung der gemeindlichen Pflichten gemäß § 75 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO n. F.)¹⁰ – allgemeine Haushaltsgrundsätze – ist. Es bezieht sich hierbei zum einen auf die Pflicht, die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 75 Abs. 1 S. 1 GO n. F. und zum anderen die Pflicht zur Sicherstellung ihrer Liquidität einschließlich der Finanzierung der Investitionen nach § 75 Abs. 5 GO n. F. gesichert ist.¹¹

1.2 Zielsetzung der Arbeit und angewandte Methodik

Wie oben geschildert hat die Landesregierung mit Einführung des 3. NKFVG postuliert, dass das Gesetz zur nachhaltigen Stärkung der Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände beiträgt.¹² Diese Annahme gilt es im Rahmen der Arbeit zu überprüfen, wodurch sich die folgende Kernforschungsfrage der Arbeit ergab:

„Das 3. NKFVG NRW

Der (Lösungs-)Weg zur nachhaltigen Absicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen in NRW?“

Vor diesem Hintergrund widmet sich die Arbeit vorrangig der Frage, inwieweit die mit der Gesetzesreform verfolgten Ziele erreicht wurden.

Daher sollen im Verlauf der Arbeit die nachfolgenden Fragen erörtert werden:

- Wie ist die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW und wie hat sie sich in den letzten Jahren entwickelt?

⁸ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 1 ff., 65 f.; LT-Plenarprotokoll 18/56, S. 135 f.

⁹ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 2 ff.; LT-Drs. 18/13835, S. 1 ff.

¹⁰ In der Fassung vom 31.12.2023.

¹¹ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 2 f.

¹² Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 3.

- Welche Änderungen hat das 3. NKFVG herbeigeführt und wie wirken sie sich auf die kommunale Handlungsfähigkeit aus?
- Wurde die Zielsetzung des Gesetzgebers tatsächlich realisiert?

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellungen kommen verschiedene wissenschaftliche Methoden zum Einsatz. Dazu zählen insbesondere die systematische Literaturanalyse, die Auswertung und Anwendung von Gesetzestexten sowie die Analyse relevanter statistischer Daten. Dies ermöglicht eine fundierte Darstellung der rechtlichen Neuerungen des 3. NKFVG und der möglichen Auswirkungen auf die kommunale Finanzlage. Auf den Einsatz von Zahlenbeispielen zur Veranschaulichung dessen wird vorliegend verzichtet und stattdessen auf die Ausarbeitungen von Golombiewski und Wagner¹³ sowie Fritze¹⁴ verwiesen.

Der Landtag NRW hat das 3. NKFVG am 28. Februar 2024 beschlossen. Es ist am 05. März 2024 veröffentlicht worden und mit Wirkung zum 31. Dezember 2023 in Kraft getreten.¹⁵ Die Anwendung des Gesetzes erstreckt sich gemäß Artikel 8 Abs. 2 3. NKFVG auf alle bis zur Verkündung des Gesetzes noch nicht beschlossenen und veröffentlichten Haushaltssatzungen. Folglich findet die ausschließliche Anwendung des neuen Rechts erstmalig für die Haushaltssatzungen des Jahres 2025 sowie die Jahresabschlüsse 2023 statt. Wobei die Feststellung der Jahresabschlüsse für das Jahr 2023 erst im Laufe des Jahres 2024 erfolgt. Dies hat zur Folge, dass eine Auswertung hinsichtlich der Anwendung des neuen Rechts sowie der damit verbundenen Auswirkungen bislang nicht umfassend erfolgt ist. Die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse konzentrieren sich derzeit überwiegend auf die Klärung von Auslegungsfragen und die theoretischen Implikationen der Gesetzesnovellierung.¹⁶

Nach wie vor bestehen Unklarheiten in der Auslegung des 3. NKFVG, insbesondere im Hinblick auf die praktische Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Diese Fragestellungen werden im Rahmen dieser Arbeit jedoch nur am Rande behandelt, da der Fokus auf der Analyse der praktischen Anwendung und der Erfassung von Ist-Werten liegt, die idealerweise einen wissenschaftlichen Mehrwert durch neue Erkenntnisse liefern. Ergänzend zu den voran genannten Werken wird auf die Ausarbeitung von Fritze¹⁷ verwiesen.

Zur praxisbezogenen Erkenntnisgewinnung wurde eine standardisierte Online-Befragung durchgeführt, die sich an sämtliche Gemeinden und Gemeindeverbände richtete. Ziel dieser Erhebung ist es, ein flächendeckendes Lagebild zur prognostizierten Finanzlage der

¹³ Vgl. (2024), Die Gewinnverteilungsregeln nach dem 3. NKFVG NRW - neue Wege.

¹⁴ Vgl. (2024a), Haushaltsausgleich und Haushalts-sicherung nach dem 3. NKFVG NRW: Darstellung und Auslegungsfragen.

¹⁵ Vgl. Städtetag NRW (2024), RdSchr. W 2053.

¹⁶ Vgl. Ausführungen von: Fritze (2024a); Fritze (2024b); Golombiewski/Wagner (2024).

¹⁷ Vgl. (2024b), Identifizierung und Auslegung von Anwendungsfragen beim Haushaltsausgleich und der Haushaltssicherung nach dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz NRW.

Gemeinden und Gemeindeverbände zu erstellen sowie die Wirksamkeit der Gesetzesreform im Hinblick auf die intendierten Zielsetzungen zu evaluieren. Vor dem Hintergrund der angespannten wirtschaftlichen Lage liegt ein besonderer Fokus auf der Anwendung des neu eingeführten Instruments des Verlustvortrags, welches den Vortrag von Defiziten gestattet.

Des Weiteren beschränkt sich die vorliegende Arbeit inhaltlich auf die durch das 3. NKFVG bewirkten Änderungen auf den 8. Teil – Haushaltswirtschaft – der Gemeindeordnung. Anderweitig betroffene haushaltsrechtliche Regelwerke, wie die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen,¹⁸ werden aufgrund des beschränkten inhaltlichen Umfangs der Arbeit nicht betrachtet.

1.3 Aufbau der Arbeit

Zur Beantwortung der zentralen Forschungsfrage sowie der daraus abgeleiteten Teilfragen erfolgt zunächst in Kapitel 2.1 eine Analyse der aktuellen Finanzlage der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände sowie deren Entwicklung. Ziel ist es, die bestehende Haushaltslage darzulegen und zu untersuchen, inwieweit eine Gefährdung der kommunalen Handlungsfähigkeit vorliegt. Hierzu wird u. a. der Haushaltsstatus als zentraler Indikator herangezogen und ausgewertet.

Im anschließenden Kapitel 2.2 werden die haushaltsrechtlichen Regelungen vor dem Inkrafttreten des 3. NKFVG betrachtet. Dabei liegt der Fokus auf den durch die ersten beiden Weiterentwicklungsgesetze eingeführten Änderungen, welche die Haushaltslage der Gemeinden maßgeblich beeinflussten und die Grundlage für das 3. NKFVG bildeten.

Das Kapitel 3 widmet sich der systematischen Analyse der wesentlichen Änderungen, die durch das 3. NKFVG auf kommunaler Ebene eingeführt wurden. Zunächst werden in Abschnitt 3.1 die gesetzgeberischen Zielsetzungen dargestellt. Darauf aufbauend folgt eine Schilderung der vorgenommenen gesetzlichen Anpassungen zur Umsetzung dieser Zielsetzungen. Im Mittelpunkt stehen hierbei insbesondere die neuen Regelungen zum Haushaltsausgleich, zur Behandlung von Verlustvorträgen sowie zur Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Neben der rechtlichen Analyse werden die damit einhergehenden haushaltspolitischen Gestaltungsspielräume herausgearbeitet.

Das vierte Kapitel befasst sich mit der Auswertung der Online-Befragung. Aufbauend auf der im zweiten Kapitel dargestellten finanziellen Ausgangslage und den im dritten Kapitel dargestellten Gesetzesänderungen erfolgt hier eine Bewertung der Zielerreichung der gesetzgeberischen Maßnahmen aus Sicht der kommunalen Praxis. Die Ergebnisse der Befragung

¹⁸ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 2.

bieten Einblicke in die tatsächliche Nutzung der neuen Instrumente in Abhängigkeit ihrer Haushaltslage und die Einschätzungen der betroffenen kommunalen Akteure.

Die Arbeit schließt im fünften Kapitel mit einem Fazit sowie einem Ausblick auf die zukünftige Entwicklung ab.

2 Die kommunale Haushaltslage und Rahmenbedingungen in NRW

Zunächst einmal gilt es, die Entwicklung und den aktuellen Stand der gemeindlichen Haushaltslage zu beleuchten. Anschließend erfolgt eine Darstellung der wesentlichen Änderungen des 1. und 2. NKFVG, welches die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden und Gemeindeverbände maßgeblich bestimmen.

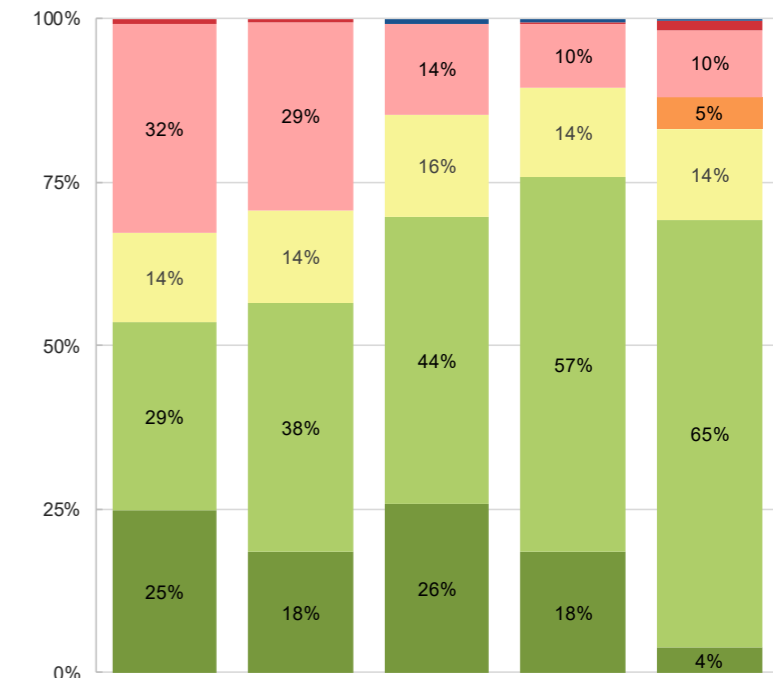
2.1 Entwicklung der kommunalen Haushaltslage zwischen 2020 und 2024

Die nordrhein-westfälischen Kommunen befinden sich in einer zunehmend angespannten finanziellen Lage. Als hauptursächlich gilt dabei die strukturelle Unterfinanzierung.¹⁹ Dieser negative Trend wird laut Umfragen der kommunalen Spitzenverbände auch in den kommenden Jahren anhalten. Die Kommunen stufen ihre Haushalts- und Finanzsituation in den nächsten 5 Jahren fast ausschließlich als sehr schlecht oder eher schlecht ein. Ebenfalls gaben 332 der Kommunen an, dass bereits im Jahr 2024 ein Eigenkapitalverzehr für den Haushaltsausgleich vonnöten war und bis 2028 prognostizieren 240 sogar einen vollständigen Verzehr ihrer Ausgleichsrücklage. Dementsprechend wird ein Haushaltsausgleich zukünftig eher eine Ausnahme als die Norm darstellen.²⁰

In Anbetracht der geschilderten Prognosen erfolgt eine Darlegung der finanziellen Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände in den letzten fünf Jahren anhand deren Haushaltsstatus. Dies dient der Identifizierung von Trends, die zu der aktuellen Situation beigetragen haben. Einen Überblick zu dem Haushaltsstatus der Gemeinden und der Gemeindeverbände bietet die Abbildung 1, einschließlich der dazugehörigen Tabellen. Die grafische Darstellung bezieht sich hierbei ausschließlich auf die nordrhein-westfälischen Gemeinden.

¹⁹ Vgl. Hamacher/Müller (2024), S. 19; Garske/Holtkamp (2024), S. 156, 159; Jethon (2022), S. 194.

²⁰ Vgl. Städte- und Gemeindebund NRW (2024b).



Haushaltsstatus Gemeinden (396)					
jew. Stand zum 31.12					
	2020	2021	2022	2023	2024
dauerhafte vorl. Haushaltsführung	0	0	3	2	1
nicht genehmigtes HSK* und HSP**	3	2	0	1	6
genehmigtes HSK* und HSP**	127	114	55	39	40
genehmigter Vortrag eines Jahresfehlbetrages	/	/	/	0	20
genehmigte Verringerung allg. Rücklage***	54	56	62	54	55
fiktiv ausgeglichen	114	151	174	227	259
echt ausgeglichen	98	73	102	73	15

Haushaltsstatus Gemeindeverbände (33)					
jew. Stand zum 31.12 ****					
	2020	2021	2022	2023	2024
fiktiv ausgegl. Haushalt	28	31	29	33	33
echt ausgeglichen	5	2	4	0	0

*Haushaltssicherungskonzept

**Haushaltssanierungsplan

***Ohne HSK-Pflicht

****Die Daten zu den Gemeindeverbänden sind nicht Bestandteil des Diagramms.

Abbildung 1: Entwicklung des Haushaltsstatus der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände von 2020 bis 2024.²¹

²¹ Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an LT-Drs. 18/6392, S. 3 ff., Anlagen 1 und 2; Neudruck LT-Drs. 18/13557, S. 1; Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD NRW) (2023); [Anhang 1.6](#).

Hinweis: Bei den in dieser Arbeit dargestellten Prozentangaben kann es aufgrund von Rundungsdifferenzen zu marginalen Abweichungen kommen. Für die exakten Werte wird auf das jeweils beigefügte Datenmaterial verwiesen.

In dem abgebildeten Zeitraum sind zwei Entwicklungen bei den Gemeinden hervorzuheben. So ist zum einen die Entwicklung derjenigen, welche ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) oder einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufstellten, rückläufig (-21 %).²² Zum anderen sind zum Stichtag 2024 69 % der Gemeinden in der Lage gewesen, einen echt oder fiktiv ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Dies stellt einen Zuwachs von 15 % dar, welcher auf eine positive Entwicklung der Finanzlage deutet. Jedoch waren im Jahr 2024 lediglich 4 % der Gemeinden in der Lage gewesen, einen echten Haushaltsausgleich zu erzielen, d. h. die Erträge entsprachen oder überstiegen die Aufwendungen,²³ während dieser Anteil im Jahr 2020 noch bei 25 % lag. Folglich mussten 2024 65 % der Gemeinden ihre Ausgleichsrücklage mindern, um den Haushaltsausgleich zu fingieren,²⁴ verglichen mit lediglich 29 % im Jahr 2020. Zudem beanspruchten in beiden Jahren 14 % der Kommunen ihre allgemeine Rücklage, ein gleichbleibender Trend, der auf einen konstanten Verzehr der Rücklagen sowie einen konstanten Mehrbedarf hinweist. Können die voran genannten Gemeinden auch künftig den Verzehr ihrer Rücklagen nicht verhindern, wird dies zwangsläufig in einen (vollständigen) Verbrauch der allgemeinen Rücklage resultieren. Die Beanspruchung der allgemeinen Rücklage kann wiederum rechtlich die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes führen und infolgedessen die kommunale Handlungsfähigkeit einschränken.²⁵ Wann eine solche Pflicht entsteht, ist dem Kapitel 3.4 zu entnehmen.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass im Jahr 2024 erstmalig das neu implementierte Instrument des Verlustvortrags, welches einen genehmigten Vortrag eines Jahresfehlbetrages erlaubt, von rund 5 % (20) der Gemeinden angewendet wurde. Für diese Gemeinden ist denkbar, dass durch den Vortrag des Fehlbetrags die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes umgangen wurde, aufgrund der Schonung ihrer allgemeinen Rücklage.²⁶

In dem betrachteten Zeitraum haben sämtliche Gemeindeverbände (33) zunächst einen fiktiven oder echten Haushaltsausgleich bewerkstelligt. Auch wenn diese in den letzten zwei Jahren lediglich einen fiktiven Ausgleich erzielten, wird die Diskrepanz zwischen der finanziellen Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände deutlich.

Zuvor erfolgte, neben der tabellarischen Aufbereitung des Haushaltsstatus der nordrhein-westfälischen Gemeinden, ebenfalls eine grafische Darstellung dessen in einer Karte auf der Internetseite des MHKBD. Diese Darstellungsform wurde jedoch in Folge geringer Abrufzahlen eingestellt.²⁷ Daher wurde zur besseren Veranschaulichung der regionalen Änderungen

²² Dies inkludiert die Gemeinden, die keine Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde erhielten.

²³ § 75 Abs. 2 S. 2 GO n. F.

²⁴ § 75 Abs. 2 S. 3 GO n. F.

²⁵ § 76 Abs. 1 S. 1 GO n. F.

²⁶ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 9 f., Frage 7, S. 11 ff., Frage 11.

²⁷ Vgl. LT-Drs. 18/6392, S. 1.

(interaktive) Karten ergänzend erstellt. Hierzu erfolgt eine Gegenüberstellung der Jahre 2020 und 2024 in der Abbildung 2. Für eine detaillierte Betrachtung des Haushaltstatus der Gemeinden in dem Zeitraum von 2020 bis 2024 zum Stichtag 31.12. wird auf den [Anhang 1](#) verwiesen. Die interaktiven Karten stehen unter den folgenden Links zur Verfügung: [2020](#), [2021](#), [2022](#), [2023](#) und [2024](#). Mangels vorhandener Daten hinsichtlich der bevorstehenden oder eingetretenen Überschuldung der Gemeinden findet keine Darstellung dessen für die Jahre 2020 und 2021 statt.

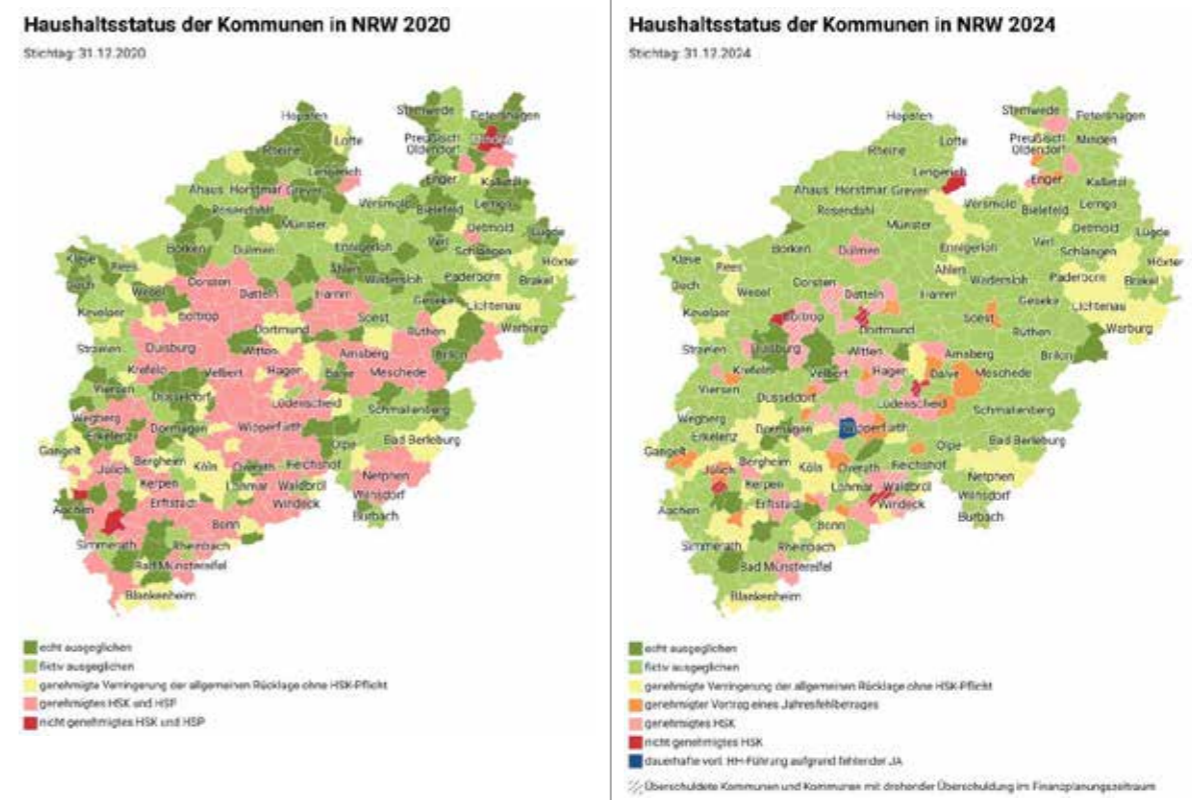


Abbildung 2: Vergleich Haushaltsstatus der nordrhein-westfälischen Gemeinden in den Jahren 2020 und 2024.²⁸

Anhand der Abbildung 2 wird die vorab beschriebene Entwicklung der rückläufigen haushaltssicherungspflichtigen Gemeinden und die Zunahme derer mit einem fiktiven Haushaltsausgleich, geografisch visualisiert. Nun wird zudem die regionale Diskrepanz hinsichtlich der Finanzlage der Gemeinden deutlich, wobei die des Ruhr- und Mittelrheingebiets im Landesvergleich am stärksten wirtschaftlich betroffen sind.²⁹ Auch wenn diese Gebiete lediglich 32 % aller Gemeinden in NRW umfassen, sind sie überproportional bei den haushaltssicherungspflichtigen Gemeinden vertreten. So entfielen von allen nordrhein-westfälischen Gemeinden mit einem (nicht) genehmigten Haushaltssicherungskonzept oder Haushaltssanierungsplan

²⁸ Vgl. Neudruck LT-Drs. 18/13557, S. 1; LT-Drs. 18/6392, Anlage 1; MHKBD NRW (2023).

²⁹ Vgl. Junkerheinrich/Micosatt (2020), S. 29 f., zur Ein- und Abgrenzung des Ruhr- und Mittelrheingebiets vom übrigen NRW.

(50 %) 75 % auf das Ruhr- und Mittelrheingebiet (s. Abbildung 3). Zudem entfielen rund 40 % der Inanspruchnahme des Verlustvortrags in NRW auf diese Regionen.³⁰

Im Vergleich dazu erfolgte der Einsatz des Verlustvortrags von rund 40 % der Gemeinden in den genannten Gebieten.

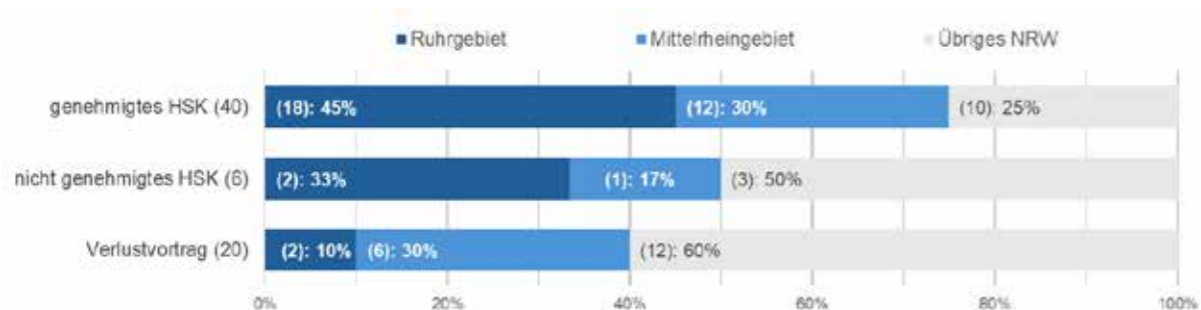


Abbildung 3: Anteil der Gemeinden im Ruhr- und Mittelrheingebiet mit (nicht) genehmigten HSK/HSP sowie mit vorgetragenem Jahresfehlbetrag im Landesvergleich – 2024.³¹

Die finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden in der Region des Ruhr- und Mittelrheingebiets ist u. a. auf die negativen Auswirkungen des Strukturwandels, wie erhöhte Sozialausgaben, auf die Finanzkraft der Regionen zurückzuführen. Die betroffenen Gemeinden weisen zudem eine höhere Altschuldenlast im Landesvergleich vor,³² welche auf Basis der kommunalen Liquiditätskredite je Einwohner bemessen wird.³³ Zum Stichtag 31.12.2023 belief sich die Höhe der der Liquiditätskredite auf 20,9 Milliarden Euro,³⁴ wovon ein wesentlicher Anteil durch die Gemeinden des Ruhrgebiets verursacht wurden. So konzentrieren sich ca. 40 % der Liquiditätskredite konzentrieren allein auf 7 Ruhrgebietsstädte.³⁵ Die Gemeinden müssen sich zudem den Herausforderungen stellen, die sich aus den Altschulden ergeben, wie etwa den erhöhten Zinsbelastungen, welche die finanzielle Handlungsfähigkeit erheblich einschränken. Dies hat zur Folge, dass eine eigenständige Bewältigung der Altschuldenproblematik den betroffenen Gemeinden bislang nicht gelungen ist und perspektivisch unrealistisch ist. Dies verdeutlicht die Relevanz und Notwendigkeit der noch umzusetzenden Altschuldenlösung in NRW, sowie die Bereitstellung externer Finanzmittel zur Verwirklichung dessen.³⁶ Aufgrund des begrenzten Umfangs der vorliegenden Arbeit wird darauf nicht näher eingegangen.

³⁰ Vgl. [Anhang 1.7.](#)

³¹ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2020), S. 29 f.; MHKBD NRW (2023), Daten zum Stichtag 31.12.2024; [Anhang 1.7.](#)

³² Vgl. Windels (2024), 21 m. w. N.; Junkernheinrich/Micosatt (2022), S. 32, 42; Beznoska/Hentze/Kauder (2023), S. 5 f.; Busch (2023), S. 200; LT-Drs. 18/9157, S. 1.

³³ Vgl. BT-Drs. 20(7)-0543, S. 2.

³⁴ Vgl. Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT NRW) (2025).

³⁵ Vgl. Busch (2023), S. 200.

³⁶ Vgl. Beznoska/Hentze/Kauder (2023), S. 6; Busch (2023), S. 200; LT-Drs. 18/1690, S. 1 f.; LT-Drs. 18/9157, S. 1 f.; Garske/Holtkamp (2024), S. 161 f.; Burth (2024), S. 1 f.; Bund der Steuerzahler (BdSt) (2014), S. 2.

Die wirtschaftliche Betroffenheit der genannten Regionen wird zudem anhand der Überschuldungslage deutlich. Im Jahr 2024 befinden sich rund 82,5 % aller überschuldeten Kommunen im Ruhr- und Mittelrheingebiet. Ebenso alle Kommunen, die laut der mittelfristigen Finanzplanung von einer Überschuldung bedroht sind, liegen in diesen Regionen, wie aus Abbildung 4 hervorgeht.

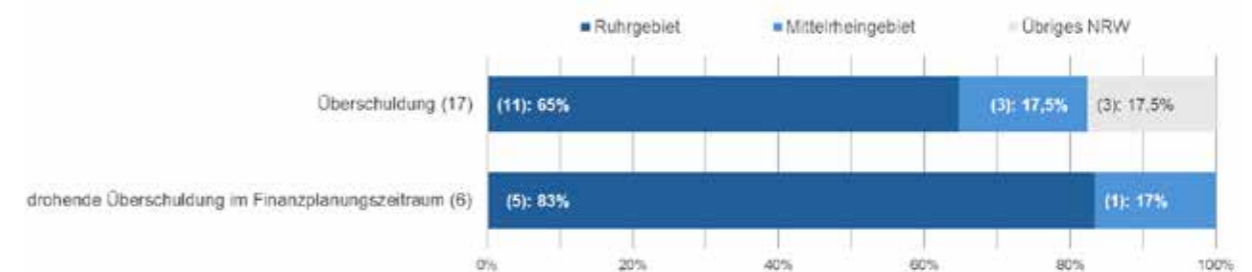


Abbildung 4: Anteil überschuldeter sowie von Überschuldung bedrohter Gemeinden im Ruhr- und Mittelrheingebiet im Landesvergleich – 2024.³⁷

Die augenscheinliche Verbesserung der kommunalen Haushaltslage in NRW könnte u. a. auf die haushaltsrechtlichen Änderungen zurückzuführen sein, die mit der Einführung der drei Weiterentwicklungsgesetze zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) einhergingen. Nachfolgend werden die wesentlichen gesetzlichen Änderungen, die durch das 1.³⁸ und 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz eingeführt wurden beleuchtet. Hierdurch soll die maßgebliche Rechtsentwicklung bis zum 3. NKFVG dargestellt werden, bevor in Kapitel 3 eine systematische Betrachtung der wesentlichen gesetzlichen Änderungen des 3. NKFVG erfolgt.

2.2 Die Rechtsentwicklung des NKF

Mit der Einführung des NKF in NRW erfolgte eine nachhaltige Reformierung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens durch die pflichtige Umstellung von einem kameralistischen auf ein doppisches System (Doppik) bis zum 01.01.2009. Dies führte zu einer wesentlichen Angleichung an das Handelsrecht, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltungen. Das NKF wurde auf Basis von Evaluierungen im Hinblick auf die Praktikabilität sowie den (finanziellen) Anforderungen der Kommunen stetig durch die Weiterentwicklungsgesetze überarbeitet. Infolgedessen kam es zur Neufassung der haushaltsrechtlichen Regelungswerke, wie der GO und der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO)³⁹. Die übergeordneten Ziele der ersten beiden Weiterentwicklungsgesetze umfassen die Steigerung der Transparenz, die Wahrung der Generationengerechtigkeit und die Stärkung der kommunalen Handlungsspielräume sowie der finanziellen

³⁷ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2020), S. 29 f.; MHKBD NRW (2023), Daten zum Stichtag 31.12.2024; [Anhang 1.7.](#)

³⁸ Vgl. Artikel 11 des 1. NKFVG.

³⁹ Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen.

Steuerungsfähigkeit. Dabei dient der kommunale Haushalt als zentrales Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument und das Eigenkapital als zentrale Kennzahl zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit einer Kommune.⁴⁰

Das Ziel der Generationengerechtigkeit ist ein fest verankertes Prinzip, welche den Handlungsauftrag der Gemeinden als auch des Bundes und Landes mitbestimmt. Nach § 1 Abs. 1 S. 3 GO n. F. haben die Gemeinden in Verantwortung für die zukünftigen Generationen zu handeln. Hierdurch soll eine über die Gegenwart hinaus zukunftsorientierte Steuerung des gemeindlichen Handelns gewährleistet werden. Denn oftmals werden u. a. aufgrund von politischen Zielsetzungen, wie die Wiederwahl, kurzfristig orientierte Entscheidungen zu Lasten der künftigen Generationen getroffen. Dies umfasst insbesondere die Verschiebung aktueller Lasten in die Zukunft, der nicht zukunftsfähige Ressourcenverbrauch sowie die Vernachlässigung zukunftsgerichteter Investitionen zugunsten konsumtiver Ausgaben. Dies haben in der Regel Einschränkungen des politischen Gestaltungsspielraum künftiger Generationen zur Folge.⁴¹

Mit dem Inkrafttreten des 1. NKFVG⁴² zum 14.09.2012 – mit erstmaliger Anwendungsverpflichtung für das Haushaltsjahr 2013 – erfolgte die erste Reformierung des NKF.⁴³ Hervorzuheben sind insbesondere die Neuregelungen zur Flexibilisierung der Ausgleichsrücklage sowie die Vorgaben zu den Verrechnungen mit dem Eigenkapital.⁴⁴ Mit der Anpassung des § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO)⁴⁵ – § 44 Abs. 3 KomHVO n. F. – wird den Kommunen die Möglichkeit eröffnet ergebniswirksame Vorfälle i. S. d. § 90 Abs. 3 S. 1 GO – also Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen sowie Wertveränderungen von Finanzanlagen – i. R. d. Jahresabschlusses direkt mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Diese Geschäftsvorfälle spiegeln oftmals außergewöhnliche Vorfälle wider, die zwar ergebniswirksam sind, jedoch nicht die originäre kommunale Leistungsfähigkeit abbilden. Sie werden daher nicht als ergebniswirksame Vorfälle der laufenden Verwaltungstätigkeit gewertet, welche unmittelbar den Haushaltsausgleich mitbestimmen. Sie sind folglich nicht ausschlaggebend für die etwaige Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Es erfolgt eine nachrichtliche Erläuterung der vorgenommenen Verrechnung mit dem Eigenkapital im Anhang i. S. d. Transparenzgedankens.⁴⁶

⁴⁰ Vgl. Biskoping-Kriening (2016), S. 6, 410; LT-Drs. 17/3570, S. 1 ff.; Jethon (2023), S. 125 f.; Knirsch (2024), S. 81.

⁴¹ Vgl. Kahl (2009), S. 2; Heusch (2025), Rn. 16.

⁴² In Bezug auf das 1. NKFVG beziehen sich die Rechtsverweise der GO auf die a. F. vom 29.09.2012.

⁴³ Vgl. Art. 11 des 1. NKFVG.

⁴⁴ Vgl. Biskoping-Kriening (2016), S. 200.

⁴⁵ Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen.

⁴⁶ Vgl. Art. 7 Nr. 19b) 1. NKFVG; LT-Drs. 16/47, S. 51, 59.

Bezüglich der Verwendung von Jahresüberschüssen wurde in § 75 Abs. 3 GO a. F. neu geregelt, dass eine Zuführung in die Ausgleichsrücklage – ein gesonderter Posten des Eigenkapitals – bis zu einem Höchstbestand von einem Drittel des Eigenkapitals zulässig ist.⁴⁷

Die nächste Reform der haushaltsrechtlichen Vorschriften erfolgte mit dem Inkrafttreten des 2. NKFVG⁴⁸ am 01.01.2019.⁴⁹ Zum gleichen Stichtag trat zudem die KomHVO in Kraft und löste die bisher geltende GemHVO ab.⁵⁰ Eine wesentliche Änderung des 2. NKFVG lag in der Einführung des Wirklichkeitsprinzips im NKF.⁵¹ Das damit einhergehende Wahlrecht zur anteiligen Aktivierung von Erneuerungsinvestitionen des Anlagevermögens soll die kommunale Investitionstätigkeit stimulieren und dazu beitragen, den festgestellten Investitionsstau auf kommunaler Ebene zu überwinden. Dadurch soll auch künftigen Generationen eine auskömmliche Infrastruktur i. S. d. Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit nach § 1 Abs. 1 S. 2 GO a. F. gewährleistet werden.⁵²

Mit dem 2. NKFVG wurden zudem die Regelungen zur Verwendung von Jahresüberschüssen in den §§ 75 Abs. 3 und 96 Abs. 1 GO a. F. – also deren Zuführung zur allgemeinen Rücklage und zur Ausgleichsrücklage – neu gefasst. Eine wesentliche Änderungen gegenüber dem 1. NKFVG ist die Aufhebung des für die Ausgleichsrücklage geltenden Höchstbestands. Vielmehr wurde die Zuführung an die Höhe der allgemeinen Rücklage sowie deren Wertveränderung gekoppelt. Eine vollständige oder anteilige Zuführung der Jahresüberschüssen in die Ausgleichsrücklage ist unter den folgenden Bedingungen zulässig:

1. die allgemeine Rücklage weist einen Mindestbestand von 3 % der Bilanzsumme des Jahresabschlusses auf und
2. es liegt kein negativer Saldo der Änderungen der allgemeinen Rücklage, durch die drei dem Jahresabschluss vorangehenden Jahresergebnisse, vor.⁵³

Sollten diese Voraussetzungen nicht erfüllt sein, ist zunächst eine Zuführung der Jahresüberschüsse zur allgemeinen Rücklage in Höhe des höheren Betrags der o. g. Restriktionen vorzunehmen. Ein darüber hinaus verbleibender Jahresüberschuss kann optional der Ausgleichsrücklage zugeführt werden.⁵⁴

⁴⁷ Vgl. Art. 1 Nr. 1a) 1. NKFVG; LT-Drs. 16/47, S. 3 f., 51.

⁴⁸ In Bezug auf das 2. NKFVG beziehen sich die Rechtsverweise der GO auf die a. F. vom 29.12.2018.

⁴⁹ Vgl. Art. 10 Abs. 5 2. NKFVG.

⁵⁰ Vgl. § 61 KomHVO a. F. in der Fassung vom 12.12.2018.

⁵¹ Vgl. § 91 Abs. 4 Nr. 3 GO a. F.; §§ 34 Abs. 3 und 36 Abs. 2 und 5 KomHVO a. F.

⁵² Vgl. Feiten/Heck/Bay (2020), S. 2; Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpa NRW) (o.J.), S. 4 f.; LT-Drs. 17/3570, S. 2 f.; Jethon (2023), S. 127; Landtag NRW (2024), m. w. N.

⁵³ Vgl. gpa NRW (o.J.), S. 2 f.; LT-Drs. 17/3570, 16, 26; Art. 1 Nrn. 6b), 17 2. NKFVG; MHKBD NRW (2019), S. 10, Frage 50.

⁵⁴ Vgl. gpa NRW (o.J.), S. 3 f.; MHKBD NRW (2019), S. 9 f., Fragen 49, 50.

Die neu reglementierte Verwendung der Jahresüberschüsse zielt auf eine Flexibilisierung der Ergebnisverwendung zur Stärkung der kommunalen Fähigkeit zum Haushaltsausgleich ab. Dabei nimmt die Ausgleichsrücklage die Funktion einer konjunkturellen Schwankungsreserve ein, in Anlehnung an den Gewinnvortrag im Handelsrecht, und die allgemeine Rücklage fungiert nunmehr als Resilienzgröße für Ertragseinbrüche.⁵⁵ Die Implementierung der Mindestbestandsgröße für die allgemeine Rücklage soll den vollständigen Eigenkapitalverzehr, also die Überschuldung der Gemeinde, im Zuge der Aufstellung eines fiktiven Haushaltsausgleichs verhindern. Die Festlegung der Bestandsgröße wurde auf Basis von Erfahrungswerten gebildet.⁵⁶

Gemäß § 75 Abs. 2 GO a. F. muss der kommunale Haushalt jährlich sowohl in Planung als auch in Rechnung ausgeglichen sein. Dies ist gegeben, wenn die Höhe des Gesamtbetrags der Erträge, die der Aufwendungen mindestens decken. Besteht ein Fehlbedarf, kann dieser wie gehabt durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden, zur Erzielung eines fiktiven Haushaltsausgleichs. Diese Fiktion kann im Haushaltsplan nun **neu** durch die Inanspruchnahme des globalen Minderaufwands, anstelle oder zusätzlich zur Ausgleichsrücklage, erreicht werden. Das Instrument des globalen Minderaufwands erlaubt eine pauschale Kürzung von Aufwendungen bis zu einem Betrag von 1 % der ordentlichen Aufwendungen im Ergebnisplan, unter Angabe der zu kürzenden Teilpläne. Anhand dessen wird der planerische Handlungsrahmen der Kommunen zum Haushaltsausgleich erweitert.⁵⁷ Sofern es nicht zu einer Umsetzung der planerischen Kürzungen kommt, kann es jedoch einen Eigenkapitalverzehr zur Folge haben.⁵⁸ Für das neue Haushaltsinstrument lag lediglich ein Anwendungsausschluss für sog. Stärkungspaktkommunen vor.⁵⁹

Wie oben dargelegt wurde, kam es in Folge des 1. und 2. NKFVG zu der stetigen Anpassung und Flexibilisierung der kommunalen Handlungsspielräume bei der Erzielung des Haushaltsausgleiches. Sei es durch die Erweiterung des Ermessensspielraums bei der Verwendung der erzielten Jahresüberschüsse oder der Einführung neuer Instrumente wie dem globalen Minderaufwand. Diese Entwicklungen setzen sich im 3. NKFVG fort und werden nachfolgend geschildert.

3 Die Neuerungen des 3. NKFVG

In diesem Kapitel erfolgt eine systematische Betrachtung der wesentlichen Änderungen, die durch das 3. NKFVG auf kommunaler Ebene eingeführt wurden. Dazu werden zunächst die

⁵⁵ Vgl. LT-Drs. 17/3570, S. 2, 81; Golombiewski/Wagner (2024), S. 105; Jethon (2023), S. 126.

⁵⁶ Vgl. LT-Drs. 17/3570, S. 2, 81.

⁵⁷ Vgl. Landschaftsverband Rheinland (LVR) (2018), S. 4 f.; LT-Drs. 17/3570, S. 15 f., 80 f.

⁵⁸ Vgl. Diemert (2025b), Rn. 32.

⁵⁹ Vgl. MHKBD NRW (2019), S. 2 Fragen 8, 10a.

gesetzgeberischen Zielsetzungen dargestellt und darauf aufbauend die entsprechenden gesetzlichen Änderungen analysiert, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen.

3.1 Zielsetzung

Das 3. NKFVG verfolgt das übergeordnete Ziel, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände nachhaltig zu sichern und ihre Leistungsfähigkeit angesichts wachsender wirtschaftlicher Unsicherheiten und struktureller Belastungen zu stärken. Zentral ist dabei die Stärkung des Haushaltsvollzugs vor dem Hintergrund der u. a. durch multiple Krisen verursachten Prognoseunsicherheiten. Diesbezüglich implementiert der Gesetzgeber ein „klares Ausgleichssystem“⁶⁰ zur Abbildung des Haushaltsausgleichs, welches sich stärker an dem aktuellen Planjahr orientiert. Indessen wird die Rolle der Ausgleichsrücklage gestärkt, so dass künftig eine nachrangige Beanspruchung der allgemeinen Rücklage erfolgt. Damit einhergehend werden die Regelungen für die Aufstellungspflicht eines Haushaltssicherungskonzeptes überarbeitet. Diese Maßnahmen zielen alle auf die Erhaltung der kurzfristigen Handlungsfähigkeit der Kommunen ab,⁶¹ vor allem wird „ein flächendeckendes und völlig sinnloses Abrutschen vieler Kommunen in die Haushaltssicherung“⁶² verhindert. Dies soll durch die Flexibilisierung und Erweiterung der finanzpolitischen Haushaltsinstrumente erreicht werden. Besonders hervorgehoben wird, dass eine Ursachenbekämpfung durch die Bereitstellung von Finanzmitteln nicht zur Zielsetzung des 3. NKFVG gehört.⁶³

Die Verhinderung der Wiederverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände ist ein weiteres zentrales Ziel der Reform. Hierzu sind die Regelungen zu den Krediten zur Liquiditätssicherung stärker reguliert worden, u. a. durch angepasste Rückzahlfristen und Verwendungsnachweise sowie eine Erweiterung der aufsichtsbehördlichen Genehmigungserfordernisse.⁶⁴ In dieser Arbeit wird auf das Thema nur am Rande eingegangen.

Die Ausgestaltung der haushaltsrechtlichen Regelungen und Maßnahmen zur Erreichung der oben genannten Ziele wird in den nachfolgenden Abschnitten erläutert.

3.2 Haushaltsausgleich

Eine wesentliche Novellierung des 3. NKFVG liegt in der Überarbeitung der Regelungen zur Darstellung des Haushaltsausgleiches, sowohl im Plan als auch im Jahresabschluss. Im Rahmen dessen ist, nach Angaben des Gesetzgebers, ein eindeutiges Ausgleichssystem geschaffen worden, wobei die Definition des Haushaltsausgleichs unverändert bleibt. Nach § 75 Abs. 1 S. 2 GO n. F. ist der Haushalt ausgeglichen, wenn die Erträge den Aufwendungen entsprechen

⁶⁰ LT-Drs. 18/7188, S. 2.

⁶¹ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 1 ff.

⁶² LT-Plenarprotokoll 18/56, S. 135.

⁶³ Vgl. LT-Plenarprotokoll 18/56, S. 135.

⁶⁴ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 3 f.

oder diese übersteigen, der übersteigende Betrag bildet den Jahresüberschuss (sog. echter oder originärer Haushaltsausgleich). Im Falle einer Unterdeckung wird stattdessen ein Jahresfehlbetrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Kann dieser durch eine bestehende Ausgleichsrücklage gedeckt werden, liegt ein sog. fiktiver Haushaltsausgleich vor.⁶⁵ Der Haushaltsausgleich kann im Plan zudem durch den Ansatz eines globalen Minderaufwands fingiert werden.⁶⁶ Näheres zur Behandlung von Jahresfehlbeträgen ist dem Kapitel 3.2.2 zu entnehmen. Zunächst wird die Behandlung von Jahresüberschüssen im nächsten Abschnitt erläutert.

3.2.1 Verwendung des Jahresüberschusses ohne bestehenden Verlustvortrag

Der Rat stellt nach § 96 Abs. 1 S. 1 GO n. F. bis spätestens 31.12. des auf das Haushaltsjahr (=Planjahr) folgenden Jahres den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss durch Beschluss fest. Zuvor beschloss der Rat in Zuge dessen zudem über die Verwendung des Jahresüberschusses bzw. die Behandlung des Jahresfehlbetrages.⁶⁷ Nach dem neuen Rechtsstand entfällt die Beschlussbefugnis des Rats über die Verwendung des Jahresüberschusses und somit auch das Erfordernis eines Ergebnisverwendungsbeschlusses.⁶⁸ Nunmehr greift der Automatismus des neugefassten Satz 2, wonach Jahresüberschüsse prinzipiell die Ausgleichsrücklage erhöhen. Der Automatismus wird in zwei Fällen durchbrochen. Erstens, wenn der Jahresüberschuss für den Haushaltsausgleich verwendet wird, siehe dazu Kapitel 3.2.2.1, und zweitens, wenn eine bilanzielle Überschuldung der Gemeinde vorliegt. Dies ist gegeben, wenn ein „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen wird.⁶⁹ Zuvor war der Überschuldungstatbestand so definiert, dass das bilanzielle Eigenkapital aufgebraucht ist. Die Überarbeitung des Tatbestandes dient der Angleichung an die im Bilanzausweis genutzte Bezeichnung. Im Falle einer Überschuldung verringert ein etwaiger Jahresüberschuss den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag.⁷⁰

Mit dem neuen Automatismus entfallen die Restriktionen des 2. NKFVG, welche die freiwillige Zuführung von Jahresüberschüssen in die Ausgleichsrücklage an die Bestandshöhe der allgemeinen Rücklage sowie deren Veränderung knüpfte.⁷¹ Stattdessen eröffnet § 75 Abs. 3 S. 3 GO n. F. dem Rat die Möglichkeit, im Zuge der Feststellung des Jahresabschlusses freiwillig Beträge aus der Ausgleichsrücklage in die allgemeine Rücklage umzubuchen.⁷²

⁶⁵ Vgl. § 75 Abs. 2 S. 3 GO n. F.

⁶⁶ Vgl. § 79 Abs. 3 S. 1 GO n. F.

⁶⁷ Vgl. § 96 Abs. 1 S. 2 GO n. F.

⁶⁸ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 18, Frage 2.

⁶⁹ Vgl. § 75 Abs. 7 S.2 GO n. F. i. V. m. §§ 44 Abs. 7 und 42 Abs. 4 Nr. 1.1 bis 1.4 KomHVO [korrekterweise bis Nr. 1.5 gemäß VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW, Anlage 25].

⁷⁰ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 18 f., Fragen 2 und 3; LT-Drs. 18/7188, S. 67 f.; Artikel 1 Nr. 12a-b) 3. NKFVG; Diemert (2025b), Rn. 23 ff.

⁷¹ Vgl. §§ 75 Abs. 3 S. 2 und 96 Abs. 1 S. 3 GO n. F.

⁷² Vgl. VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW, Anlage 25.

Der gesetzliche Automatismus zielt auf die Stärkung der Ausgleichsrücklage als intendierte Schwankungsreserve für den Haushaltsausgleich ab. Hierdurch soll eine nachrangige Beanspruchung der allgemeinen Rücklage erreicht werden, welche – anders als bei der Ausgleichsrücklage – bestimmte Rechtsfolgen hinsichtlich der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes mit sich bringen kann.⁷³ Die priorisierte Stärkung der Ausgleichsrücklage trägt zudem dazu bei, die Kommunen zu Befähigen einen fiktiven Ausgleich, trotz angespannter Finanzlage, zu erzielen.⁷⁴ In Anbetracht dessen scheint dies eine nachvollziehbare und sachdienliche Maßnahme des Gesetzgebers zu sein. Jedoch besteht hierbei ein strukturelles sowie ein systematisches Problem. Im Jahr 2024 haben lediglich 4 % der Kommunen einen echten Haushaltsausgleich erzielt, Tendenz fallend. Der überwiegende Teil der Kommunen i. H. v. 65 % bedurften einer Reduzierung ihrer Ausgleichsrücklage zur Erzielung des fiktiven Ausgleichs,⁷⁵ welches definitionsgemäß das Nichtvorhandensein eines Jahresüberschusses bedingt. Berücksichtigt man dies sowie die prognostiziert angespannte Finanzlage, erscheint die Wirksamkeit der Maßnahme mangels erzielter Überschüsse fraglich.

Zudem wird kritisiert, dass die Priorisierung der Ausgleichsrücklage, bei gleichzeitiger Abschaffung eines Mindestbestands der allgemeinen Rücklage welche als Resilienzgröße konzipiert wurde, eine deutliche Abkehr zu den Zielsetzungen des 2. NKFVG darstellt.⁷⁶ In Ermangelung dessen kann der Eintritt der bilanziellen Überschuldung in Fällen, bei denen die allgemeine Rücklage auf ein Minimum reduziert ist, weniger wirksam verhindert werden, verglichen mit der vorherigen Gesetzeslage.⁷⁷ Anhand dieser Neuerung wird die Verschiebung der gesetzgeberischen Zielsetzung – weg von der nachhaltigen Erhaltung des Eigenkapitals hin zur Verhinderung der Haushaltssicherung der Kommunen – sichtbar.⁷⁸

3.2.2 Behandlung des Jahresfehlbetrages

Im Gegensatz zu der Verwendung von Jahresüberschüssen wurde kein explizierter Automatismus für die Behandlung von Jahresfehlbedarfen implementiert. Nichtsdestotrotz haben sich diesbezüglich ebenfalls einige Änderungen ergeben. Zunächst werden diese im Jahresabschluss und darauffolgend im Haushaltsplan beleuchtet.

3.2.2.1 Jahresabschluss

Im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses beschließt der Rat gemäß § 96 Abs. 1 S.1 GO n. F. lediglich über die Behandlung des Jahresfehlbetrages. Dabei sind die Vorgaben des neu eingefügten Absatz 2 des § 95 GO n. F. zu beachten. Nach den Sätzen 1 und 2 soll

⁷³ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 18, Frage 2; LT-Drs. 18/7188, S. 67.

⁷⁴ Vgl. Golombiewski/Wagner (2024), S. 107.

⁷⁵ Vgl. Abbildung 1, S. 4.

⁷⁶ Vgl. Diemert (2025b), Rn. 27; LT-Drs. 17/3570, S. 81.

⁷⁷ Vgl. Diemert (2025b), Rn. 26 f.; §§ 75 Abs. 4 und 76 Abs. 1 GO n. F.

⁷⁸ Vgl. Golombiewski/Wagner (2024), S. 106; LT-Plenarprotokoll 18/56, S. 132 ff.

eine unverzügliche Deckung des Fehlbetrages durch die Entnahme der Ausgleichsrücklage erfolgen. Dabei handelt es sich um eine zulässige Eigenkapitalminderung, die keine Verpflichtungen gegenüber der Aufsichtsbehörde begründet. Der Haushalt gilt als unausgeglichen, wenn eine Fiktion nach § 75 Abs. 2 S. 3 GO n. F. mangels bestehender oder auszureichender Ausgleichsrücklage nicht erzielt werden kann. Jedoch räumt der § 95 Abs. 2 S. 3 GO n. F. dem Rat **neu** ein Wahlrecht ein, den verbleibenden Betrag – anstelle der sofortigen Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage – bis zu drei Jahre vorzutragen, sog. **Verlustvortrag**. Der bilanzielle Verlustvortrag ist eine Position des Eigenkapitals, welches sich nun in die folgenden fünf Positionen gliedert; Allgemeine Rücklage, Sonderrücklage, Ausgleichsrücklage, Bilanzieller Verlustvortrag und Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag.⁷⁹ Durch den Vortrag des Jahresfehlbetrags kann jedoch kein Haushaltsausgleich erzielt werden, auch wenn unter Umständen eine Umgehung der Haushaltssicherungspflicht ermöglicht wird.⁸⁰ Dies wird im weiteren Verlauf der Arbeit aufgezeigt.

Es bestehen jedoch einige Unklarheiten bzgl. der Bildung sowie der Deckung des Verlustvortrags. Dies gilt es in den nachfolgenden Abschnitten darzustellen.

Nach dem Wortlaut des § 95 Abs. 2 S. 2 GO n. F. „soll“ ein Jahresfehlbetrag zunächst durch eine Verringerung der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden. Ist dies nicht oder nicht vollständig möglich, ist laut Satz 2 ein danach verbleibender Betrag spätestens nach drei Jahren mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Da der § 95 Abs. 2 S. 2 GO n. F. nicht entsprechend der Intention des Gesetzgebers als „Muss-Vorschrift“ formuliert worden ist, spricht nach dem Wortlaut nichts gegen einen anteiligen oder vollständigen Vortrag des Fehlbetrags, soweit dieser nicht vollständig durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann.⁸¹ Berücksichtigt man jedoch die Gesetzesbegründung sowie den Wortlaut des Satz 3 „[e]in danach verbleibender Jahresfehlbetrag“ wird weitestgehend die Ansicht vertreten, dass die Ausgleichsrücklage zwingend für den (anteiligen) Ausgleich des Fehlbetrags zu verwenden ist. Erst ein danach verbleibender Restbetrag kann entweder sofort mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden oder vorgetragen werden.⁸² Laut der herrschenden Auslegung spricht jedoch nichts gegen die Bildung von Mischformen für den verbleibenden Fehlbetrag. So ist ein anteiliger Vortrag des Fehlbetrags bei simultaner Verrechnung des Restbetrags mit der allgemeinen Rücklage denkbar. Dies eröffnet den Gemeinden einen weiten Gestaltungsspielraum hinsichtlich der

Umgehung bzw. Hinauszögerung einer Haushaltssicherungspflicht nach § 76 GO n. F. durch die Beachtung der auslösenden Grenzwerte.⁸³

Nach Angaben des Ministeriums sind Jahresüberschüsse, die innerhalb des Vortragszeitraums erwirtschaftet werden, zunächst für den Ausgleich bestehender Verlustvorträge einzusetzen. Darüber hinaus gehende Jahresüberschüsse erhöhen automatisch die Ausgleichsrücklage gemäß § 75 Abs. 3 S. 2 GO n. F.⁸⁴ Der Rückschluss, dass die Jahresüberschüsse zunächst für den Ausgleich der bestehenden Verlustvorträge verwendet werden müssen, wird nach herrschender Auslegung auch durch die einschränkende Vorgabe der Vorschrift „soweit sie [die Jahresüberschüsse, Anm. d. Verf.] nicht für den Haushaltsausgleich verwendet werden“⁸⁵ deutlich. Wonach sich die irreführende Formulierung des Passus sich nur auf den Ausgleich des neu eingeführten Instruments des Verlustvortrags beziehen kann.⁸⁶

Sofern kein vollständiger Ausgleich des Fehlbetrages innerhalb der Dreijahresfrist möglich ist, so ist der verbleibende Betrag in letzter Instanz mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen.⁸⁷ Bei den geplanten Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage sind die Vorgabe des § 95 Abs. 2 S. 4 GO n. F., dass die allgemeine Rücklage nicht negativ sein darf – andernfalls liegt eine Überschuldung i. S. d. § 75 Abs. 7 GO n. F. vor – sowie die Schwellenwerte für die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 75 Abs. 1 GO n. F. zu beachten.⁸⁸ Ferner ist überschuldeten Kommunen der Vortrag von Fehlbeträgen nicht gestattet.⁸⁹

Im Gegensatz zu dem Jahresfehlbetrag löst der Verlustvortrag keine Anzeigepflicht aus, sofern dieser in der Ergebnisrechnung größer als geplant ausfällt oder planmäßig gar nicht vorgesehen war.⁹⁰

3.2.2.2 Haushaltsplan

Nach § 75 Abs. 1 S.1 GO n. F. besteht die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nicht nur im Haushaltsvollzug, sondern auch in der (Ergebnis-)Planung. Diese Verpflichtung erstreckt sich zudem über die dem Haushaltsjahr folgenden drei Planjahre, der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (Mittelfristplanung), gemäß § 84 Abs. 1 S. 3 GO n. F. Aufgrund von finanzwirtschaftlichen Schwankungen und vorherrschenden Prognoseunsicherheiten ist die Abbildung des Ausgleichs im Plan nicht immer möglich. Dies hat der Gesetzgeber mit dem neu eingeführten Absatz 3 des § 79 GO n. F. berücksichtigt. Der Absatz 3 beinhaltet ein fünf-

⁸³ Vgl. Fritze (2024a), S. 4 f.; Golombiewski/Wagner (2024), S. 108; MHKBD NRW (2024), S. 9, Frage 6.

⁸⁴ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 19, Frage 4.

⁸⁵ Vgl. Diemert (2025b), Rn. 23.

⁸⁶ Vgl. Diemert (2025b), Rn. 23; Fritze (2024a), S. 5 f.; Golombiewski/Wagner (2024), S. 110 f.

⁸⁷ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 19, Frage 4; LT-Drs. 18/7188, S. 74.

⁸⁸ Vgl. Klieve/Funke (2025a).

⁸⁹ Vgl. Golombiewski/Wagner (2024), S. 110.

⁹⁰ Vgl. § 75 Abs. 5 S. 1 GO n. F.

⁷⁹ Vgl. VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW, Anlage 25.

⁸⁰ Vgl. Golombiewski/Wagner (2024), S. 108.

⁸¹ Vgl. Golombiewski/Wagner (2024), S. 108; LT-Drs. 18/7188, S. 67, 70 f.

⁸² Vgl. Fritze (2024a), S. 4 m. w. N.; LT-Drs. 18/7188, S. 67; Klieve/Funke (2025a); Golombiewski/Wagner (2024), S. 109; VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW, Nr. 1.6.9, einschließlich der Anlage 29.

stufiges System zur Darstellung des Haushaltsausgleichs im Plan, welches die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen erweitert, sollte ein Ausgleich der Aufwendungen durch Erträge in der ersten Stufe nicht möglich sein.⁹¹ Einen Überblick dazu liefert die Abbildung 5.

1	<ul style="list-style-type: none"> • Deckung Aufwendungen durch Erträge
2	<ul style="list-style-type: none"> • Ausnutzung von Spar- und Ertragsmöglichkeiten gemäß §79 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 GO n. F. • Beachtung Rücksichtnahmegebot nach § 77 Abs. 3 GO n. F.
3	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschale Kürzung von Aufwendungen i. H. v. bis zu 2 Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen (globaler Minderaufwand) und/oder • Verwendung der Ausgleichsrücklage
4	<ul style="list-style-type: none"> • Genehmigter Vortrag des verbleibenden Jahresfehlbetrags
5	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung der allgemeinen Rücklage zur Deckung des aktuellen (Rest-)Jahresfehlbetrags oder vorgetragene Jahresfehlbeträge

Abbildung 5: Fünf-Stufensystem zur Erzielung des Haushaltsausgleichs im Plan.⁹²

Im Vergleich zum Jahresabschluss kann zur Erzielung des Haushaltsausgleichs zusätzlich das Instrument des globalen Minderaufwands in der Planung genutzt werden. Daher wird diese Möglichkeit, welche in der Stufe 3 abgebildet ist, vorliegend näher betrachtet.

Das mit dem 2. NKFVG geschaffene Instrument des globalen Minderaufwands ermöglicht die pauschale Kürzung von Aufwendungen im Plan anstelle oder zusätzlich zur Verwendung der Ausgleichsrücklage. Die pauschale Kürzung war zuvor bis zu 1 % der ordentlichen Aufwendungen möglich, unter Angabe der zu kürzenden Teilergebnispläne, zulässig nach § 75 Abs. 2 S. 4 GO a. F. Die Regelungen sind mit dem 3. NKFVG in den § 79 GO n. F. – Haushaltsplan – überführt worden. Im Zuge dessen ist die verpflichtete Angabe der Teilpläne vor dem Hintergrund der Bürokratieentlastung und der Angleichung an das Landeshaushaltsrecht entfallen. Zudem ist eine pauschale Kürzung der Aufwendungen nun bis zu einer Höhe von **2 %** der ordentlichen Aufwendungen zulässig. Die Erhöhung des Höchstsatzes wird damit begründet, dass der Haushaltsvollzug i. d. R. positiver ausfällt als die Planung, wonach geringere Aufwendungen entstehen als veranschlagt.⁹³ Die Realisierung der im Plan veranschlagten Minderaufwendungen ist jedoch umso unwahrscheinlicher, je prekärer die Haushaltslage der Gemeinde ist, wodurch in diesen Fällen ein Eigenkapitalverzehr wahrscheinlicher wird.⁹⁴ Der Ansatz des

⁹¹ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 69 ff.

⁹² Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung LT-Drs. 18/7188, S. 71.

⁹³ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 69 f.

⁹⁴ Vgl. Golombiewski/Wagner (2024), S. 108; Diemert (2025b), Rn. 32.

globalen Minderaufwands ist jeder Gemeinde unabhängig von ihrem Haushaltsstatus gestattet, soweit es zur Erzielung des Haushaltsausgleiches verwendet wird. Demzufolge ist ein Ansatz für die Veranschlagung zusätzlicher Aufwendung unzulässig.⁹⁵

Eine weitere beschränkende Bedingung zur Inanspruchnahme des globalen Minderaufwands ist die gesetzlich vorgesehene Prüfung und Ausschöpfung vorhandener Einspar- und Ertragsmöglichkeiten nach § 79 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 GO n. F. Dies ist eine abgemilderte Umsetzung der Restriktion, da zuvor in der Gesetzesbegründung die Ausschöpfung aller Einspar- und Ertragsmöglichkeiten angedacht war.⁹⁶ Die Gemeinde hat bei der Ausschöpfung der Ertragsmöglichkeiten das Rücksichtnahmegebot des § 77 Abs. 3 GO n. F. zu beachten, welches besagt, dass die Gemeinde auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen hat.⁹⁷ Beispielsweise greift dies bei der Erhöhung der Realsteuerhebesätze. Das Rücksichtnahmegebot ist jedoch nicht mit einer konkreten Belastungsobergrenze versehen worden mangels allgemeingültiger Anwendbarkeit und Übertragbarkeit. Stattdessen ist die Vorgabe gegeben, dass dabei auf die Abgabelast aller Abgabepflichtigen abzustellen ist und nicht auf die Abgabelast Einzelner.⁹⁸ Die Vorgabe des § 79 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 GO n. F. beinhaltet jedoch keine festgelegten Pflichtmaßnahmen, wie die Einstellung freiwilliger Aufgaben.⁹⁹ Das MHKBD NRW liefert jedoch einige Anhaltspunkte für mögliche Maßnahmen.¹⁰⁰

Ist eine Deckung des Jahresfehlbetrags nicht durch die Ausgleichsrücklage und ggf. nach eigenem Ermessen angesetzten globalen Minderaufwands – eine Pflicht zum Ansatz besteht nicht – möglich, sind anderweitige Maßnahmen zu ergreifen. Ein danach verbleibender Jahresfehlbetrag kann entsprechend des Wortlautes des Gesetzes „[s]oweit ein Ausgleich des Jahresergebnisses nach Satz 1 nicht erreichbar ist, [...]“ erst dann vorgetragen werden oder mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden.¹⁰¹ Nach den Vorgaben des § 79 Abs. 3 GO n. F. und der Übertragung der Systemanalogie zum Jahresabschluss nach § 95 Abs. 2 GO n. F., ist der Vortrag von Jahresfehlbeträgen nicht nur für das Planjahr, sondern auch in der mittelfristigen Planung – jährlich – gestattet. Dabei ist weiterhin die Möglichkeit gegeben, nur Teile des geplanten Jahresfehlbetrags in den Verlustvortrag einzustellen.¹⁰² Es herrscht jedoch Unklarheit bezüglich der Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage. So wird auch die Auffassung vertreten, dass dies entsprechend der Gesetzesbegründung unabhängig von der vollständigen Ausschöpfung der Ausgleichsrücklage denkbar ist.¹⁰³ Unabhängig davon, ob ein

⁹⁵ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 70.

⁹⁶ Vgl. Fritze (2024a), S. 10, 71.

⁹⁷ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 69, 71.

⁹⁸ Vgl. Klieve/Funke (2025b); LT-Drs. 17/3570, S. 82.

⁹⁹ Vgl. Fritze (2024a), S. 10.

¹⁰⁰ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 5 f.

¹⁰¹ Vgl. Diemert (2025c), Rn. 24; Fritze (2024a), S. 10; MHKBD NRW (2024), S. 7.

¹⁰² Vgl. Golombiewski/Wagner (2024), S. 109 f.; Fritze (2024a), S. 10 f.; Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 9, Frage 6.

¹⁰³ Vgl. Golombiewski/Wagner (2024), S. 108.

Vortrag des Jahresfehlbetrags oder eine sofortige Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage erfolgt, sind die Genehmigungserfordernisse der §§ 84 Abs. 2 und 75 Abs. 4 GO n. F. zu beachten. Kann der Verlustvortrag nicht durch Jahresüberschüsse gedeckt werden, resultiert es ebenfalls in einer zeitlich verzögerten Reduzierung der allgemeinen Rücklage, wodurch eine Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde begründet wird.¹⁰⁴ Die Erteilung der Genehmigung für den Vortrag eines Jahresfehlbetrags innerhalb der Mittelfristplanung hat bereits im Planjahr zu erfolgen.¹⁰⁵ Im Gegensatz dazu, erfordert die planmäßige Reduzierung keine Genehmigung.¹⁰⁶

Entscheidet sich die Gemeinde für den Vortrag, kann die Aufsichtsbehörde unabhängig von den Schwellenwerten des § 76 Abs. 1 GO n. F., die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes anweisen, sofern die stetige Aufgabenerfüllung nach § 75 Abs. 1 S. 1 GO n. F. nicht gesichert erscheint.¹⁰⁷ Es wird kritisiert, dass die neu begründete Ermessensentscheidung der Aufsichtsbehörde nicht auf Basis vollständiger Informationen zur Haushaltslage der Gemeinden getroffen wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei dem Vortrag eines Jahresfehlbetrags in der mittelfristigen Planung keine vollständige Abbildung des Vortragszeitraums erfolgt. So wird bereits für das erste Jahr in der Mittelfristplanung das verpflichtende Ausgleichsjahr des Vortrags nicht abgebildet. Für einen im dritten und letzten Jahr der Mittelfristplanung angedachten Vortrag findet keinerlei Abbildung des Vortragszeitraums statt. Folglich kann keine oder lediglich eine eingeschränkte Aussage darüber getroffen werden, wodurch eine Deckung erfolgen soll. Dies steht einer transparenten Darstellung der Haushaltslage entgegen.¹⁰⁸ Nichtsdestotrotz würde die gleiche aufsichtliche Konsequenz für die Gemeinden vorliegen, wie in Falle einer den Grenzwerten des § 76 Abs. 1 GO n. F. übersteigenden Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage.

Auch wenn die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage jederzeit zur Erzielung eines Haushaltsausgleichs im Plan möglich ist, so soll dieses Instrument entsprechend der Intention des Gesetzgebers nachrangig erfolgen.¹⁰⁹ Dies wird an verschiedenen Aspekten kenntlich gemacht. Zum einen an dem geschilderten Rang in dem gestuften Modell. Zum anderen ist das Ausgleichssystem zur Herstellung eines gesetzmäßigen Haushaltsplans sowohl durch das System als auch durch die neuen bzw. angepassten Instrumente flexibler gestaltet worden. So ist eine pauschale Kürzung der Aufwendungen um bis zu 1 % mehr als zuvor zulässig und zudem können verbleibende Plandefizite bis zu drei Jahren mittels des Instruments des Verlustvortrags vorgetragen werden. Ebenfalls ist der Genehmigungsvorbehalt für die

¹⁰⁴ Vgl. Fritze (2024a), S. 9.

¹⁰⁵ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 14, Frage 15.

¹⁰⁶ Fritze (2024a), S. 11m. w. N.

¹⁰⁷ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 73; § 84 Abs. 2 S. 3 GO n. F.; Fritze (2024a), S. 12.

¹⁰⁸ Vgl. Fritze (2024a), S. 11; VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW, Anlage 17, S. 1.

¹⁰⁹ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 70 f.

Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage zu beachten.¹¹⁰ Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern sich das Verhältnis zwischen dem Genehmigungsvorbehalt in diesem Fall zu dem Genehmigungsvorbehalt für den Verlustvortrag ausgestalten wird. So kann die Hypothese aufgestellt werden, dass eine Erteilung für den Verlustvortrag im Sinne der gesetzlich intendierten nachrangigen Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage eher erteilt wird. Diese Annahme kann sowohl auf die Intention des Gesetzgebers als auch darauf gestützt werden, dass die Implementierung des neuen Instruments des Verlustvortrags u. a. damit begründet wird, dass die Ist-Werte i. R. d. Haushaltsvollzuges besser ausfallen als prognostiziert. Demnach wäre ein Ausgleich von vorgetragenen Fehlbeträgen durch zukünftige Jahresüberschüsse nicht unabwägbar.¹¹¹

3.3 Behandlung von Verlustvorträgen in den Folgejahren

Sind in den vorangegangenen Haushaltsjahren Jahresfehlbeträge vorgetragen worden, sind diese innerhalb der jeweiligen Dreijahresfrist auszugleichen. Dies ist entweder mittels erzielter Jahresüberschüsse oder durch die Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage umzusetzen. Dessen Umsetzung im Jahresabschluss sowie im Haushaltsplan wird nachfolgend geschildert.

Sind aus mehreren Vorjahren Jahresfehlbeträge vorgetragen worden, sind die gebildeten Vorträge sowohl untereinander als auch zum Fehlbetrag des aktuellen Haushaltsjahres getrennt voneinander zu betrachten und zu behandeln. Hierdurch wird der nach § 95 Abs. 2 GO n. F. unzulässige wiederholte Vortrag eines bereits vorgetragenen Fehlbetrags über die Dreijahresfrist (sog. Kettenvortrag) verhindert. Die Einzelerfassung und -behandlung der gebildeten Verlustvorträge wird auch im Haushaltsplan durch das Muster für die Übersicht über die vorgetragenen Jahresfehlbeträgen (Anlage 17) abgebildet.¹¹² Durch die Unterscheidung der jeweiligen Verlustvorträge untereinander als auch vom Jahresergebnis wird nicht nur der jeweils geltende Vortragszeitraum,¹¹³ sondern auch das Wahlrecht des Rats zum Umgang mit dem (vorgetragenen) Jahresfehlbetrag gewahrt. Hierdurch kann beispielsweise ein Fehlbetrag mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden, sei es im Jahr des Entstehens, innerhalb der Verrechnungsfrist oder mit Auslaufen dessen im Falle eines vorgetragenen Fehlbetrages – während zeitgleich ein anderer neu oder wie gehabt innerhalb des zulässigen Zeitraumes vorgetragen wird.¹¹⁴ Sofern der Verlustvortrag innerhalb der jeweils geltenden Frist nicht durch Jahresüberschüsse bei Feststellung des Jahresabschlusses gedeckt werden kann, ist in letzter Instanz eine Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage vorzunehmen.¹¹⁵

¹¹⁰ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 71.

¹¹¹ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 69 ff.

¹¹² Vgl. VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW, Nr. 1.4.5.

¹¹³ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 20.

¹¹⁴ Vgl. Fritze (2024a), S. 5 f.; Städte- und Gemeindebund NRW (2024a), S. 7.

¹¹⁵ Vgl. § 95 Abs. 2 S. 2-3 GO n. F.

Hat sich der Rat für einen (anteiligen) Vortrag entschieden, ist ungeklärt, ob eine vorzeitige Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage innerhalb der Frist mit Feststellung des Jahresabschlusses zulässig ist. Nach Fritze liegt die Entscheidungsbefugnis für eine vorzeitige Verrechnung nicht länger beim Rat. Seiner Meinung nach wäre dies ein Verstoß gegen die Vorschriften des § 95 Abs. 2 GO n. F., wobei das Wort „spätestens“ lediglich die im neuen Recht eröffnete Möglichkeit – eine sofortige Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage durch den Vortrag zu umgehen – abbildet.¹¹⁶ Dagegen spricht nach Angaben des MHKBD NRW nichts gegen die vorzeitige Verrechnung der vorgetragenen Fehlbeträge mit der allgemeinen Rücklage, wobei eine unterjährige Verrechnung unzulässig ist.¹¹⁷

Unter Berücksichtigung des Kapitels 3.2.1 ergibt sich die folgende Jahresüberschussverwendungsreihenfolge. Zunächst sind erzielte Jahresüberschüsse für die Deckung von bestehenden Verlustvorträgen einzusetzen. Darüber hinaus verbleibende Beträge werden automatisch der Ausgleichsrücklage zugeführt. Eine freiwillige Umbuchung aus der Ausgleichsrücklage in die allgemeine Rücklage ist mit einem Verwendungsbeschluss des Rates bei Feststellung des Jahresabschlusses möglich. Die Deckungsreihenfolge wird lediglich durch den Zustand der bilanziellen Überschuldung durchbrochen, welche als einschränkender Zustand für die Verwendungssystematik zunächst den Ausgleich des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags erfordert.¹¹⁸ Diese Deckungssystematik gilt gleichermaßen für geplante Verlustvorträge in dem Haushaltsplan bzw. der mittelfristigen Planung.¹¹⁹

Aus den Rechtsvorschriften geht nicht unmittelbar hervor, wie mit einem erzielten Jahresüberschuss zur Deckung von Fehlbeträgen, welche aus mehreren Vorjahren vorgetragen wurden, umgegangen werden muss. Mangels der Entscheidungsbefugnisse des Rates für die Ergebnisverwendung ist die herrschende Meinung, dass in diesen Fällen ebenfalls ein Verrechnungsautomatismus bei den Verlustvorträgen greift. Diese sind aufgrund der gesetzlichen Begrenzung des Verlustvortrags auf drei Jahre, beginnend mit dem zuerst gebildeten (ältesten) Vortrag, der Reihe nach mit dem aktuellen Überschuss zu decken. Diese Vorgehensweise deckt sich mit dem in § 95 Abs. 2 S. 3 GO n. F. geregelten Vorrangprinzip, das besagt, dass die Verrechnung eines vorgetragenen Fehlbetrages mit einem Jahresüberschuss stets Vorrang gegenüber der Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage hat. Daraus folgt, dass die Tilgung der ältesten Verlustvorträge prioritär zu folgen hat, da bei den jüngeren eine Deckung noch innerhalb ihres zulässigen Verrechnungszeitraums erfolgen kann, bevor es zu einer zwingenden Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage kommt.¹²⁰

¹¹⁶ Vgl. Fritze (2024a), S. 5 f.

¹¹⁷ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 7; VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW, Anlage 17, S. 2 und 29, S. 2.

¹¹⁸ Diemert (2025b), Rn. 23.

¹¹⁹ Vgl. Fritze (2024a), S. 5 f., 11.

¹²⁰ Vgl. Fritze (2024a), S. 6; Golombiewski/Wagner (2024), S. 111.

Zwar löst der Ansatz eines Verlustvortrags weder im Planjahr noch in der Mittelfristplanung, eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes aus, vielmehr kann hierdurch eine solche Pflicht sogar vermieden werden. Jedoch kann eine etwaig vorzunehmende Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage zur Deckung der vorgetragenen Jahresfehlbeträge diese Pflicht gemäß § 76 Abs. 1 GO n. F. auslösen.¹²¹ In welchen Fällen dies gegeben ist, wird in dem folgenden Kapitel näher erläutert.

3.4 Aufstellungspflicht eines Haushaltssicherungskonzeptes

Hinsichtlich der Bestimmung für eine pflichtige Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes haben sich einige Änderungen ergeben. Nachfolgend erfolgt eine einheitliche Betrachtung derer sowohl für den Jahresabschluss als auch die Haushaltsplanung. Die Vorgaben werden weiterhin in dem § 76 Abs. 1 GO n. F. geregelt, wobei das auslösende Merkmal der Bestand der allgemeinen Rücklage bzw. deren Wertveränderung ist. Die Haushaltssicherungspflicht wird ausgelöst, wenn die allgemeine Rücklage gemäß § 76 Abs. 1 S. 1 GO n. F.:

- Nr. 1:** sich um mehr als 25 % innerhalb des Planjahres (a. F.: eines Jahres) gegenüber dem Vorjahres-Endbestand verringert,
- Nr. 2:** sich um mehr als 5 % innerhalb zwei aufeinanderfolgender Haushaltsjahre verringert oder
- Nr. 3:** ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag im Jahresabschluss ausgewiesen wird, also eine bilanzielle Überschuldung nach § 75 Abs. 7 S. 2 GO n. F. vorliegt. Zuvor war das Aufbrauchen der allgemeinen Rücklage innerhalb der Mittelfristplanung, der auslösende Tatbestand.¹²²

Die Verpflichtung der Nr. 1 bezieht sich nunmehr lediglich auf das aktuell zu planende Haushaltsjahr.¹²³ Demzufolge löst eine geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage von mehr als 25 % in der Mittelfristplanung keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes aus, wie dies zuvor der Fall war. Erst wenn es hierdurch entsprechend dem Tatbestand der Nr. 2 in zwei aufeinanderfolgenden Jahren zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage von mehr als 5 % kommt, entsteht eine solche Pflicht.

Die Vorgabe der Nr. 2 ist unverändert geblieben und gilt entsprechend des § 76 Abs. 1 S. 2 GO n. F. sowohl für den Jahresabschluss als auch für die Haushaltsplanung, einschließlich der mittelfristigen Planung, wobei auch die Veränderungen des Planjahres zum Vorjahr zu beachten sind.

¹²¹ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 9 f., Frage 7, S. 11 ff., Frage 11.

¹²² Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 68 f.

¹²³ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 8, Frage 3.; LT-Drs. 18/7188, S. 68.

Mit der Novellierung des dritten Tatbestands wird eine bislang bestehende Regelungslücke geschlossen, wonach bilanziell überschuldete Kommunen – Bilanzausweis eines nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags – nun ebenfalls zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet sind. Dies ermöglicht die Überleitung der betroffenen Kommunen in eine geregelte Haushaltswirtschaft.

Sofern einer der Tatbestände vorliegt, hat die Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und darin die angestrebten Maßnahmen zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs nach § 75 Abs. 2 GO n. F. innerhalb der nächsten 10 Jahre darzulegen. Dementsprechend ist der Ansatz eines Verlustvortrags im zehnten Jahr unzulässig, da hierdurch kein Haushaltsausgleich erzielt wird.¹²⁴ Das Haushaltssicherungskonzept dient der Herstellung und Gewährleistung der künftigen und dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde und unterliegt dem Genehmigungsvorbehalt der zuständigen Aufsichtsbehörde. Sofern die Haushaltssicherungspflicht aufgrund einer bilanziellen Überschuldung besteht, sind zudem Maßnahmen zum nachhaltigen Wiederaufbau des Eigenkapitals darzustellen. Dies entspricht dem Grundgedanken des in der Gesetzesbegründung beschriebenen Zukunftskonzepts. Es wurde jedoch nicht in der Endfassung des Gesetzes umgesetzt.¹²⁵

Entsprechend den Ausführungen im Kapitel 2.2 bleiben Verrechnungen nach dem § 44 Abs. 3 KomHVO n. F. weiterhin unberücksichtigt bei der unmittelbaren Feststellung der Haushaltssicherungspflicht. Dies umfasst die (ergebnisneutralen) direkten Verrechnungen mit dem Eigenkapital aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen und aus Wertänderungen von Finanzanlagen. In diesen Fällen kann sich jedoch eine Verpflichtung nach § 76 Abs. 1 Nr. 3 GO n. F. entstehen, wenn die Verrechnungen in einer bilanziellen Überschuldung resultieren.¹²⁶

Eine Minderung der allgemeinen Rücklage kann sowohl aus der unmittelbaren Verrechnung eines Jahresfehlbetrags im Entstehungsjahr als auch aus der nachträglichen Deckung vorgezogener Fehlbeträge resultieren, sofern diese innerhalb des zulässigen Vortragszeitraums nicht durch entsprechende Jahresüberschüsse gedeckt wurden. Das haushaltspolitische Instrument des Verlustvortrags eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, die Schwellenwerte nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GO n. F. strategisch zu umgehen. Durch eine gezielte Ausgestaltung der (anteiligen) Verrechnung von Fehlbeträgen mit der allgemeinen Rücklage und/oder deren (anteiligen) Vortrag kann die haushaltsrechtliche Konsequenz einer unmittelbaren Haushaltssicherungspflicht zumindest temporär vermieden bzw. zeitlich hinausgezögert werden. Dies stellt eine deutliche Erweiterung der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten dar.¹²⁷

¹²⁴ Vgl. MHKBD NRW (2024), S. 14, Frage 16.

¹²⁵ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 68.

¹²⁶ Vgl. Diemert (2025a), Rn. 13; LT-Drs. 16/47, S. 51.

¹²⁷ Vgl. Fritze (2024a), S. 13; Golombiewski/Wagner (2024), S. 108.

3.5 Liquiditätssicherung

Das 3. NKFVG bringt zudem eine Neugestaltung der Regelungen zur Aufnahme und Verwendung von Krediten zur Liquiditätssicherung mit sich. Dabei werden u. a. eine verbindliche Tilgungsfrist für diese sowie eine Klarstellung der Zweckbindung festgelegt. Ziel der Neuregelung ist es, einer weiteren strukturellen Verschuldung der Kommunen entgegenzuwirken und die generationengerechte Haushaltsführung des in § 1 Abs. 1 S. 3 GO n. F. verankerten Prinzips zu stärken. Eine zweckfremde Verwendung der Liquiditätskredite für die Finanzierung von Investitionen oder Investitionsmaßnahmen soll durch den Verwendungszweck entsprechenden Ausweis der Kredite bei Feststellung des Jahresabschlusses erreicht werden.¹²⁸ Im Falle der bilanziellen Überschuldung unterliegt der Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung im Rahmen der Haushaltssatzung, wie das aufzustellende Haushaltssicherungskonzept, dem Genehmigungsvorbehalt der zuständigen Aufsichtsbehörde.¹²⁹

Der § 89 GO n. F. wird um einen vierten Absatz erweitert. Dieser regelt, in Anlehnung an § 105 Abs. 5 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz, dass ab dem 01.01.2025 neu aufgenommene Kredite zur Liquiditätssicherung innerhalb von 36 Monaten nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres, für das die Aufnahme erfolgte, vollständig getilgt werden müssen. Dies ist eine weitere Maßnahme zur Eindämmung der kommunalen Verschuldungslage sowie der zweckfremden Verwendung der Liquiditätskredite. Welche wie in Kapitel 2.1 erwähnt wurde eine große finanzielle Belastung der Gemeinden bewirkt. Zudem soll dies den generationenorientierten Handlungsauftrag des § 1 Abs. 1 S. 3 GO n. F. stärken.¹³⁰

Die Begrenzung der Tilgungsfrist für die variabel verzinsten Liquiditätskredite auf maximal 36 Monate wird jedoch kritisch bewertet. Hauptkritikpunkt ist, dass die Vorgabe potenziell einem wirtschaftlichen Zinsmanagement entgegenwirkt. Kommunen sind verpflichtet, die Rückführung entsprechender Kredite innerhalb des vorgegebenen Zeitraums vorzunehmen, selbst dann, wenn eine Refinanzierung nur zu ungünstigeren Zinssätzen möglich ist. Dies birgt vor dem Hintergrund der unverändert angespannten Finanzlage vieler Gemeinden, insbesondere aufgrund der ausgebliebenen strukturellen Verbesserung der Finanzausstattung, das Risiko einer weiteren Belastung der kommunalen Haushalte. Ferner wird die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen in Anbetracht der fehlenden Altschuldenlösung kritisch hinterfragt.¹³¹

¹²⁸ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 73 f.

¹²⁹ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 74; MHKBD NRW (2024), S. 23.

¹³⁰ Vgl. LT-Drs. 18/7188, S. 74.

¹³¹ Vgl. LT-Plenarprotokoll 18/56, S. 133 f.; Golombiewski/Wagner (2024), S. 113 f.

4 Evaluierung zum 3. NKFVG – Online-Befragung

In diesem Kapitel werden zunächst grundlegende Aspekte sowie der Ablauf der Online-Befragung dargestellt. Anschließend erfolgt eine Erläuterung des Aufbaus und des verwendeten Fragebogens. Abschließend werden die erhobenen Daten ausgewertet.

4.1 Allgemeines zur Online-Befragung und deren Ablauf

Zur Vertiefung und Verbesserung des Erkenntnisgewinns hinsichtlich der geänderten haushaltsrechtlichen Regelungen des 3. NKFVG, sowie deren Auswirkungen auf die kommunale Handlungsfähigkeit, wurde eine standardisierte Online-Befragung durchgeführt. Dies ist die häufigste Datenerhebungsmethode der quantitativen Sozialforschung.¹³² Die Vorteile der Online-Befragung liegen u. a. in der Kosten- und Zeiteffizienz im Vergleich zu den anderen Durchführungsformaten, bspw. durch den Wegfall von Postversand und manueller Datenerfassung. Letzteres verringert zudem die Fehleranfälligkeit. Des Weiteren liegt eine höhere Bearbeitungsflexibilität für die Befragten mangels der Orts- und Zeitgebundenheit des Online-Verfahrens vor. Hierdurch ist in Kombination mit der großen Reichweite, vorausgesetzt, es besteht eine Online-Kontaktmöglichkeit sowie ein Internetzugang, die Durchführung einer Vollerhebung realisierbar. Dies bedeutet, dass die Grundgesamtheit der Zielgruppe in die Befragung einbezogen wird.¹³³ Um ein möglichst umfassendes Bild zu den Untersuchungsgegenständen zu erhalten, wurde eine Vollhebung angestrebt. Folglich wurden neben den 396 Gemeinden in NRW zudem die 31 nordrhein-westfälischen Kreise sowie die beiden Landschaftsverbände – der Landschaftsverband Rheinland (LVR) und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) – in die Befragung einbezogen. Die Gesamtzahl der Befragten belief sich demnach auf 429.¹³⁴ Die Kontaktdaten der Befragungsteilnehmer wurden während der Online-Recherche ermittelt.¹³⁵

Die Online-Befragung gliedert sich in drei Phasen: die **Vorbereitung**, die **Durchführung** sowie die **Evaluation**, und wurde mithilfe des datenschutzkonformen Umfrage-Tools LamaPoll umgesetzt.¹³⁶ Die Phasen sowie die dazugehörigen Schritte können der Abbildung 6 entnommen werden. Der Befragungszeitraum betrug 6 Wochen, vom 03.04.2025 bis zum 16.05.2025,¹³⁷ währenddessen erfolgte eine Erinnerung am 06.05.2025.¹³⁸

¹³² Vgl. Baur/Blasius (2022), S. 20 f.

¹³³ Vgl. Stein (2022), S. 155; Wagner-Schelewsky/Hering (2022), S. 1052 f.

¹³⁴ Vgl. [Anhang 2.1](#).

¹³⁵ Vgl. LVR (o.J.); Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) (o.J.); MHKBD NRW (o.J.).

¹³⁶ Vgl. LamaPoll (o.J.b); Wagner-Schelewsky/Hering (2022), S. 1061.

¹³⁷ Die Umfrage wurde in Absprache mit den betreuenden Dozierenden vor Beginn der offiziellen Bearbeitungsphase durchgeführt, um eine weitreichende empirische Grundlage für die Untersuchung zu schaffen.

¹³⁸ Vgl. [Anhang 2.2](#) und [Anhang 2.3](#).

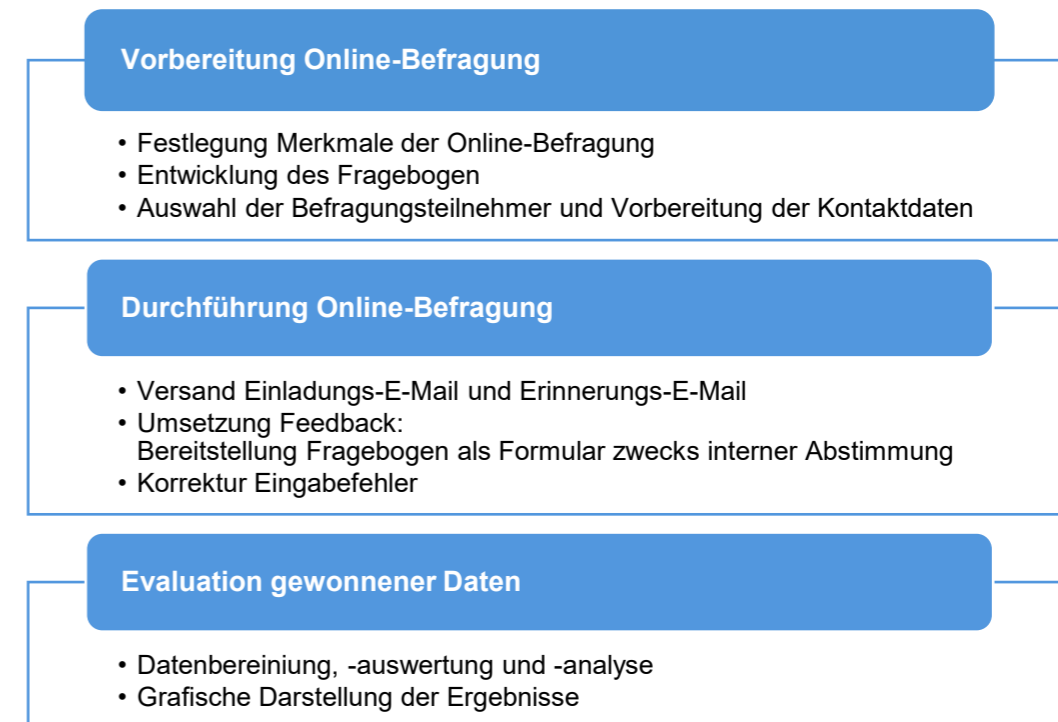


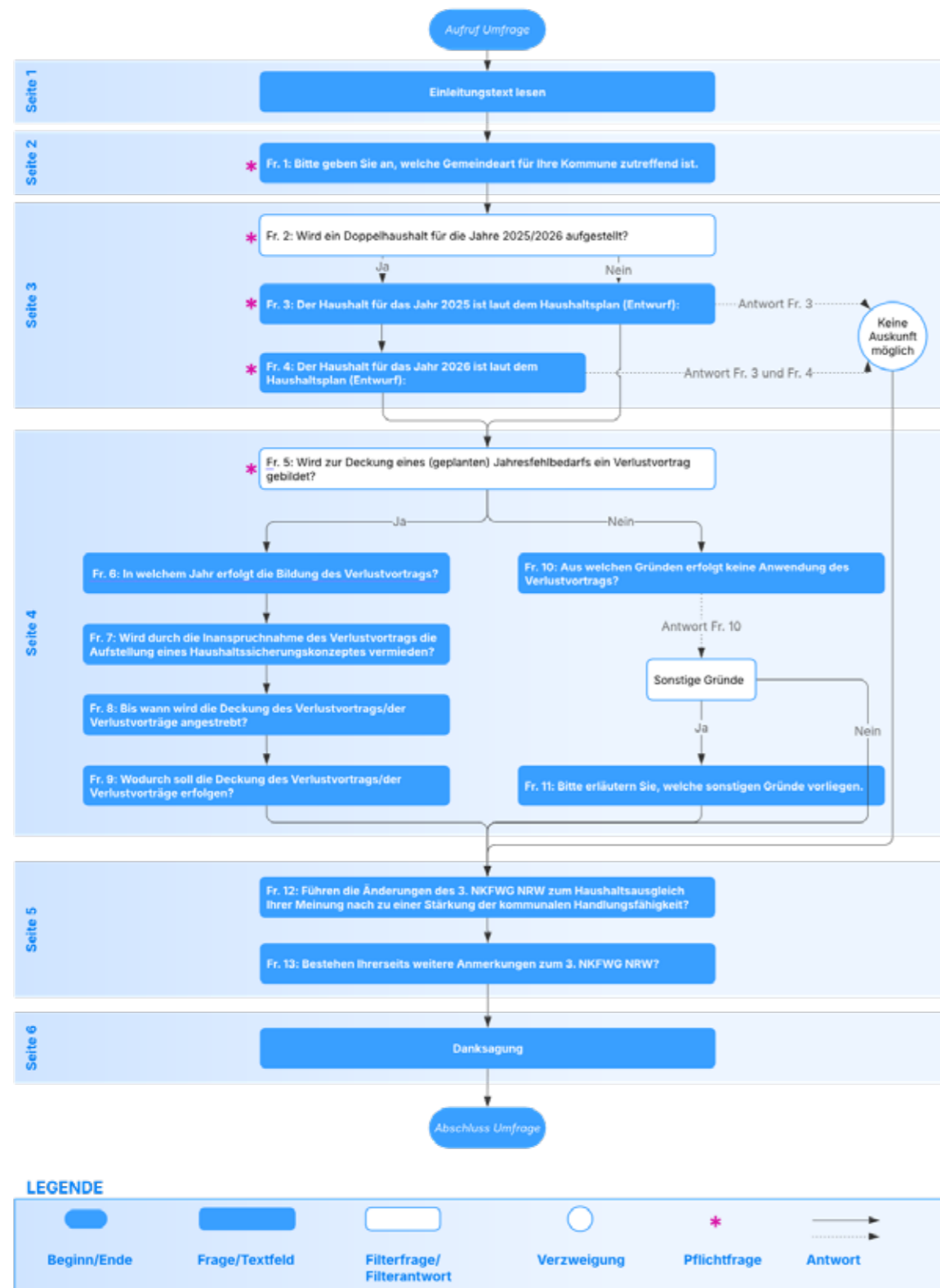
Abbildung 6: Ablauf der Online-Befragung.¹³⁹

4.2 Aufbau und Struktur des Fragebogens

Der angewandte standardisierte Fragebogen gliedert sich in drei inhaltliche Abschnitte und umfasst dreizehn Fragen. Die eingesetzte Software ermöglichte die Implementierung von Verzweigungen und bedingten Sichtbarkeiten, wodurch der Umfrageverlauf sich dynamisch an das Antwortverhalten der Befragten anpasst. Dies ermöglicht eine adaptive Steuerung des Fragebogens zur Erhöhung der Relevanz und zur Verringerung von Abbrüchen und Ergebnisverzerrungen.¹⁴⁰ Der Aufbau und dynamische Ablauf des Fragebogens ist der Abbildung 7 zu entnehmen.

¹³⁹ Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Grüger/Welz/Woll (2023), S. 97 f.; [Anhang 2.4](#).

¹⁴⁰ Vgl. LamaPoll (o.J.a), Nr. 4; Wagner-Schelewsky/Hering (2022), S. 1058.

Abbildung 7: Aufbau und dynamischer Ablauf des Fragebogens.¹⁴¹¹⁴¹ Quelle: Eigene Darstellung.

Die Umfrage beginnt mit einem Einleitungstext auf der ersten Seite, der die grundlegenden Informationen zur Online-Befragung, wie das Thema, den Umfang und die Einbettung dieser im Rahmen der Bachelorarbeit, aufführt.¹⁴²

In dem ersten Abschnitt (Fragen 1 bis 4) werden die allgemeinen Daten der Befragungsteilnehmer erfasst. Dazu erfolgte anhand der Einstiegsfrage eine Kategorisierung der Befragungsteilnehmer in die verschiedenen Gemeindearten oder als Kreis bzw. Landschaftsverband. Dies dient der Bestimmung der Repräsentativität der Umfrage bzgl. der gewonnenen Daten und der davon abgeleiteten Erkenntnissen.

Darauf aufbauend wird ergründet, inwieweit ein echter oder fiktiver Haushaltsausgleich für das Planjahr 2025 erzielt wird oder ob der Haushalt unausgeglichen bleibt. Sofern ein Doppelhaushalt für die Planjahre 2025/2026 aufgestellt wird, sind entsprechende Angaben für beide Jahre zu tätigen. Kann zu dieser Fragestellung keine Auskunft getätigt werden, erfolgt eine unmittelbare Weiterleitung zur Frage 12 in dem dritten Abschnitt mithilfe der Verzweigungsfunktion, da eine Beantwortung der Fragen 5 bis 11 im zweiten Abschnitt eine Kenntnis zur voraussichtlichen Haushaltslage bedingt. Dieser Abschnitt befasst sich mit der (Nicht-)Inanspruchnahme eines Verlustvortrags zur Deckung eines geplanten Jahresfehlbetrags, sowie mit dessen Ausgleich.

Die Befragung endet mit einer kurzen Danksagung für die Umfrageteilnahme nach der fünften Seite, auf der die Meinungen der Befragten zum 3. NKFWG zum Ausdruck gebracht werden können. Dabei wird vorab eine generelle Einschätzung zur Wirksamkeit des 3. NKFWG mittels einer Likert-Skala in Frage 12 abgeschätzt.

Bis zur elften Frage werden ausschließlich geschlossene Fragen gestellt. Dies sind solche mit zwei (dichotom) oder mehr (polytom) vorgegebenen Antwortmöglichkeiten, wobei lediglich eine Einfachauswahl zulässig ist.¹⁴³ Im Vergleich zu offenen Fragen, welche keine vorgegebenen Antwortmöglichkeiten beinhalten, ermöglichen geschlossene Fragen eine einfache sowie effiziente Beantwortung, Gewinnung und Auswertung von relevanten Daten. Im Gegenzug dazu dienen offene Fragen eher der Gewinnung von qualitativen Daten, wie differenzierten und subjektiven Aspekten oder weitreichenden Meinungsbildern.¹⁴⁴ Aus den zuvor genannten Gründen wurden die Fragen 11 und 13 als solche formuliert.

4.3 Auswertung der Online-Befragung

Die folgenden Unterkapitel widmen sich der Auswertung der erhobenen Daten. Zunächst erfolgt ein Überblick über die Rücklaufquote sowie die Datenbereinigung der Datensätze.

¹⁴² Vgl. Steiner/Benesch (2015), S. 54.¹⁴³ Vgl. Döring (2023), S. 240.¹⁴⁴ Vgl. Züll/Menold (2022), S. 1127 ff.; Fietz, Jennifer, Friedrichs, Jürgen (2022), S. 1086.

Aufgrund der gewählten Frageformen werden primär quantitative Auswertungsmethoden verwendet. Lediglich die offenen Fragen 11 und 13 werden mittels qualitativer Methoden sowie der Software MAXQDA¹⁴⁵ ausgewertet. Hierzu erfolgt eine Codierung der gewonnenen Daten mittels gebildeter Kategorien (Codes) in Anlehnung an Kuckartz und Rädiker.¹⁴⁶

4.3.1 Rücklaufquote und Datenbereinigung

Die Online-Befragung war als Vollerhebung konzipiert, jedoch ist aufgrund der Rückläufe nur eine Teilerhebung realisiert worden.¹⁴⁷ Von den insgesamt 429 eingeladenen Gemeinden und Gemeindeverbänden haben 206 an der Umfrage teilgenommen, wovon 190 die Umfrage vollständig abschlossen.¹⁴⁸ Dies entspricht einer mittelhohen Rücklaufquote von ca. 44 %, definiert als das Verhältnis der Anzahl vollständig abgeschlossener Fragebögen zur Gesamtzahl aller versandten Fragebögen.¹⁴⁹ Eine hohe Rücklaufquote ist erstrebenswert, da dies ein Indiz für eine gute Repräsentativität der Stichprobe sein kann. Zudem spricht die hohe Rücklaufquote in Verbindung mit der geringen Abbruchquote,¹⁵⁰ von ca. 8 %, für eine verständliche Gestaltung des Fragebogens sowie einem hohen Interesse der Befragten.¹⁵¹

Die Ergebnisse der 190 abgeschlossenen Fragebögen¹⁵² dienen als Auswertungsgrundlage und dabei dient die Anzahl der Antworten bei den jeweiligen Fragen als Stichprobenumfrage. Dies variiert jedoch zum einen aufgrund der dynamischen Gestaltung des Fragebogens und zum anderen durch die Nichtbeantwortung der freiwilligen Fragen durch einzelne Teilnehmer, sog. Item-Nonresponse¹⁵³. Daher ist die Anzahl der Befragten, welche die einzelnen Fragen gesehen und (nicht) beantwortet haben, den jeweiligen Abbildungen zu entnehmen. Die durchschnittliche Beantwortungsdauer betrug 07:10 Minuten und fiel damit innerhalb des vorab geschätzten Intervalls von 5 bis 10 Minuten.¹⁵⁴

4.3.2 Allgemeine Daten

Der erste Teil des Fragebogens erörtert allgemeine Informationen der Befragten zwecks Klassifizierung und Bestimmung der Repräsentativität der Stichprobe. Hierzu war zunächst eine pflichtige Angabe zu der zutreffenden Gemeindeart einschließlich der Gemeindeverbände vorzunehmen. Einen Überblick über die Teilnehmerstruktur anhand der sieben Ausprägungen, sowie die anteilige Rücklaufquote liefert die Abbildung 8. Die Rücklaufquote der jeweiligen Gemeindearten einschließlich der Gemeindeverbände liegt zwischen 38,55 %

¹⁴⁵ Vgl. MAXQDA (o. J.).

¹⁴⁶ Vgl. (2024), S. 25 ff.

¹⁴⁷ Vgl. Stein (2022), S. 155.

¹⁴⁸ Vgl. [Anhang 3.2](#): Übersicht.

¹⁴⁹ Vgl. Döring (2023), S. 407; Reuband/Karl-Heinz (2015), S. 209 f. m. w. N; Schupp/Wolf (2015), S. 7.

¹⁵⁰ Definiert als Anteil der Befragten, welche die Befragung begonnen, aber vorzeitig abgebrochen haben.

¹⁵¹ Vgl. Döring (2023), S. 298, 407; Grüger/Welz/Woll (2023), S. 79.

¹⁵² Vgl. [Anhang 3.1](#).

¹⁵³ Vgl. Wagner-Schelewsky/Hering (2022), S. 1057.

¹⁵⁴ Vgl. [Anhang 2.4](#) und [Anhang 2.5](#).

(kreisangehörige Stadt) und 68,18 % (kreisfreie Stadt). Dies entspricht einer mittleren bis hohen Rücklaufquote.¹⁵⁵ Die prozentuale Verteilung der Teilnehmer anhand der Merkmalsausprägung Gemeindeart und Art der Gemeindeverbände entspricht im Wesentlichen der Grundgesamtheit, wobei eine marginale Unterrepräsentation der mittleren kreisangehörigen Städte um 3,69 % und der kreisangehörigen Städte um 2,51 % besteht. Trotz dieser Abweichung wird eine merkmalspezifische Repräsentativität der Stichprobe unterstellt.¹⁵⁶

Teilnehmerstruktur und anteilige Rücklaufquoten

Frage gesehen: 190 | Frage beantwortet: 190 = n | Frage nicht beantwortet: 0

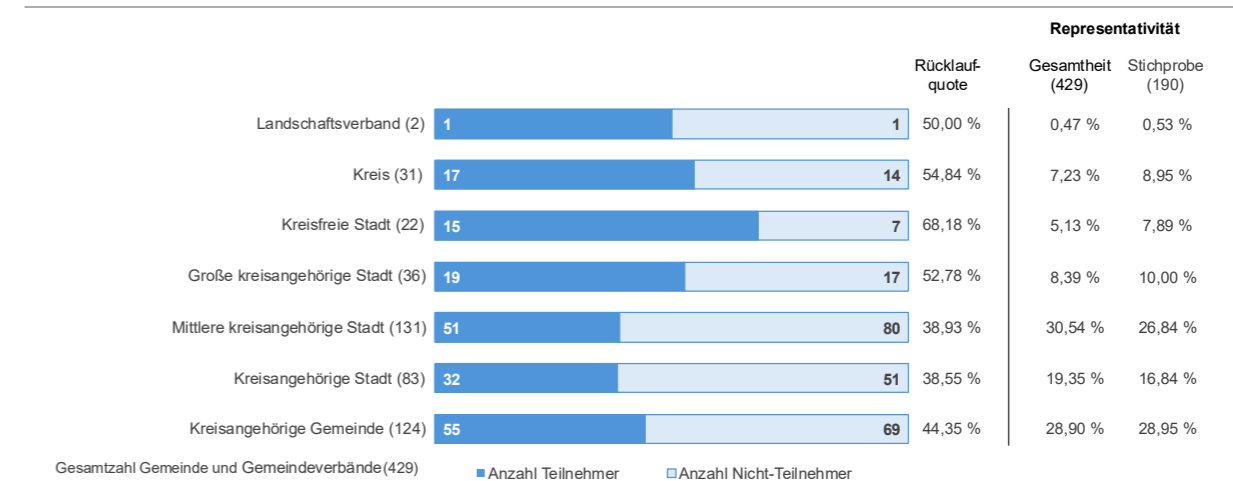


Abbildung 8: Überblick über die Teilnehmerstruktur sowie die anteiligen Rücklaufquoten.¹⁵⁷

Im nächsten Schritt ist die prognostizierte Haushaltslage der teilnehmenden Gemeinden und Gemeindeverbände erörtert worden. Hierzu wurde zunächst erfragt, welcher Anteil einen Doppelhaushalt für die Jahre 2025 und 2026 beschließt wird (s. Abbildung 9). Von den 190 Befragten haben 29 (15 %) dies bejaht. Darauf aufbauend wurden entsprechend die Plandaten für das Haushaltsjahr 2025 (s. Abbildung 10) erfragt und bei den voran genannten 29 Befragten zudem für das Planjahr 2026 (s. Abbildung 11).

¹⁵⁵ Vgl. Reuband/Karl-Heinz (2015), S. 209 f. m. w. N; Schupp/Wolf (2015), S. 7.

¹⁵⁶ Vgl. Döring (2023), S. 300.

¹⁵⁷ Quelle: Eigene Darstellung; [Anhang 3.3](#): Frage 1.

Aufstellung eines Doppelhaushaltes für die Jahre 2025/2026

Frage gesehen: 190 | Frage beantwortet: 190 = n | Frage nicht beantwortet: 0

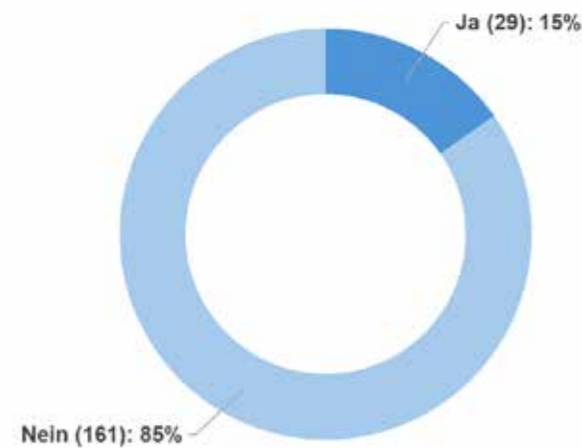


Abbildung 9: Anteil der Gemeinden mit Aufstellung eines Doppelhaushalts.¹⁵⁸

Für das Jahr 2025 gaben 2 (1 %) der Befragten einen echt ausgeglichenen Haushalt, 148 (78 %) einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt und 37 (19 %) einen unausgeglichenen Haushalt an. 3 (2 %) der Befragten konnten diesbezüglich keine Auskunft geben. 40 % (76) der Gemeinden erzielen den fiktiven Haushaltsausgleich im Plan durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, 3 % (6) durch den Ansatz des globalen Minderaufwands und weitere 35 % (66) durch eine kombinierte Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und des globalen Minderaufwands.

Die prognostizierte Haushaltslage der Befragten widerspiegelt die in Kapitel 2 geschilderte Entwicklung, sowie den aktuellen Stand der gemeindlichen Haushaltslage in NRW (vgl. Abbildung 1). Dort haben ebenfalls der geringste Anteil der Gemeinden einen echt ausgeglichenen Haushalt für das Jahr 2024 erzielen können, während der Hauptanteil einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt vorweisen kann. Demnach ist eine vorhandene Ausgleichsrücklage auch im aktuellen Haushaltsjahr 2025 ein wichtiges Instrument für die Erzielung eines Haushaltsausgleichs. 142 der Gemeinden werden laut der Umfrage ihre Ausgleichsrücklage dementsprechend verringern müssen und 6 weitere, wenn der angesetzte globale Minderaufwand nicht tatsächlich umgesetzt werden kann oder durch Mehrerträge gedeckt wird. Erfolgt zukünftig kein Ausgleich des Verzehrs der Ausgleichsrücklage, so wird dieser durch anhaltende Minderrungen vollständig verbraucht sein und den Gemeinden nicht länger als Instrument zur Herstellung eines Haushaltsausgleichs zur Verfügung stehen. Fehlbedarfe können dann lediglich durch die Verringerung der allgemeinen Rücklage oder durch den Ansatz des Verlustvortrags, welches bei ausbleibenden Jahresüberschüssen gleichfalls in einem verzögerten

¹⁵⁸ Quelle: Eigene Darstellung; Anhang 3.3: Frage 2.

Eigenkapitalverzehr resultiert, ausgeglichen werden. Dies kann jedoch die gesetzliche Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auslösen und in einer Einschränkung der kommunalen Handlungsfähigkeit resultieren.¹⁵⁹ Die gesetzlich etablierte priorisierte Stärkung der Ausgleichsrücklage ist in der Praxis lediglich ein probates Mittel, wenn erforderliche Jahresüberschüsse erzielt werden. Andernfalls bleibt die haushaltsrechtliche Konsequenz die gleiche wie im zuvor geltenden Recht. In Anbetracht der geschilderten Haushaltslage erscheint die künftige Erwirtschaftung von Überschüssen zweifelhaft.

Haushaltsstatus 2025 aus Basis des Haushaltsplans

Frage gesehen: 190 | Frage beantwortet: 190 = n | Frage nicht beantwortet: 0



Abbildung 10: Prognostizierter Haushaltsstatus der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2025.¹⁶⁰

Für das Haushaltsjahr 2026 haben 26 der Befragten eine Angabe zum prognostizierten Haushaltsstatus getätigt, wobei 2 keine genaue Auskunft getätigt haben. Keiner der Befragten kann einen echten Ausgleich erzielen. Dafür erzielen laut den Plandaten 13 der Befragten (45 %) einen fiktiven Haushaltsausgleich, davon 2 (7 %) durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und 11 (38 %) durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und des globalen Minderaufwands. 14 (48 %) der Befragten können wiederum keinen planmäßigen Ausgleich erzielen, dies entspricht etwa 38 % derjenigen des Vorjahresvergleichs. Zu beachten ist, dass aufgrund der geringen Angaben eine Repräsentativität für alle nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände nicht zwingend gegeben ist. Dennoch wird deutlich, dass die Belastungen in dem künftigen Jahr zumindest für einen Anteil der Gemeinden zunehmen werden.

¹⁵⁹ Vgl. Ausführungen in Kapitel 3.4.

¹⁶⁰ Quelle: Eigene Darstellung; Anhang 3.3: Frage 3.

Haushaltsstatus 2026 aus Basis des Haushaltsplans

Frage gesehen: 29 | Frage beantwortet: 29 = n | Frage nicht beantwortet: 0

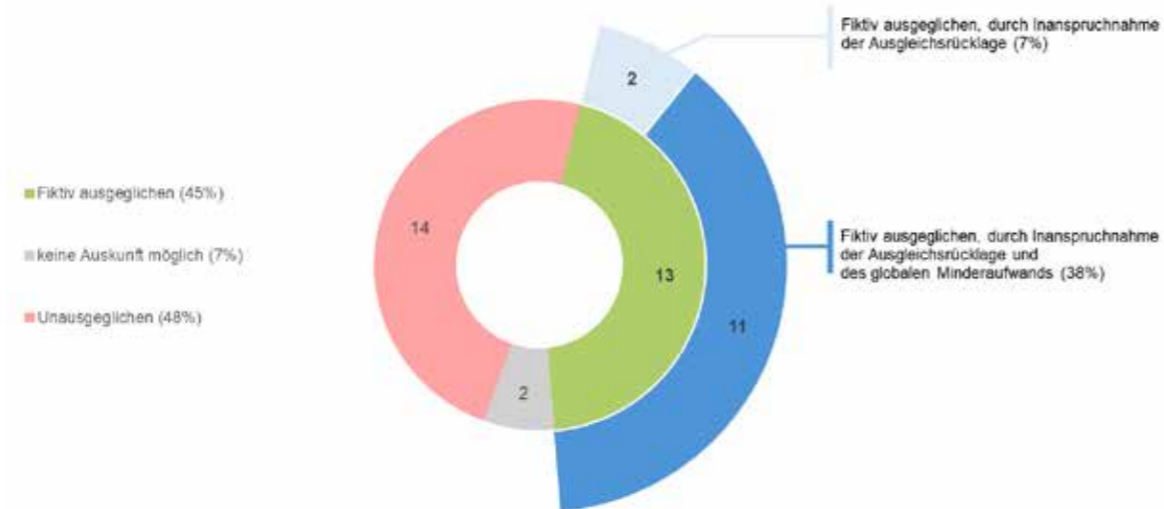


Abbildung 11: Prognostizierter Haushaltsstatus der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2026.¹⁶¹

4.3.3 Verlustvortrag

Der nächste Abschnitt der Umfrage befasst sich mit der (Nicht-)Anwendung des neu implementierten Instruments des Verlustvortrags. Hierbei sollte insbesondere erfasst werden, aus welchen Gründen eine (Nicht-)Anwendung erfolgt und wie die praktische Umsetzung ausgestaltet wird.

187 der Befragten beantworteten die Frage, ob ein Ansatz eines Verlustvortrages geplant ist. 81 % (152) verneinten dies während 19 % (35) sich dafür entschieden (s. Abbildung 12)

Bildung Verlustvortrag

Frage gesehen: 187 | Frage beantwortet: 187 = n | Frage nicht beantwortet: 0

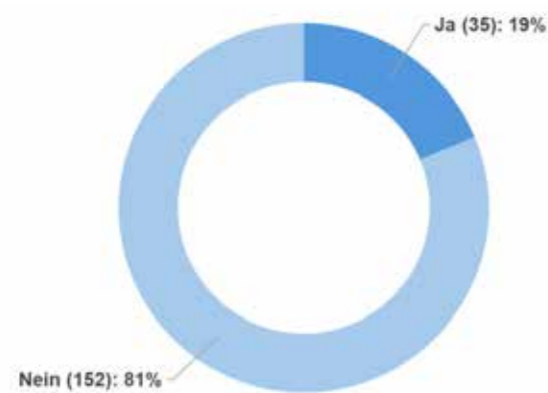


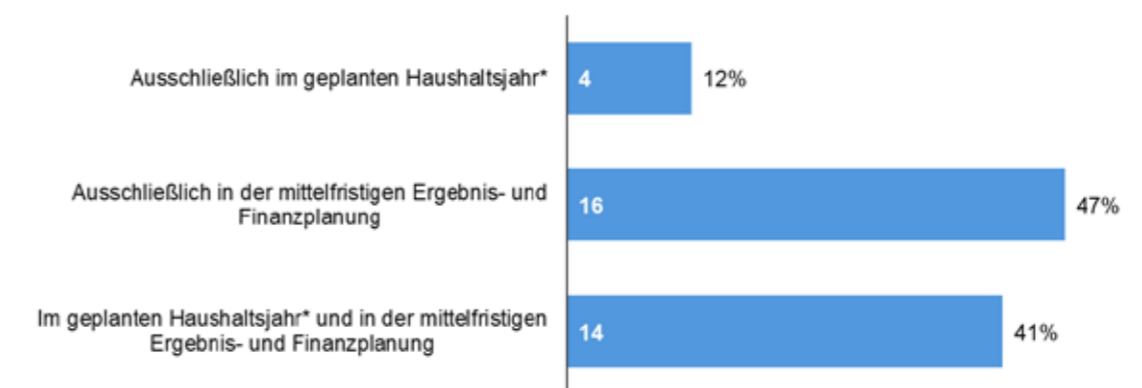
Abbildung 12: Geplanter Ansatz eines Verlustvortrags.¹⁶²

Wie dem [Anhang 3.4](#) entnommen werden kann, planen ausschließlich Gemeinden den Vortrag eines Jahresfehlbetrags, analog zur Situation im Jahr 2024 (vgl. Abbildung 1). Auch wenn lediglich ein geringer Anteil der Befragten einen planmäßigen Vortrag eines Jahresfehlbetrags angibt, entspricht dies im Vergleich zu 2024, wo 20 Gemeinden einen Vortrag durchführten, einen Anstieg von etwa 75 %. Vor dem Hintergrund, dass ein bedeutender Teil der Gemeinden den Haushaltsausgleich durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erzielten und zukünftig beabsichtigen dies weiter zu tun, sowie angesichts der prognostizierten angespannten Finanzlage, ist perspektivisch von einem vermehrten Einsatz des Verlustvortrags auszugehen. Diese Annahme wird zudem durch die Angaben der Befragten zum Zeitpunkt der (geplanten) Bildung eines Verlustvortrags unterstützt (s. Abbildung 13).

Nach Angaben der 34 Gemeinden, welche sich zum Ansatz und der Ausgestaltung des Verlustvortrags geäußert haben,¹⁶³ ist ein Ansatz von 4 (12 %) ausschließlich im aktuellen Haushaltsjahr und von 16 (47 %) ausschließlich in der mittelfristigen Planung angedacht. Im Gegensatz dazu planen 14 (41 %) der Gemeinden den Vortrag von Fehlbeträgen sowohl im Planjahr als auch in der mittelfristigen Planung.

Zeitpunkt der (geplanten) Bildung eines Verlustvortrags

Frage gesehen: 35 | Frage beantwortet: 34 = n | Frage nicht beantwortet: 1



*in den geplanten Haushaltsjahren, sofern ein Doppelhaushalt für die Jahre 2025/2026 aufgestellt wird.

Abbildung 13: Angabe über den geplanten Zeitpunkt für die Bildung des Verlustvortrags.¹⁶⁴

Basierend auf den Ausführungen in Kapitel 3.2.2 haben die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht nur das Wahlrecht hinsichtlich des Vortrags eines bestehenden oder geplanten Jahresfehlbetrags (ob), sondern auch über die Höhe des Vortrags (wie). Der Verlustvortrag kann somit als haushaltspolitisches Instrument zur Vermeidung der Verpflichtung zur

¹⁶¹ Quelle: Eigene Darstellung; [Anhang 3.3](#): Frage 4.

¹⁶² Quelle: Eigene Darstellung; [Anhang 3.3](#): Frage 5.

¹⁶³ Diese 34 Gemeinden dienen im Folgenden als Grundlage für die Analyse der praktischen Ausgestaltung des Verlustvortrags (Frage 6 bis 9).

¹⁶⁴ Quelle: Eigene Darstellung; [Anhang 3.3](#): Frage 6.

Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes eingesetzt werden. Angesichts dessen wurde i. R. d. Umfrage erhoben, ob diese Verpflichtung tatsächlich durch die Bildung eines Verlustvortrags umgangen wird.

Wie der Abbildung 14 entnommen werden kann, gaben 29 (85 %) der Gemeinden an, dass die Aufstellungspflicht durch die Bildung eines Verlustvortrags vermieden wird. 4 (12 %) weitere verneinten dies, während 1 (3 %) Gemeinde keine eindeutige Auskunft hierzu erteilen konnte. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass das neu eingeführte Instrument des Verlustvortrags den Handlungsspielraum der Gemeinden durchaus erweitert, insbesondere im Hinblick auf die (vorübergehende) Sicherstellung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit, wie es auch vom Gesetzgeber intendiert wurde.

Verlustvortrag und Vermeidung der Haushaltssicherungspflicht

Frage gesehen: 35 | Frage beantwortet: 34 = n | Frage nicht beantwortet: 1

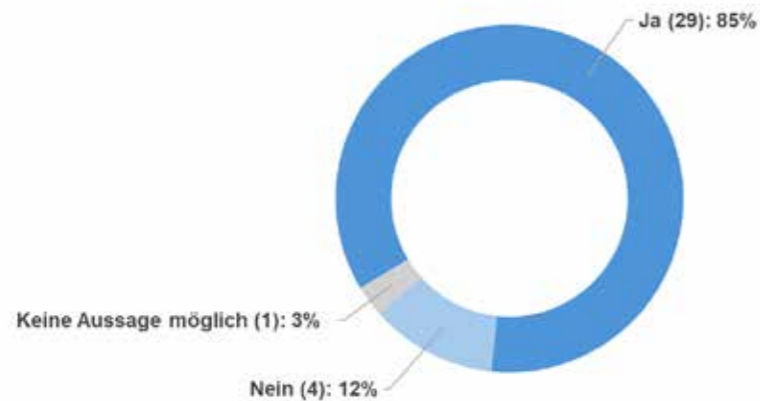


Abbildung 14: Vermeidung Aufstellungspflicht.¹⁶⁵

Darauf aufbauend wurde erörtert, zu welchem Zeitpunkt die Verrechnung der vorgetragenen Jahresfehlbeträge erfolgen soll und welche Deckungsmittel hierfür vorgesehen sind. Die Ergebnisse zum Verrechnungszeitpunkt sind der Abbildung 15 zu entnehmen. 22 der Gemeinden (65 %), die einen Verlustvortrag bilden, beabsichtigen einen Ausgleich zum Ende des jeweils geltenden Vortragszeitraums, während 2 (6 %) der Gemeinden einen vorzeitigen Ausgleich planen. Weitere 5 (14,5 %) der Gemeinden gaben an, sowohl innerhalb als auch zum Ende des Vortragszeitraums einen Ausgleich vorzunehmen. Ebenfalls konnten 5 (14,5 %) hierzu keine Aussage tätigen.

¹⁶⁵ Quelle: Eigene Darstellung; Anhang 3.3: Frage 7.

Angestrebter Verrechnungszeitpunkt des Verlustvortrags

Frage gesehen: 35 | Frage beantwortet: 34 = n | Frage nicht beantwortet: 1

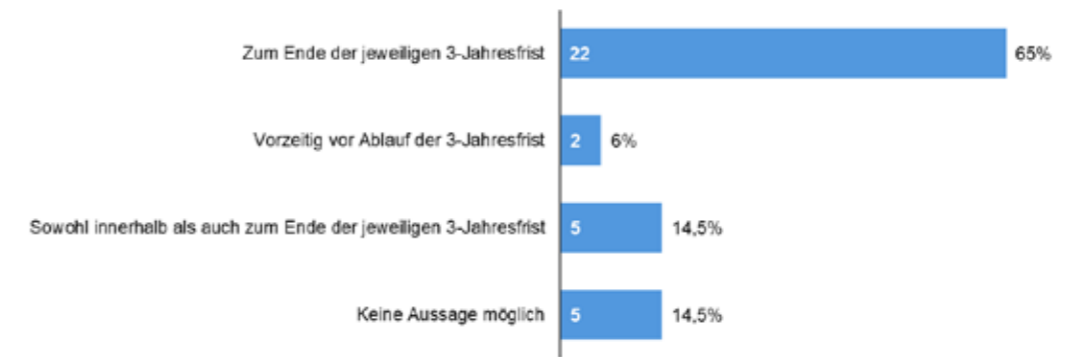


Abbildung 15: Angestrebter Verrechnungszeitpunkt der angesetzten Verlustvorträge.¹⁶⁶

In der Abbildung 16 sind die Ergebnisse hinsichtlich der geplanten Deckungsmittel für den Ausgleich der Vorträge dargestellt. Der größte Teil der 34 Gemeinden von rund 44 % (15) strebt einen Ausgleich ausschließlich durch die Verrechnung der Verlustvorträge mit der allgemeinen Rücklage an. Weitere 3 % (3) planen einen Ausgleich durch zukünftig erzielte Jahresüberschüsse und 27 % (7) sowohl durch Jahresüberschüsse, als auch die Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage. 26 % (9) der Gemeinden konnten keine Aussage darüber tätigen, mit welchen Mitteln der Ausgleich erfolgen soll.

Prognostizierte Deckungsmittel des Verlustvortrags

Frage gesehen: 35 | Frage beantwortet: 34 = n | Frage nicht beantwortet: 1

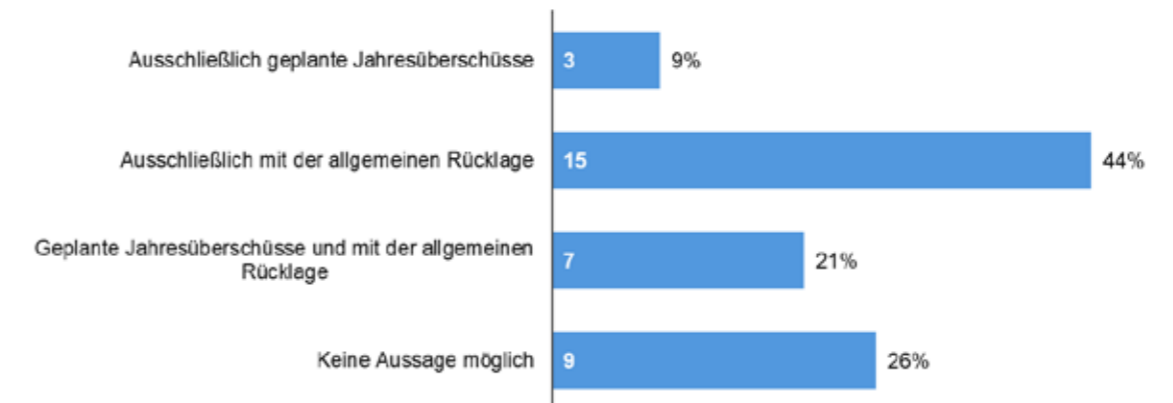


Abbildung 16: Prognostizierte Deckungsmittel für den Ausgleich der Verlustvorträge.¹⁶⁷

152 der Befragten gaben an, dass kein Vortrag von Verlusten erfolgen wird (s. Abbildung 12). Einen Überblick über die vorliegenden Gründe liefert die Abbildung 17. Von den 152 Befragten haben 2 die Frage nicht beantwortet. Von den übrigen 150 Befragten gaben 118 (79 %) an,

¹⁶⁶ Quelle: Eigene Darstellung; Anhang 3.3: Frage 8.

¹⁶⁷ Quelle: Eigene Darstellung; Anhang 3.3: Frage 9.

dass kein Erfordernis für die Bildung eines Verlustvortrags, aufgrund eines erzielten echten oder fiktiven Haushaltsausgleichs, vorlag. Weitere 11 (7 %) gaben die Überschuldung ihrer Gemeinde als Grund an, welches den Ansatz eines Verlustvortrags versagt. Die Bildung eines Verlustvortrags wurde von keinem der Befragten angestrebt und konnte aufgrund einer fehlenden Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde gemäß § 75 Abs. 4 S. 1 GO n. F nicht realisiert werden. Für 21 (14 %) der Befragten lagen anderweitige Gründe vor, die gegen den Vortrag eines Fehlbetrags sprachen.

Gründe für eine Nichtanwendung des Verlustvortrags

Frage gesehen: 152 | Frage beantwortet: 150 = n | Frage nicht beantwortet: 2

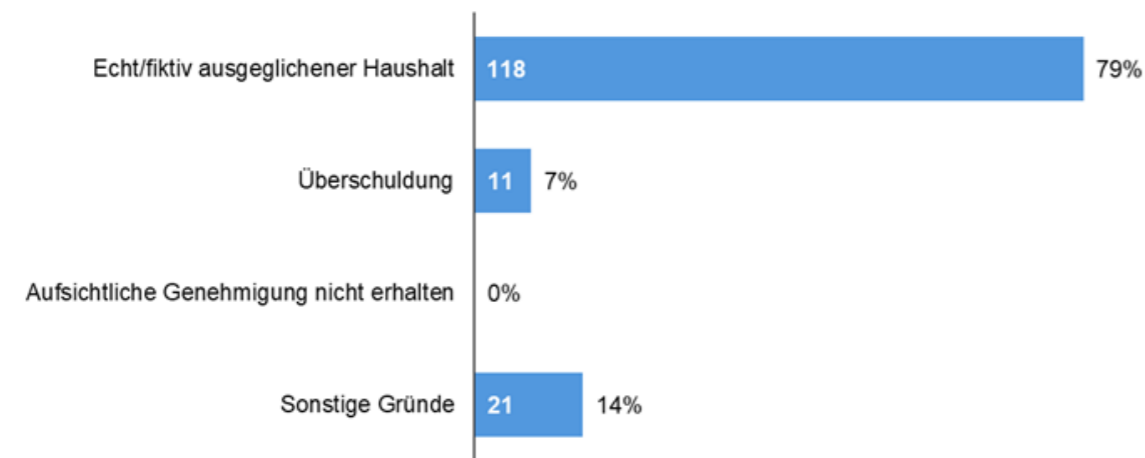


Abbildung 17: Gründe gegen eine Anwendung des Verlustvortrags.¹⁶⁸

Zur Erörterung der vielfältigen Beweggründe hatten diese Befragten im Anschluss die Möglichkeit diese in einer offenen Frage näher zu erläutern. 18 (86 %) der 21 Befragten machten von dieser Möglichkeit Gebrauch. Auf Grundlage der Bildung von neun inhaltsanalytischen Kategorien und der anschließenden Codierung von insgesamt 28 Segmenten konnten die nachfolgenden sonstigen Gründe gegen die Bildung eines Verlustvortrags identifiziert werden.¹⁶⁹ Eine Übersicht liefert die Abbildung 18.

Als zentraler Ablehnungsgrund wurde in 8 Fällen eine bestehende oder erwartete Haushalts-sicherung benannt. Dabei wurde insbesondere auf die fehlende Deckungsmöglichkeit für einen Verlustvortrag in Folge bestehender oder prognostizierter Haushaltsdefizite verwiesen (7 Nennungen). Darüber hinaus wurde fünfmal angeführt, dass ein Verlustvortrag die defizitäre Haushaltslage nicht behebe, sondern lediglich zeitlich verschiebe und damit zu einer Verschleierung der tatsächlichen finanziellen Situation führe. Ein Befragter brachte die geschilderten Gründe wie folgt zum Ausdruck:

¹⁶⁸ Quelle: Eigene Darstellung; Anhang 3.3: Frage 10.

¹⁶⁹ Vgl. Anhang 3.3: Frage 11, Frage 11 Kategorien & Segmente.

„Der Verlustvortrag¹⁷⁰ hätte ggf. dazu beitragen können, die aufstellung eines haushalts-sicherungskonzeptes zu vermeiden. da aber keinerlei perspektive bestand, dass der ver-lustvortrag in einem folgejahr abgedeckt werden kann, wurde davon kein gebrauch ge-macht. es hätte sich nur um einen verschleierungstrick gehandelt.“¹⁷¹

Anhand dieser Aussage wird die grundlegende Kritik der Gemeinden und Gemeindeverbände deutlich, wonach die Änderungen des 3. NKFVG keinen adäquaten Ersatz für eine auskömmliche Finanzausstattung darstellen, auch wenn diese unter bestimmten Voraussetzungen eine vorübergehende Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit ermöglichen. Das strukturell bestehende Problem der Unterfinanzierung wird dadurch jedoch nicht behoben.

Sonstige Gründe für eine Nichtanwendung des Verlustvortrags

Frage gesehen: 21 | Frage beantwortet: 18 | Frage nicht beantwortet: 3

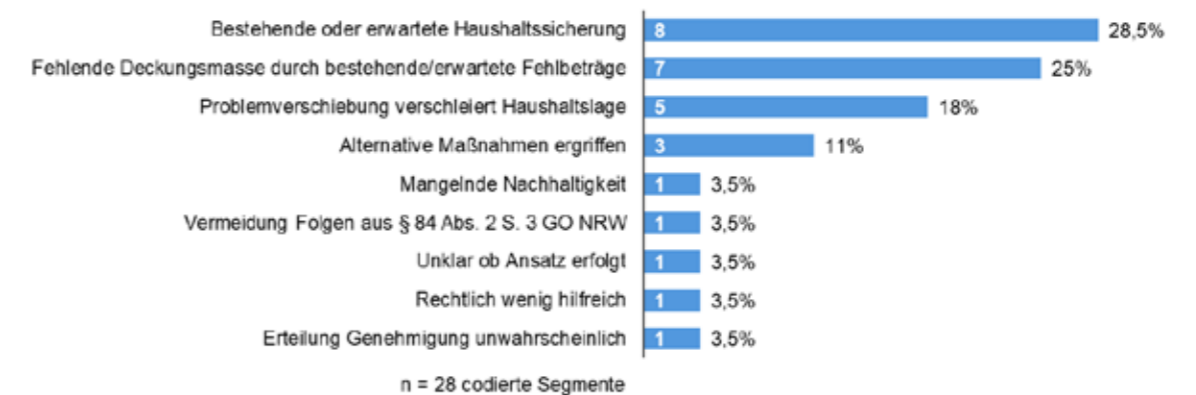


Abbildung 18: Sonstige Gründe für eine Nichtanwendung des Verlustvortrags.¹⁷²

3 der Befragten konnten aufgrund von anderweitig ergriffenen Maßnahmen auf die Bildung eines Verlustvortrages verzichten. Hierzu zählten u. a. die Anwendung des globalen Minderaufwands, die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage, sowie die Erhöhung der Grundsteuerhebesätze.¹⁷³ Ein Befragter gab an, dass die vertretende Gemeinde bzw. der vertretende Gemeindeverband dies durch eine einmalig erhaltene „relativ große summe“¹⁷⁴ „durch die übertragung des kanalnetzes auf den wasserverband“ umgehen konnte. Jedoch merkte dieser gleichzeitig an, dass die Summe „in ganz kurzer zeit durch das erhebliche strukturelle defizit aufgebraucht“ sein wird. Dies unterstreicht die vielerorts prekäre Haushaltslage der Gemeinden in NRW.

¹⁷⁰ Zur besseren Leserlichkeit wird angesichts der Vielzahl an Fehlern in den Antworten zu den Fragen 11 und 13 auf eine Kennzeichnung bei der direkten Zitierung verzichtet, vgl. Beckermann et al. (2021), S. 24. Aus dem gleichen Grund erfolgt auch keine Korrektur der Fehler.

¹⁷¹ Anhang 3.3: Frage 11, Rn. 6.

¹⁷² Vgl. Anhang 3.3: Frage 11 Codierte Gründe.

¹⁷³ Vgl. Anhang 3.3: Frage 11 Kategorien & Segmente, Rn. 5, 12, 17.

¹⁷⁴ Anhang 3.3: Frage 11 Kategorien & Segmente, Rn. 17 bis zum Ende des Absatzes.

Darüber hinaus wurden als weitere Ablehnungsgründe die mangelnde Nachhaltigkeit des Instruments, die als unwahrscheinlich eingeschätzte Genehmigungserteilung zum Ansatz des Verlustvortrags, sowie die Einschätzung genannt, dass es der Verlustvortrag keine rechtliche Abhilfe schafft.¹⁷⁵

4.3.4 Meinungsbilder zum 3. NKFVG

Meinungsbild

Frage gesehen: 190 | Frage beantwortet: 186 = n | Frage nicht beantwortet: 4

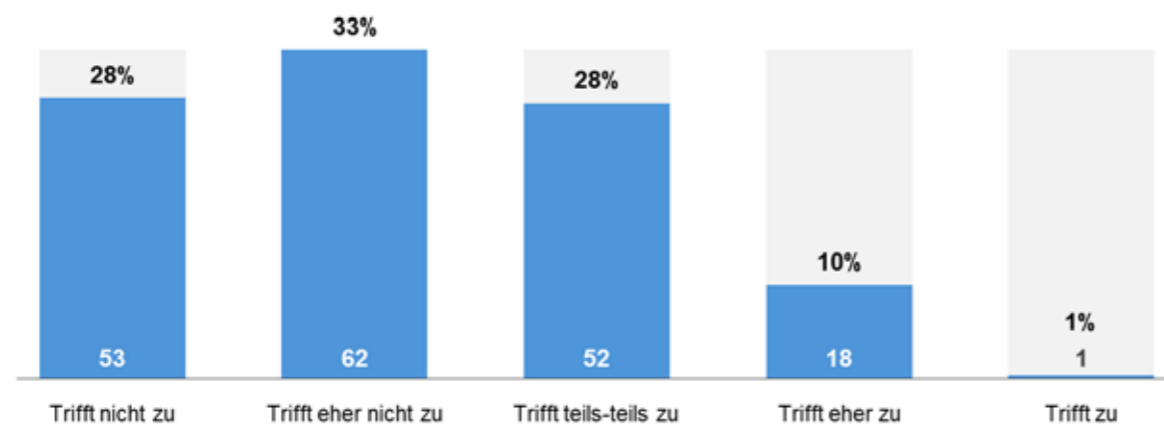


Abbildung 19: Meinungsbild.¹⁷⁶

In dem letzten Abschnitt wurde die Einschätzung der Befragten zu den Änderungen des 3. NKFVG erhoben. Zunächst wurden sie gebeten anzugeben, inwiefern sie der Aussage zustimmen, dass die Änderungen des 3. NKFVG zum Haushaltsausgleich zu einer Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit beitragen. Die Bewertung erfolgte anhand einer fünfstufigen Likert-Skala. Von den 190 Befragten gaben 186 (98 %) eine Einschätzung ab. Lediglich ein Befragter (0,5 %) stimmte der Aussage vollumfänglich zu. 18 (10 %) der Befragten bewerteten die Aussage mit trifft eher zu, 52 (28 %) mit trifft teils-teils zu, während 62 (33 %) angaben, dass die Aussage eher nicht zutrifft. 53 (28 %) Befragte verneinten die Aussage ausdrücklich. Die Verteilung der Bewertungen ist in der Abbildung 19 dargestellt. Hierdurch wird das bestehende Ungleichgewicht zwischen den positiven und ablehnenden Einschätzungen deutlich.

Daraus lässt sich im Hinblick auf die evaluierte Aussage, welche die zentrale Zielsetzung des Gesetzgebers widerspiegelt, eine insgesamt geringe Akzeptanz bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ableiten.

In der abschließenden Frage hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, eigene Anmerkungen und Bewertungen zum 3. NKFVG in Freitextform abzugeben. Insgesamt machten 90 der

¹⁷⁵ Vgl. Anhang 3.3: Frage 11, Rn. 4, 9, 11, 13.

¹⁷⁶ Quelle: Eigene Darstellung; Anhang 3.3: Frage 12.

Befragten davon Gebrauch, davon 82 Gemeinden und 8 Kreise.¹⁷⁷ Da sich die Äußerungen der Kreise ebenfalls vorwiegend auf die Haushaltslage der Gemeinden beziehen, bezieht sich die nachfolgende Auswertung, sofern kein expliziter Bezug zu den Gemeindeverbänden kenntlich gemacht wird, auf die nordrhein-westfälischen Gemeinden.

Im Rahmen der qualitativen Auswertung wurden u. a. 4 Hauptkategorien gebildet, die für die nachfolgende Analyse herangezogen werden.¹⁷⁸

Finanzlage

Die Finanzlage der (teilnehmenden) Gemeinden sowie die Auswirkungen des 3. NKFVG auf diese, wurde am häufigsten thematisiert (58 Nennungen). Wie bereits eingangs erläutert, sehen sich die Gemeinden mit einer zunehmenden Aufgabenlast konfrontiert, u. a. durch die Ausgestaltung des „Recht[s] auf Ganztagesbetreuung“¹⁷⁹ und der „Unterbringung von Flüchtlingen“¹⁸⁰. Die Befragten kritisieren in diesem Zusammenhang die unzureichende Finanzausstattung durch Bund und Land für die übertragenen Aufgaben vor dem Hintergrund des Konnexitätsprinzips. Dies hat zur Folge, dass die Gemeinden durch die anfallenden Mehrbelastungen belastet werden. Mehrfach wurde auf die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen hingewiesen, die sich unverändert als zentrales Problem darstellt. Entsprechend fordern die Befragten eine nachhaltige und aufgabenadäquate Finanzausstattung. Dies wird, im Gegensatz zu den i. R. d. 3. NKFVG eingeführten Bilanzierungshilfen, die lediglich der vereinfachten formalen Darstellung eines Haushaltsausgleichs dienen, als erforderliche Lösung der bestehenden Probleme betrachtet. Ein Befragter äußerte sich dazu wie folgt:

„Die Regelungen des 3. NKF-WG führen grundsätzlich dazu, dass die Möglichkeiten der Kommunen, einen genehmigungsfähigen Haushalt aufzustellen, verbessert werden. Richtig wäre allerdings nicht immer nur gesetzliche Erleichterungen zur Darstellung eines Haushaltsausgleichs zu beschließen, sondern die finanzielle Situation der Kommunen durch eine echte, bessere finanzielle Ausstattung durch das Land zu verbessern.“¹⁸¹

Diese Einschätzung teilten u. a. zwei weitere Befragte, die sich wie folgt zur anhaltenden Unterfinanzierung und zur finanziellen Lage der Kommunen äußerten:

„Die durch das 3. NKFVG NRW eingeführten Erleichterungen helfen den Kommunen lediglich bzgl. der Genehmigungsfähigkeit ihrer Haushalte. Es werden nur die Symptome angegangen, die Ursachen für die eklatante Unterfinanzierung der Kommunen werden aber nicht bekämpft. Das 3. NKFVG macht deutlich, dass dem Land die Probleme der Kommunalfinanzen bekannt sind, aber es an der Bereitschaft mangelt, die Ursachen für

¹⁷⁷ Vgl. Anhang 3.5.

¹⁷⁸ Vgl. Anhang 3.3: Frage 13 Codebuch, Frage 13 Kategorien & Segmente.

¹⁷⁹ Anhang 3.3: Frage 13, Rn. 45.

¹⁸⁰ ebd. Rn. 87.

¹⁸¹ ebd. Rn. 22.

die Unterfinanzierung zu beheben. Durch das Aushebeln zahlreicher kaufmännischer Regeln wird die Doppik ad absurdum geführt.“¹⁸²

„Das 3. NKFWG NRW stellt in seiner jetzigen Form keinen echten Beitrag zur nachhaltigen Lösung der finanziellen Schieflage vieler Kommunen dar. Vielmehr handelt es sich um einen buchhalterischen Trick, der kurzfristig den Haushaltsausgleich ermöglicht – ohne die strukturellen Probleme anzugehen.“¹⁸³

Ein weiterer stellt in Bezug auf die Finanzausstattung der Kommunen klar, dass „[e]ine Stärkung der Handlungsfähigkeit [...] nur durch echte finanzielle Unterstützung erfolgen [kann].“¹⁸⁴

Diese Aussagen verdeutlichen, wie gewichtig eine auskömmliche Finanzausstattung der Gemeinden ist und dass dies eine langfristige Lösung benötigt, welches nicht durch kurzfristige Maßnahmen zum Erhalt der vorübergehenden Handlungsfähigkeit kompensiert werden kann. Die gesetzlich neu gefassten Erleichterungen zur Erzielung des Haushaltsausgleich bzw. der Vermeidung der Haushaltssicherung werden von den Befragten häufig als „Trick“¹⁸⁵ (18-malige Nennung) wahrgenommen, um die akute finanzielle Schieflage der Kommunen zu verschleiern. So schildert ein Befragter:

„[Die] kommunale Handlungsfähigkeit wird insofern gewahrt/3. NKFWG trägt dazu bei, indem Instrumente/Tricks' geschaffen bzw. ausgebaut werden, um Kommunen u.a. vor HH-Sicherung zu bewahren. Das ist aber keine echte Stärkung, vielmehr müsste sich etwas an der völlig unzureichenden finanziellen Ausstattung durch Land und Bund ändern. Probleme werden so nur in die Zeit geschoben.“¹⁸⁶

Und ein weiterer Befragter:

„In Ergänzung zur vorstehenden Frage verweise ich darauf, dass die kommunale Handlungsfähigkeit länger erhalten bleibt, weil es mit den Möglichkeiten die das 3 NKF-Weiterentwicklungsgesetz bietet, den Eintritt der Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK länger hinauszuschieben. Leider und das ist der Schwachpunkt, ist damit keine Verbesserung der Finanzkraft der Kommunen verbunden.“¹⁸⁷

Dies unterstreicht das bereits in der Abbildung 19 erkennbare Spannungsverhältnis zwischen der intendierten Zielsetzung des Gesetzgebers, der Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit, und der tatsächlich von den Kommunen wahrgenommenen Wirkung.

Ebenfalls merkt ein Befragter hinsichtlich der bewirkten Änderungen an, bei diesen handle es sich um „Taschenspielertricks“, um als Land NRW nicht erklären zu müssen warum bald 90 +

¹⁸² ebd. Rn. 30.

¹⁸³ ebd. Rn. 72.

¹⁸⁴ ebd. Rn. 55.

¹⁸⁵ ebd. Rn. 4, 7, 8, 9, 12, 17, 18, 20, 23, 24, 28, 31, 33, 42, 69, 70, 72, 73.

¹⁸⁶ ebd. Rn. 7.

¹⁸⁷ ebd. Rn. 13.

x % der Kommunen im Land in der Haushaltssicherung sind.“¹⁸⁸ Diese Aussage zeigt einmal mehr die prekäre Lage der Gemeinden auf.

Aus den vorangegangenen Ausführungen geht hervor, dass der vorwiegende Teil der Befragten durchaus anerkennt, dass das 3. NKFWG grundsätzlich zur Erhaltung der kommunalen Handlungsfähigkeit beitragen kann. Die zentrale Kritik bleibt jedoch bestehen, dass es sich hierbei lediglich um temporär wirkende Maßnahmen handelt, denen es an der notwendigen Nachhaltigkeit mangelt. Dies wird an dem nachfolgenden Aspekt deutlich.

Zeitliche Verlagerung struktureller Probleme

Mit der oben geschilderten Flexibilisierung der Gestaltungsmöglichkeiten im Zuge der Haushaltsplanung und dem -vollzug wurde von den Befragten die faktische Wirkung dessen thematisiert. Für 38 der Befragten¹⁸⁹ bringen die gesetzlichen Änderungen lediglich eine zeitliche Verlagerung der unausweichlichen Konsequenzen der strukturellen Unterfinanzierung der Gemeinden, nämlich die Haushaltssicherung, mit sich.

„Durch das 3.NKWF NRW wird die Handlungsfähigkeit der Kommunen nur verlängert. Die strukturellen Probleme werden hierdurch nicht gelöst.“¹⁹⁰

stellt ein Befragter fest. Ein weiterer ergänzt;

„[d]as 3. NKFWG NRW verhindert ausschließlich das Abrutschen zahlreicher Kommunen in ein HSK. Wie schon im CUIG-NRW werden zu diesem Zweck Defizite in die Zukunft verschoben. Dies führt zu keiner Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung und wahrscheinlich zu noch größeren finanziellen Problemen der Kommunen in der Zukunft.“¹⁹¹

Die von einigen Befragten geäußerten Bedenken hinsichtlich einer Verschärfung bestehender Probleme infolge der zeitlichen Verschiebung von Defiziten werden auch von weiteren Befragten geteilt,¹⁹² insbesondere im Hinblick auf der intergenerativen Gerechtigkeit, welche nachfolgend dargestellt wird. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die Funktion der Haushaltssicherung als zentrales Warn- und Steuerungsinstrument zur Sicherstellung einer nachhaltigen Handlungsfähigkeit durch die Novellierungen des 3. NKFWG erheblich abgeschwächt wird.

Konkret wird bemängelt, dass die Hürden zur pflichtigen Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes angehoben wurden. Dies führe zwar zu einem Rückgang der Anzahl der Kommunen in der Haushaltssicherung bzw. verhindere einen weiteren Anstieg, stelle aber lediglich

¹⁸⁸ ebd. Rn. 18.

¹⁸⁹ Vgl. Anhang 3.3: Frage 13 Kategorien & Segmente.

¹⁹⁰ Anhang 3.3: Frage 13, Rn. 76.

¹⁹¹ ebd. Rn. 27.

¹⁹² Vgl. ebd. Rn. 19, 81.

eine formale Aufrechterhaltung der (finanziellen) Handlungsfähigkeit dar.¹⁹³ Für Kommunen, bei denen nach bisheriger Rechtslage bereits eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes bestanden hätte, entfällt diese nun, obwohl sich an der tatsächlichen Haushaltslage nichts geändert hat. Diese Kommunen werden nicht mehr die erforderlichen „Sanierungswege eingeschlagen [...], welche beim HSK nötig wären.“¹⁹⁴ Hierdurch wird nach Angaben eines Befragten die Durchsetzung einer „nachhaltige[n] Handlungsfähigkeit auch gegenüber dem Rat“¹⁹⁵, welches mithilfe dessen gesichert werden soll, verhindert. Dementsprechend erfolgt kein Vollzug des „politischen Konsolidierungszwang[s].“¹⁹⁶

Generationengerechtigkeit

Neben der Verschleierung der wirtschaftlichen Lage der Kommunen hat die Problemverschiebung eine Missachtung des Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit zur Folge. Für ausgewählte Befragte stellt das 3. NKFVG eine Entfernung von den ursprünglichen Zielen des NKF, u. a. die Schaffung von Generationengerechtigkeit und Transparenz, dar.¹⁹⁷ Diesbezüglich ist folgende Aussage getätigt worden:

„Ziel des Haushaltsrechts ist offenbar vermehrt, kommunale Haushalte kurzfristig genehmigungsfähig zu halten und nicht solide Kommunalfinanzen. Das widerspricht allen ursprünglichen Überlegungen zur finanziellen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit im NKF.“¹⁹⁸

Infolge der Corona-Pandemie sowie dem Ukraine-Krieg gestattete der Gesetzgeber bereits eine umfangreiche Verschiebung finanzieller Belastungen in die Zukunft, durch den Ansatz einer Bilanzierungshilfe für entstandene Mehrbelastungen. Ab dem Jahr 2026 müssen diese entweder mittels einer einmaligen Verrechnung mit dem Eigenkapital oder über längstens 50 Jahre abgeschrieben werden. Das 3. NKFVG trägt somit zur Verstärkung der bereits bestehenden Mehrbelastungen zukünftiger Haushalte und somit auch der nachfolgenden Generationen, bei. Gleichzeitig führt es zu einer zunehmenden Verschleierung der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage der Kommunen.¹⁹⁹

Die geschilderten Einschätzungen der Befragten verdeutlichen die insgesamt geringe Akzeptanz gegenüber den intendierten Wirkungsweisen der Gesetzesnovellierung. Insbesondere die Verschiebung bestehender Probleme, zu Lasten der Generationengerechtigkeit und der Transparenz, wird von einzelnen Befragten als bewusste Inkaufnahme durch den Gesetzgeber interpretiert, welcher sich auf kurzfristige Entlastungseffekte innerhalb der laufenden

¹⁹³ ebd. Rn. 53.

¹⁹⁴ ebd. Rn. 6.

¹⁹⁵ ebd. Rn. 23.

¹⁹⁶ ebd. Rn. 1.

¹⁹⁷ Vgl. ebd. Rn. 39, 54, 81, 88.

¹⁹⁸ ebd. Rn. 14.

¹⁹⁹ Vgl. Kirchner et al. (2024), S. 1 f., 20, 23 f.; [Anhang 3.3](#): Frage 13, Rn. 16, 19, 27, 39, 58, 73, 86.

Legislaturperiode fokussiert.²⁰⁰ Die verbesserte Darstellung der kommunalen Haushaltslage dient ausschließlich als Wahlinstrument. Diesbezüglich äußert ein Befragter:

„Die handfeste finanzielle Schieflage vieler Kommunen und die strukturelle Unterfinanzierung wird wie schon mit dem CUIG verschleiert und in die Zukunft verlagert. Die gesetzliche Weichenstellung hat nur die Laufzeit der aktuellen Legislatur im Blick und es wird versucht, die Überschuldung der Kommunen hinauszuzögern. Mit Generationengerechtigkeit hat dies nichts zu tun.“²⁰¹

Haushaltspolitische Instrumente

Die zeitliche Verlagerung der Probleme wird insbesondere durch das neu implementierte Instrument des Verlustvortrags ermöglicht, welches eine Verschiebung bestehender Fehlbeträge um längstens drei Jahre gestattet und zudem eine Umgehung der Haushaltssicherung ermöglichen kann. Im Zusammenhang mit der Problemverlagerung wird auch das Instrument des globalen Minderaufwands erwähnt. Die Befragten bewerten die mit den Instrumenten verbundenen Änderungen vorwiegend kritisch. Dies wird insbesondere mit der „handfeste[n] finanzielle[n] Schieflage vieler Kommunen und die strukturelle Unterfinanzierung“²⁰² begründet. Bezugnehmend dazu wird von einigen Befragten in Anbetracht der „desolaten kommunalen Finanzlage“²⁰³ die Hypothese aufgestellt, dass ein Ausgleich der vorgetragenen Fehlbeträge auch in der Zukunft nicht möglich sein wird, solange die Finanzlage unverändert bleibt.²⁰⁴ Vielmehr wird dem Gesetzgeber unterstellt, auf das Prinzip der Hoffnung zu bauen, dass „[d]ie desaströse finanzielle Situation der Gemeinde [...] zukünftig besser wird“²⁰⁵ und sie „in zukünftigen Jahren positive Jahresergebnisse [...] erzielen [...], die gegen den Verlustvortrag gerechnet werden können.“²⁰⁶ Nach Angaben eines weiteren Befragten sind „[d]ie Änderungen des 3. NKFVG NRW [...] der Versuch [des Gesetzgebers; Anm. d. Verf.], möglichst vielen Kommunen den Gang in die Haushaltssicherung zumindest für ein gewisses Zeitpolster zu ersparen in der Hoffnung, dass vorher doch noch ein 'Wunder' passiert.“²⁰⁷ Eine nachhaltige Lösung besteht auch nach Auffassung des Befragten nur in der Form einer echten Finanzhilfe für die Kommunen.²⁰⁸

Hinsichtlich der „Erhöhung des maximal zulässigen globalen Minderaufwand auf 2% der ordentl. Aufwendungen“²⁰⁹ besteht im Gegensatz zu dem Verlustvortrag vereinzelt positive Kritik. Nach Angaben eines Befragten ist der „[e]inzig temporär hilfreiche [...] Ansatz [...] die

²⁰⁰ Vgl. [Anhang 3.3](#): Frage 13, Rn. 16, 18, 42, 43.

²⁰¹ ebd. Rn. 16.

²⁰² ebd. Rn. 16.

²⁰³ ebd. Rn. 83.

²⁰⁴ ebd. Rn. 19, 58, 59, 67, 80, 89.

²⁰⁵ ebd. Rn. 69.

²⁰⁶ ebd. Rn. 19.

²⁰⁷ Vgl. ebd. Rn. 24.

²⁰⁸ Vgl. ebd. Rn. 24.

²⁰⁹ ebd. Rn. 58.

Anwendung de[s] 2% globalen Minderaufwandes zur kurzfristigen Streckung des Eigenkapitalverzehr.²¹⁰

Ein weiterer findet, dass „[d]er globale Minderaufwand [...] hilfreich und oft realistisch [ist].“²¹¹ Jedoch steht der vorwiegende Anteil der Befragten den Änderungen kritisch gegenüber.²¹² So ist der erhöhte Ansatz der „Wenigeraufwendungen“²¹³ für viele Kommunen aufgrund der angespannten Haushaltslage sowie „angesichts des stetig eskalierenden Kostendrucks“²¹⁴ nicht realisierbar, wodurch die gewünschte Wirkung des globalen Minderaufwands nicht zum Tragen kommt.²¹⁵ Es besteht diesbezüglich zudem die Befürchtung, dass „[d]urch den möglichen Verlustvortrag [...] beispielsweise Globale Minderaufwendungen nicht mit der Ernsthaftigkeit erzielt [werden].“²¹⁶

Treffend äußert ein Befragter:

„Die Neuregelungen des 3. NKFVG verringern den aufsichtlichen Druck auf die Gemeinden, indem u. a. haushaltsrechtliche Fiktion neu eingeführt (Verlustvortrag) oder ausgeweitet wurde (globaler Minderaufwand). Allerdings gehen mit diesen rein haushaltsrechtlichen Erleichterungen keinerlei liquiditätswirksamen oder gar strukturellen Hilfen einher, die der Unterfinanzierung der Gemeinden wirksam entgegenwirken würden.“²¹⁷

5 Fazit und Ausblick

Die Analyse der Rechtslage, der kommunalen Haushaltslage sowie die Ergebnisse der durchgeführten Online-Befragung verdeutlichen, dass das 3. NKFVG den nordrhein-westfälischen Kommunen neue haushaltspolitische Handlungsspielräume eröffnet hat. Zur erleichterten Darstellung des Haushaltsausgleichs trugen insbesondere die Erhöhung des maximal zulässigen Ansatzes für den globalen Minderaufwand sowie die Stärkung der Ausgleichsrücklage als Schwankungsreserve bei. Zudem ermöglicht das neu implementierte Instrument des Verlustvortrags eine Vermeidung bzw. zeitliche Verzögerung der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Diese Wirkung konnte im Rahmen der empirischen Befragung bestätigt werden.

Darüber hinaus legen sowohl die Befragungsergebnisse als auch die kommunalen Haushaltsdaten nahe, dass ein befürchteter sprunghafter Anstieg der Zahl haushaltssicherungspflichtiger Kommunen, insbesondere für das Haushaltsjahr 2024, zunächst ausgeblieben sind. Auch wenn sich für das Jahr 2025 laut den Befragungsergebnissen erste Anzeichen einer

²¹⁰ ebd. Rn. 75.

²¹¹ ebd. Rn. 84.

²¹² Vgl. [Anhang 3.3](#): Frage 13 Kategorien & Segmente, alle Übrigen Rn. der Kategorie Globaler Minderaufwand.

²¹³ [Anhang 3.3](#): Frage 13, Rn.19.

²¹⁴ ebd. Rn. 58.

²¹⁵ Vgl. ebd. Rn.19, 58, 67, 74.

²¹⁶ ebd. Rn. 3.

²¹⁷ ebd. Rn. 61.

moderaten Zunahme dieser Zahl erkennen lassen, kann festgehalten werden, dass eine zentrale Zielsetzung des Gesetzgebers, die kurzfristige Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit, vorläufig erreicht wurde.

Allerdings bleibt fraglich, ob diese Maßnahmen auch zu einer nachhaltigen Stärkung führen. Die aufgeworfene Frage, ob das 3. NKFVG zur nachhaltigen Absicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen in NRW beiträgt, ist nach derzeitigem Erkenntnisstand zu verneinen, auch wenn durch das Gesetz kurzfristige haushaltspolitische Spielräume geschaffen werden konnten.

Denn das grundlegende Problem der strukturellen Unterfinanzierung, verursacht u. a. durch unzureichend gegenfinanzierte Aufgabenübertragungen, wird durch das 3. NKFVG nicht behoben. Vielmehr ist festzustellen, dass die gesetzlichen Neuregelungen tendenziell zu einer Verschleierung und Verschärfung der bestehenden haushaltswirtschaftlichen Problemlagen führen, da sie beispielsweise eine zeitliche Verlagerung erforderlicher Konsolidierungsmaßnahmen ermöglichen, anstatt deren strukturelle Ursachen anzugehen. Besonders deutlich wird dies bei dem neu implementierten Instrument des Verlustvortrags, das die Möglichkeit eröffnet, Fehlbeträge in zukünftigen Haushaltsjahren zu verlagern, wenngleich diese spätestens nach drei Jahren auszugleichen sind. In Anbetracht der angespannten wirtschaftlichen Lage, der unsicheren konjunkturellen Entwicklung sowie der geopolitischen Spannungen erscheint die dafür notwendige Erwirtschaftung von Jahresüberschüssen zunehmend unwahrscheinlich. Infolgedessen ist eine Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage eher zu erwarten, was deren Substanz nachhaltig schwächt, insbesondere vor dem Hintergrund der abgeschafften Mindestbestandshöhe. Die gesetzlich intendierte Funktion der Ausgleichsrücklage als Schwankungsreserve kann unter diesen Voraussetzungen nicht wirksam werden, da deren Wiederauffüllung ohne regelmäßige Jahresüberschüsse nicht realisierbar ist. Auch die grundlegende Zielsetzung des NKF, eine nachhaltige und generationengerechte Haushaltsführung sicherzustellen, wird aus Sicht vieler Befragter durch die aktuellen Änderungen untergraben. Dies zeigt sich in der kritischen Einschätzung des Verlustvortrags als Instrument zur Umgehung von Konsolidierungsmaßnahmen.

In Anbetracht dessen kann festgehalten werden, dass es zur nachhaltigen Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit weitreichender Reformen bedarf, insbesondere einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Gemeinden durch Bund und Land. Nur wenn den Gemeinden die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen, um gegenwärtige und zukünftige Aufgaben zu erfüllen, kann eine nachhaltige und generationengerechte Haushaltsführung gewährleistet werden.

Daher werden die Entwicklungen der nächsten Jahre zeigen, ob die vorgenommenen Gesetzesänderungen als Übergangsinstrument genutzt werden oder sie lediglich ein „Spiel auf Zeit“ darstellen. Im ungünstigsten Fall könnten die gesetzgeberischen Maßnahmen nur eine mittelfristig verzögerte Welle der Haushaltssicherungspflicht mit sich ziehen, mit spürbaren Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung, die örtliche Daseinsvorsorge und künftige Generationen.

Künftige Entwicklungen sollten angesichts der potenziell schwerwiegenden negativen Auswirkungen auf die Gemeinden und hierdurch auf das Land näher untersucht und analysiert werden. Beispielhaft bietet sich hierfür die Analyse der ersten Verlustvorträge nach Ablauf der dreijährigen Frist an, um deren Effekte zu bewerten und zu prüfen, ob dieses Instrument tatsächlich zur finanziellen Stabilisierung beiträgt.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Monografien

Döring, N. (2023): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, 6. Aufl., Berlin, Heidelberg.

Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2020): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020. Erfolgreiche Konsolidierung in 2019... und dann kam die nächste Krise, Essen.

Kuckartz, U./Rädiker, S. (2024): Fokussierte Interviewanalyse mit MAXQDA, 2. Aufl., Wiesbaden, Heidelberg.

Steiner, E./Benesch, M. (2015): Der Fragebogen. Von der Forschungsidee zur SPSS-Auswertung, 4. Aufl., Wien.

Beiträge in Sammelwerken

Baur, N./Blasius, J. (2022): Methoden der empirischen Sozialforschung. Ein Überblick. in: Baur, N./Blasius, J. (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 1–32.

Diemert (2025a): § 76 GO NRW. in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 30. Aufl., München.

Fietz, Jennifer, Friedrichs, Jürgen (2022): Gesamtgestaltung des Fragebogens. in: Baur, N./Blasius, J. (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 1081–1097.

Grüger, L./Welz, U. F./Woll, R. (2023): Vorstellung eines Leitfadens für schriftliche Befragungen. in: Grüger, S. (Hrsg.), Nachhaltiges Qualitätsdatenmanagement. Bericht zur GQW-Jahrestagung 2022 in Chemnitz, Wiesbaden, Heidelberg, S. 78–103.

Reuband/Karl-Heinz (2015): Ausschöpfung und Nonresponse Bias in postalischen Befragungen Der Stellenwert von Incentives, Fragebogenlänge und Anonymität der Fragenadministration. in: Schupp, J./Wolf, C. (Hrsg.), Nonresponse Bias. Qualitätssicherung sozialwissenschaftlicher Umfragen, Wiesbaden, S. 209–251.

Schupp, J./Wolf, C. (2015): Vorwort. in: Schupp, J./Wolf, C. (Hrsg.), Nonresponse Bias. Qualitätssicherung sozialwissenschaftlicher Umfragen, Wiesbaden, S. 7–9.

Stein, P. (2022): Forschungsdesigns für die quantitative Sozialforschung. in: Baur, N./Blasius, J. (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 143–162.

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Duisburg

Studienort Duisburg

Fachbereich Kommunaler Verwaltungsdienst



Bachelorthesis zum Thema:

Die Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen zur Stressbewältigung bei Studierenden: Eine literaturbasierte Analyse

Vorgelegt von:

Nina Marie Rudnik
Einstellungsjahrgang: 2022

Abgabedatum: 13.06.2025

Erstgutachterin: Prof.'in Dr. Katharina Lorey
Zweitgutachterin: Prof.'in Dr. Sabrina
Munsch

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Relevanz	1
1.2 Forschungsfrage und Zielsetzung	2
1.3 Aufbau der Arbeit	2
2 Theoretische Grundlagen	4
2.1 Stress	4
2.1.1 Begriffliche Grundlagen	4
2.1.2 Stressoren	6
2.1.3 Der Prozess der Stressentstehung und -bewältigung	7
2.1.4 Auswirkungen von Stress	10
2.2 Achtsamkeit	12
2.2.1 Begriffsdefinition und Herkunft	12
2.2.2 Erscheinungsformen achtsamen Erlebens	13
2.3 Achtsamkeitsbasierte Interventionen	14
2.3.1 Übungsformen der Achtsamkeit	14
2.3.2 Achtsamkeitsbasierte und achtsamkeitsinformierte Therapieansätze	15
2.3.3 Digitale Achtsamkeitsinterventionen	16
2.3.4 Psychologische Wirkmechanismen	18
3 Methodik	20
3.1 Forschungsdesign	20
3.2 Literaturrecherche	21
3.3 Ein- und Ausschlusskriterien	22
3.4 Studienauswahl	24
4 Ergebnisse	25
4.1 Rahmenbedingungen der Studien	25

4.2 Aufbau und Zielsetzung der Interventionen	26
4.3 Wirksamkeit der achtsamkeitsbasierten Interventionen	32
4.4 Moderierende Faktoren der Interventionswirksamkeit	34
5 Diskussion	37
5.1 Einordnung in den aktuellen Forschungsstand	37
5.2 Limitationen	40
6 Fazit	42
6.1 Schlussfolgerung und Beantwortung der Forschungsfrage	42
6.2 Handlungsempfehlungen und Forschungsbedarf	44
Literaturverzeichnis	47

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - <i>Ein- und Ausschlusskriterien (Eigene Darstellung)</i>	23
Tabelle 2 - <i>Übersicht der ausgewählten Studien (Eigene Darstellung)</i>	30

Abkürzungsverzeichnis

ACT	Acceptance and Commitment Therapy
BSM	Body-Scan-Meditation
DASS-42	Depression Anxiety and Stress Scale
DBT	Dialektisch-Behaviorale Therapie
MBC	Mindfulness-Based College
MBCT	Mindfulness-Based Cognitive Therapy
MBCUL	Mindfulness-Based Coping With University Life
MBRP	Mindfulness-Based Relapse Prevention
MBSR	Mindfulness-Based Stress Reduction
PSS	Perceived Stress Scale
RCT	Randomized Controlled Trial (randomisiert kontrollierte Studie)

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Relevanz

Freiheit, Selbstfindung und Ungebundenheit, diese Schlagwörter prägen das weit verbreitete Bild vom unbeschwerten Leben der Studierenden. Das Studium wird häufig als Lebensphase wahrgenommen, die vom Loslösen gesellschaftlicher Zwänge begleitet ist, reich an neuen Erfahrungen und offen für persönliche Entwicklung (Horndasch, 2010). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Maß diese idealisierte Vorstellung der tatsächlichen Lebensrealität von Studierenden entspricht. Unbestritten ist, dass das Studium in vielerlei Hinsicht bedeutende Chancen für persönliches Wachstum bietet. Es stärkt die Autonomie, fördert soziale Verbundenheit und erweitert die intellektuellen Horizonte (Arnett, 2015).

Diese positiven Aspekte spiegeln jedoch nur einen Teil der studentischen Realität wider. Parallel dazu treten zunehmend Belastungen und psychische Herausforderungen in den Vordergrund, die mit dem Studium einhergehen. Bereits der TK-CampusKompass aus dem Jahr 2015 verwies auf eine steigende Stresswahrnehmung im studentischen Alltag (Techniker Krankenkasse, 2015). Eine aktualisierte Einschätzung liefert der TK-Gesundheitsreport 2023, in dem 68 % der befragten Studierenden angaben, sich im Verlauf der letzten zwölf Monate häufig durch Stress erschöpft gefühlt zu haben. Im Jahr 2015 lag dieser Anteil noch bei 44 %. Darüber hinaus berichteten viele Studierende von Symptomen wie Konzentrationsstörungen, Kopfschmerzen oder Schlafproblemen (Techniker Krankenkasse, 2023). Diese Angaben verdeutlichen, dass sich Belastungen zunehmend als dauerhafte Bestandteile des Studienalltags etablieren und nicht nur als vorübergehende Ausnahmeerscheinungen wahrgenommen werden. Internationale Studien verdeutlichen zudem, dass hoher Stress im Studium ein weltweit verbreitetes Phänomen ist. So gaben 84,4 % der befragten Studierenden in Pakistan an, unter starkem Stress zu leiden (Asif et al., 2020). In Indien sowie in Australien lag der Anteil jeweils bei 53 % (Stallmann, 2008; Iqbal et al., 2015). Da eine dauerhafte intensive Stressbelastung mit psychischen und physischen Beeinträchtigungen einhergehen kann, ist dem Thema studentischer Stress besondere Aufmerksamkeit zu widmen (Buchenau & Lehmann, 2021).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie sich die hohe Stressbelastung wirksam reduzieren lässt. Als ein vielversprechender Bewältigungsansatz rückt dabei das Konzept der Achtsamkeit verstärkt in den Fokus wissenschaftlicher und praktischer Aufmerksamkeit. Achtsamkeitsbasierte Interventionen, wie das weit verbreitete Mindfulness-Based Stress Reduction (MBSR) Programm, werden inzwischen umfassend im Bereich der psychischen Gesundheit eingesetzt. Zahlreiche Studien belegen bereits ihre positiven Effekte,

insbesondere auf die Reduktion von Stress, aber auch auf Depressionen, Emotionsregulation oder Wohlbefinden (Keng et al., 2011; Kabat-Zinn, 2013; Zhang et al., 2021). Die Kombination aus hoher Stressbelastung im Studium und dem wachsenden Interesse an Achtsamkeit als Bewältigungsstrategie macht eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesem Thema besonders relevant und bildet damit den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit.

1.2 Forschungsfrage und Zielsetzung

Vor dem Hintergrund zunehmender psychischer Belastungen im Studium und der wachsenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit achtsamkeitsbasierten Ansätzen stellt sich die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit wie folgt: Wie wirksam sind achtsamkeitsbasierte Interventionen bei der Stressbewältigung von Studierenden und welche Einflussfaktoren moderieren ihre Effektivität?

Ziel dieser Arbeit ist es, auf Grundlage aktueller Forschungsliteratur eine systematische Analyse zur Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen im Hochschulkontext vorzunehmen. In die Betrachtung einbezogen werden sowohl klassische Präsenzformate wie MBSR als auch moderne digitale Angebote, etwa App-gestützte Programme oder Online-Kurse. Dadurch soll ein möglichst umfassendes Bild der derzeit eingesetzten Maßnahmen und ihrer Wirkmechanismen entstehen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Frage, unter welchen Bedingungen diese Interventionen besonders wirksam sind. Dazu werden potenzielle Einflussfaktoren wie die Dauer, Intensität und methodische Gestaltung der Programme, individuelle Voraussetzungen der Teilnehmenden sowie kontextuelle Rahmenbedingungen in die Analyse einbezogen. Die Arbeit verfolgt dabei drei zentrale Zielsetzungen: Erstens soll ein strukturierter Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu achtsamkeitsbasierten Maßnahmen im Hochschulbereich gegeben werden. Zweitens sollen relevante Moderatoren der Wirksamkeit identifiziert und kritisch diskutiert werden. Drittens sollen auf Basis der Befunde konkrete Handlungsempfehlungen für Hochschulen, Studierende und die weitere Forschung abgeleitet werden.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Bachelorarbeit ist in sechs Kapitel gegliedert. Kapitel 1 umfasst die Einleitung. Es führt in das Thema ein, beschreibt die Problemstellung und Relevanz, formuliert die zentrale Forschungsfrage und erläutert die Zielsetzung der Arbeit. Kapitel 2 bildet den theoretischen Rahmen der Untersuchung. Darin werden grundlegende Begriffe

wie Stress, Achtsamkeit und achtsamkeitsbasierte Interventionen definiert sowie in psychologische Konzepte und Modelle eingebettet. Ziel dieses Kapitels ist es, ein klares Verständnis der zentralen theoretischen Grundlagen zu schaffen, auf denen die weiteren Analysen und Überlegungen im Verlauf der Arbeit aufbauen. Kapitel 3 beschreibt das methodische Vorgehen. Im Zentrum steht die systematische Literaturrecherche, auf deren Grundlage einschlägige Studien identifiziert und ausgewertet werden. Das Kapitel erläutert das methodische Design dieser literaturbasierten Untersuchung sowie die Recherche- und Bewertungskriterien der berücksichtigten Literatur. Kapitel 4 enthält die strukturierte Darstellung der zentralen Inhalte und Ergebnisse der analysierten Studien. Es systematisiert die gefundenen Aussagen im Hinblick auf die Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen und schafft die Grundlage für die anschließende Diskussion. Kapitel 5 widmet sich der kritischen Auseinandersetzung mit den Befunden. Dabei werden diese in den aktuellen Forschungsstand eingeordnet, Implikationen abgeleitet und potenzielle Limitationen reflektiert. Kapitel 6 fasst die zentralen Ergebnisse zusammen, zieht ein abschließendes Fazit und gibt einen Ausblick auf zukünftige Forschungsfragen. Darüber hinaus werden praxisorientierte Empfehlungen für Studierende sowie für eine gesundheitsförderliche Gestaltung des Hochschulalltags formuliert.

2 Theoretische Grundlagen

Um die Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen zur Stressbewältigung bei Studierenden fundiert einordnen zu können, bedarf es zunächst einer theoretischen Auseinandersetzung mit den zentralen Konzepten. Dieses Kapitel führt zunächst in die Grundlagen des Stressbegriffs ein, beleuchtet anschließend das Konzept der Achtsamkeit und stellt darauf aufbauend verschiedene achtsamkeitsbasierte Interventionsansätze vor, die im weiteren Verlauf der Arbeit vertiefend analysiert werden. Ziel ist es, ein konsistentes begriffliches Fundament zu legen, auf dem die nachfolgende Untersuchung systematisch aufbauen kann.

2.1 Stress

In diesem Kapitel werden die theoretischen Grundlagen des Stresskonzeptes erläutert. Ausgangspunkt ist die Frage, was unter Stress überhaupt zu verstehen ist. Darauf aufbauend werden mögliche Auslöser, sogenannte Stressoren, beschrieben, gefolgt von einer Darstellung des Prozesses der Stressentstehung und -bewältigung. Abschließend wird aufgezeigt, welche potenziellen Auswirkungen Stress haben kann, insbesondere im Kontext des studentischen Alltags.

2.1.1 Begriffliche Grundlagen

Der Begriff Stress ist im heutigen Sprachgebrauch allgegenwärtig und wird in vielen Zusammenhängen verwendet, zum Beispiel zur Beschreibung äußerer Belastungen wie Zeitdruck oder Konflikte sowie innerer Reaktionen wie Erschöpfung oder Gereiztheit. Diese Doppeldeutigkeit führt zu einer begrifflichen Unschärfe, die sich auch in der wissenschaftlichen Diskussion widerspiegelt. Eine allgemein anerkannte Definition liegt bislang nicht vor. Vielmehr lassen sich verschiedene theoretische Zugänge unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Aspekte des Phänomens in den Mittelpunkt stellen (Bartholdt & Schütz, 2010). Relevante Perspektiven ergeben sich dabei insbesondere aus historischer, medizinischer und psychologischer Sicht.

Ein erster Zugang zur Begriffsbestimmung ergibt sich aus der historischen Entwicklung. Ursprünglich stammt der Begriff Stress aus der Materialwissenschaft, wo er im Englischen die Beanspruchung von Materialien durch äußeren Druck bezeichnete (Litzcke & Schuh, 2005).

Dieses Bild eines mechanischen Drucks wurde später auf den Menschen übertragen. Hans Selye brachte den Begriff Stress in den 1930er Jahren erstmals in die medizinische und

psychologische Fachsprache ein. Er definierte Stress als eine unspezifische Reaktion des Körpers auf jede Form von Anforderung, unabhängig davon, ob diese positiv oder negativ erlebt wird (Selye, 1974).

Während sein Ansatz vor allem physiologische Prozesse betonte, erweiterten psychologische Theorien das Verständnis von Stress um kognitive und emotionale Komponenten. Einen zentralen Beitrag leistete das Transaktionale Modell von Lazarus und Folkman (1984), das Stress als Ergebnis eines dynamischen Wechselspiels zwischen Person und Umwelt versteht. Stress entsteht demnach nicht durch die Situation an sich, sondern durch die subjektive Einschätzung, ob eine Anforderung als bedeutsam erlebt wird und ob die zur Verfügung stehenden Ressourcen ausreichen, um sie zu bewältigen. Der Fokus liegt somit auf der individuellen Wahrnehmung und Bewertung. Aktuelle Ansätze der Stressforschung greifen die subjektzentrierte Sichtweise auf und differenzieren zwischen äußeren Belastungen und der individuellen Reaktion darauf. Rusch (2019) unterscheidet dabei zwischen psychischer Belastung als Summe einwirkender Umweltfaktoren und psychischer Beanspruchung als deren persönliche Verarbeitung, die stark von individuellen Ressourcen, Erfahrungen und situativen Bedingungen abhängt. In ähnlicher Weise beschreibt Nerdinger et al. (2019) Stress als unangenehmen inneren Spannungszustand, der entsteht, wenn eine Situation als bedeutsam, zugleich aber als schwer kontrollierbar erlebt wird. Besonders kritisch wird Stress dann, wenn eigene Einflussmöglichkeiten als unzureichend wahrgenommen werden. Die drei Erklärungsansätze unterstreichen, dass Stress primär dort entsteht, wo äußere Anforderungen auf begrenzte persönliche Ressourcen treffen.

Begrenzte persönliche Ressourcen müssen jedoch nicht zwangsläufig zu negativem Stresserleben führen. Je nach Bewertung und Kontext kann Stress auch als herausfordernd und motivierend erlebt werden. In diesem Sinne unterscheidet die Forschung zwischen Eustress und Distress. Eustress bezeichnet positiven Stress, der als anregend, motivierend und leistungsfördernd erlebt wird, kann jedoch im Übermaß auch verausgaben. Im Gegensatz dazu steht Distress, der mit Gefühlen der Überforderung, Kontrollverlust und negativen Emotionen einhergeht und bei anhaltender Dauer gesundheitlich belastend wirken kann (Reif et al., 2018; Semmer & Zapf, 2018; Rusch, 2019).

Insgesamt zeigt sich, dass Stress kein eindeutig definierbares Konzept ist, sondern ein subjektives Erleben, das im Zusammenspiel äußerer Anforderungen und individueller Bewertung entsteht. Entscheidend ist nicht die Situation selbst, sondern wie sie wahrgenommen und eingeschätzt wird.

2.1.2 Stressoren

Im vorherigen Kapitel wurden mehrfach Anforderungen und Situationen thematisiert, die individuell bewertet werden und je nach persönlicher Einschätzung Stress auslösen können. Hier spricht man in der psychologischen Fachliteratur übergeordnet von Stressoren. Sie bilden den Ausgangspunkt für das individuelle Stresserleben, da sie sowohl äußere Reize als auch innere Vorgänge umfassen können, die das körperliche oder seelische Gleichgewicht stören und eine Anpassungsreaktion des Organismus erfordern (Litzcke & Schuh, 2005; Nerdinger et al., 2019). Dieses Kapitel nimmt Stressoren genauer in den Blick. Neben ihrer Einteilung in grundlegende Kategorien und objektive Merkmale wird auch der Einfluss von persönlichen Stressverstärkern erläutert.

Stressoren lassen sich in die drei grundlegenden Kategorien physisch, psychisch und sozial unterteilen (Kaluzka, 2023). Diese Differenzierung ermöglicht eine systematische Einordnung der vielfältigen Belastungen, denen Studierende im Verlauf ihres Studiums begegnen. Physische Stressoren beziehen sich auf äußere oder körperbezogene Einflüsse wie Erkrankungen, Schmerzen oder Lärm (Kaluzka, 2023). Während sie im Kontext studentischer Belastungen seltener thematisiert werden, können sie dennoch eine Rolle spielen. Deutlich stärker ausgeprägt sind psychische Stressoren, die aus hohen Leistungsanforderungen und innerem Druck entstehen. Zeitknappheit, umfangreiche Lerninhalte, Prüfungen und Abschlussarbeiten zählen zu den häufigsten Belastungsfaktoren im Studium (Herbst et al., 2016; Techniker Krankenkasse, 2023). Hinzu kommen strukturelle Bedingungen wie ungleichmäßig verteilte Arbeitsphasen, das enge Korsett der Regelstudienzeit und der permanente Leistungsanspruch innerhalb vieler Lehrveranstaltungen (Herbst et al., 2016; Kroher, 2023). Ergänzend dazu wirken soziale Stressoren, die sich aus zwischenmenschlichen und sozialen Rahmenbedingungen ergeben (Kaluzka, 2023). Die gleichzeitige Bewältigung von Studium, sozialem Leben, familiären Verpflichtungen und oft auch Erwerbstätigkeit stellt eine erhebliche Herausforderung dar. Finanzielle Unsicherheit und fehlende zeitliche Ressourcen verstärken diesen Druck zusätzlich (Herbst et al., 2016; Techniker Krankenkasse, 2023).

Neben der inhaltlichen Einordnung in physische, psychische und soziale Kategorien ist auch die Beschaffenheit einzelner Stressoren entscheidend für ihr Belastungspotenzial. Nicht nur was belastet, sondern auch wie ein Stressor auftritt, beeinflusst das individuelle Stresserleben maßgeblich. Wesentliche Merkmale sind dabei Häufigkeit, Intensität, Dauer und Vorhersehbarkeit. Besonders belastend wirken Reize, die unerwartet einsetzen, über längere Zeit anhalten oder regelmäßig wiederkehren, vor allem dann, wenn sie mit einem Gefühl von Kontrollverlust einhergehen (Schneiderman et al., 2005).

Wie stark ein Stressor erlebt wird, hängt jedoch nicht nur von seinen äußeren Merkmalen ab. Ebenso entscheidend ist, mit welcher inneren Haltung eine Person ihm begegnet. Individuelle Denk- und Verhaltensmuster können das Stresserleben erheblich verstärken. Solche sogenannten persönlichen Stressverstärker beschreiben stabile Einstellungen, die dazu führen, dass Anforderungen als besonders bedrohlich oder überfordernd wahrgenommen werden, unabhängig von ihrem tatsächlichen Ausmaß (Kaluza, 2023). Typische Muster sind ein ausgeprägter Perfektionismus, ein starkes Kontrollbedürfnis, das Bedürfnis nach Anerkennung sowie die Neigung zur Selbstüberforderung. Diese Tendenzen beeinflussen, wie Menschen Situationen bewerten und auf Belastungen reagieren (Kaluza, 2023). Rusch (2019) betont, dass vor allem Personen mit hohem Leistungsanspruch und strenger Selbstwahrnehmung anfälliger für stressverstärkende Bewertungen sind.

2.1.3 Der Prozess der Stressentstehung und -bewältigung

Die Entstehung von Stress wird in der Forschung durch verschiedene theoretische Modelle beschrieben, die jeweils unterschiedliche Aspekte betonen. Grundlegend lassen sich drei Perspektiven unterscheiden, nämlich die reaktionsorientierte, die reizorientierte und die transaktionale Sichtweise (Cohen et al., 1995; Rusch, 2019).

Die reaktionsorientierte Perspektive versteht Stress als allgemeine körperliche Reaktion auf einen Stressor, unabhängig von dessen genauer Beschaffenheit. Im Vordergrund stehen dabei biologische Prozesse, etwa die Aktivierung des Nervensystems oder die Ausschüttung von Stresshormonen. Die reizorientierte Perspektive nimmt hingegen an, dass bestimmte Eigenschaften eines Stressors, etwa seine Intensität oder seine Unvorhersehbarkeit, unabhängig von der betroffenen Person zur Auslösung von Stress führen können. Beide Ansätze liefern wichtige Erkenntnisse über körperliche und externe Einflussfaktoren, greifen aber zu kurz, wenn es darum geht, individuelle Unterschiede im Stresserleben zu erklären (Cohen et al., 1995; Reif et al., 2018; Rusch, 2019).

Das Transaktionale Stressmodell von Lazarus und Folkman stellt eine zentrale Erweiterung dieser Ansätze dar. Es beschreibt Stress als Ergebnis eines wechselseitigen Prozesses zwischen Person und Umwelt, bei dem nicht der Stressor selbst, sondern dessen subjektive Bewertung entscheidend ist. Ob eine Situation als belastend erlebt wird, hängt davon ab, wie sie im Hinblick auf persönliche Ziele, Erfahrungen und verfügbare Ressourcen eingeschätzt wird (Lazarus & Folkman, 1984; Rusch, 2019; Hellert & Stix, 2023).

Im Transaktionalen Modell umfasst der Stressentstehungsprozess drei Bewertungsschritte, die primäre Bewertung, die sekundäre Bewertung und die Neubewertung. Diese sind analytisch zu unterscheiden, verlaufen in der Praxis jedoch nicht strikt nacheinander,

sondern können sich gegenseitig beeinflussen. Ausgelöst wird der Prozess stets durch einen potenziellen Stressor (Lazarus & Folkman, 1984). Die im Folgenden erläuterten Schritte und deren Zusammenhänge lassen sich nochmals anschaulich in Abbildung 1 nachvollziehen.

Im Rahmen der primären Bewertung wird zunächst eingeschätzt, ob ein Stressor für die betroffene Person bedeutsam ist. Wird er als irrelevant oder positiv eingeordnet, bleibt eine Stressreaktion aus. Nur wenn der Stressor als potenziell belastend wahrgenommen wird, kann überhaupt eine Stressreaktion ausgelöst werden. In diesem Fall erfolgt eine genauere Einordnung, etwa als Bedrohung, als bereits eingetretener Schaden oder als Herausforderung (Lazarus & Folkman, 1984; Reif et al., 2018). Diese Einschätzungen können sich auch überschneiden, zum Beispiel in einer Prüfungssituation, die zugleich als bedrohlich und herausfordernd erlebt wird (Lazarus & Folkman, 1984).

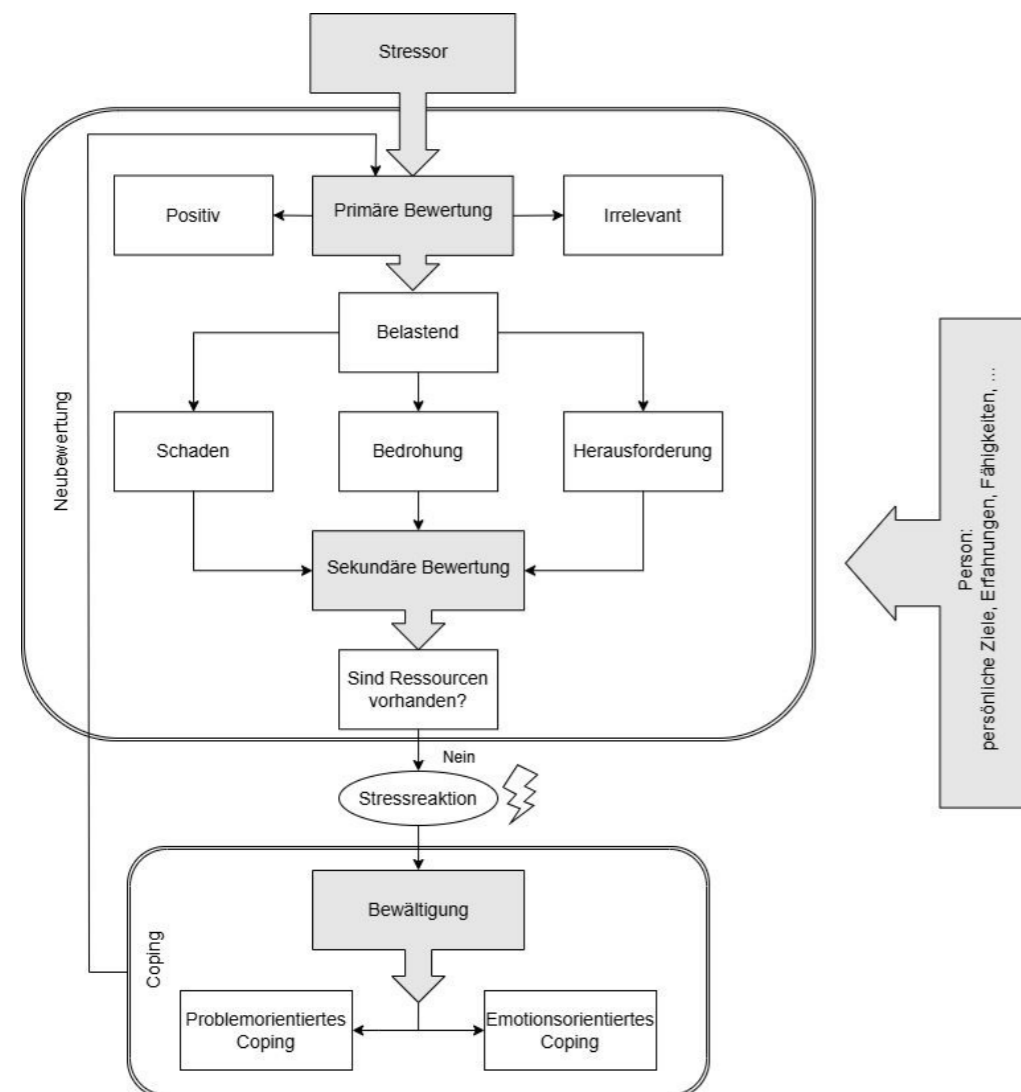
An die primäre Bewertung schließt sich die sekundäre Bewertung an. In diesem Schritt schätzt die betroffene Person ein, welche Ressourcen ihr zur Verfügung stehen, um mit dem Stressor umzugehen. Dabei werden sowohl persönliche Fähigkeiten und Erfahrungen als auch äußere Unterstützungsquellen wie soziale Hilfe oder konkrete Handlungsmöglichkeiten berücksichtigt. Werden die vorhandenen Ressourcen als unzureichend eingeschätzt, wird der Stressor als belastend erlebt und eine Stressreaktion wird ausgelöst (Kaluza, 2012; Hellert & Stix, 2023).

Diese Einschätzung leitet den sogenannten Coping-Prozess ein, also den Versuch, die empfundene Belastung zu bewältigen. Dabei unterscheidet die Forschung zwischen problemorientiertem und emotionsorientiertem Coping. Während problemorientiertes Coping darauf abzielt, den Stressor aktiv zu beeinflussen oder zu beseitigen, richtet sich emotionsorientiertes Coping auf den bewussten Umgang mit den dadurch ausgelösten Gedanken und Gefühlen und versucht, die innere Haltung gegenüber dem Stressor zu verändern (Rusch, 2019; Hellert & Stix, 2023). Die Fähigkeit, passende Strategien einzusetzen, wird in diesem Zusammenhang auch als Resilienz beschrieben (Rusch, 2019).

Nach den Bewältigungsversuchen schließt sich eine Neubewertung des Stressors an. Die betroffene Person reflektiert dabei, ob sich ihre ursprüngliche Einschätzung verändert hat, etwa durch Erfolge im Coping, neue Informationen oder veränderte Umstände (Reif et al., 2018). Fällt diese Neubewertung positiv aus, kann sich das Stresserleben deutlich verringern oder ganz auflösen, was zugleich das Erleben von Selbstwirksamkeit stärkt. Bleibt die Entlastung jedoch aus, setzt der Bewertungs- und Bewältigungsprozess erneut ein. Wird der Stressor auch nach wiederholter Neubewertung weiterhin als überfordernd und unkontrollierbar erlebt, erhöht sich das Risiko für chronischen Stress und damit verbundene gesundheitliche Beeinträchtigungen (Rusch, 2019).

Abbildung 1

Transaktionales Stressmodell nach Lazarus und Folkman (Eigene Darstellung)



Anmerkung. In Anlehnung an Franke, 2012, S. 122

2.1.4 Auswirkungen von Stress

Stressreaktionen gehen mit vielfältigen Veränderungen auf körperlicher, psychischer und sozialer Ebene einher. Ziel dieses Kapitels ist es, die unterschiedlichen Auswirkungen von Stress, insbesondere im Kontext des studentischen Alltags, darzustellen. Ausgangspunkt ist die Betrachtung akuter Stressreaktionen, gefolgt von der Abgrenzung zu chronischem Stress und den damit verbundenen gesundheitlichen Risiken. Abschließend wird untersucht, inwieweit sich diese Belastungen bereits im studentischen Alltag widerspiegeln.

Um die Auswirkungen von Stress nachvollziehen zu können, ist zunächst ein Blick auf die grundlegenden Mechanismen akuter Stressreaktionen erforderlich. In belastenden Situationen aktiviert der Körper kurzfristig biologische Programme zur unmittelbaren Bewältigung der Herausforderung. Dieses als Kampf-oder-Flucht-Reaktion bekannte Muster ist evolutionär verankert und äußert sich in physiologischen Veränderungen wie erhöhter Atemfrequenz, beschleunigtem Herzschlag und verstärktem Schwitzen. Gelingt die Bewältigung der Situation, kann dies mit subjektivem Erleben von Erleichterung oder sogar gesteigertem Wohlbefinden einhergehen. Akute Stressreaktionen erfüllen somit eine zentrale Schutz- und Anpassungsfunktion, indem sie kurzfristig die Leistungsfähigkeit erhöhen und eine flexible Reaktion auf Umwelthanforderungen ermöglichen (Mainka-Riedel, 2013; Reif et al., 2018; Kaluza, 2023).

Problematisch wird Stress vor allem dann, wenn er nicht mehr vorübergehend bleibt, sondern zum chronischen Zustand wird. Fehlen Phasen der Erholung, geraten die Regulationsmechanismen von Körper und Psyche zunehmend an ihre Belastungsgrenzen. Die daraus resultierende Daueraktivierung des Stresssystems erhöht nicht nur das Risiko für körperliche und psychische Erkrankungen, sondern beeinflusst auch das soziale Umfeld negativ (Mainka-Riedel, 2013; Rusch, 2019; Kaluza, 2023).

Erste Hinweise auf gesundheitliche Beeinträchtigungen zeigen sich oft in unspezifischen Symptomen wie muskulären Verspannungen, erhöhter Infektanfälligkeit oder anhaltender Erschöpfung (Kaluza, 2023). Bei fortbestehender Belastung steigt das Risiko für manifeste körperliche Erkrankungen, darunter Hypertonie, gastrointestinale Beschwerden, dermatologische Reaktionen und kardiovaskuläre Störungen (Nerdinger et al., 2019; Kaluza, 2023). Die anhaltende physiologische Überforderung kann somit tiefgreifende somatische Folgen nach sich ziehen. Auch psychische und kognitive Symptome zählen zu den typischen Begleiterscheinungen chronischer Stressbelastung. Häufig treten Anspannung, Reizbarkeit, Konzentrationsschwierigkeiten und Denkhemmungen auf (Mainka-Riedel, 2013; Kaluza, 2023). Ohne adäquate Bewältigungsstrategien kann dies in emotionale Erschöpfung, Antriebslosigkeit und ein verringertes subjektives Wohlbefinden übergehen. Langfristig erhöht sich das Risiko für psychische Störungen wie Depressionen,

Angststörungen, Burnout und substanzbezogene Erkrankungen (Nerdinger et al., 2019; Kaluza, 2023). Auch das soziale Umfeld bleibt nicht unbeeinträchtigt. Anhaltende Belastungen können sich in Vorwürfen, Rückzug oder aggressivem Verhalten äußern, was die Entstehung interpersoneller Konflikte begünstigt (Mainka-Riedel, 2013). In vielen Fällen kommt es zu kompensatorischen Verhaltensweisen, die kurzfristig entlastend wirken, langfristig jedoch gesundheitsgefährdend sind. Dazu zählen unter anderem dysreguliertes Essverhalten, gestörte Schlafmuster oder ein erhöhter Konsum psychotroper Substanzen (Kaluza, 2023).

Viele der beschriebenen gesundheitlichen Folgen chronischer Stressbelastung lassen sich auch im studentischen Alltag beobachten. Studien zeigen, dass insbesondere in Phasen hoher Studienanforderungen (z.B. Prüfungsphasen) psychische und somatische Beschwerden deutlich zunehmen (Herbst et al., 2016). So berichten Herbst et al. (2016) vermehrt von Symptomen wie innerer Unruhe, Schlafstörungen, Konzentrationsproblemen und Antriebslosigkeit. Diese psychischen Belastungen treten häufig gemeinsam mit körperlichen Beschwerden auf. Der Gesundheitsreport der Techniker Krankenkasse (2023) verweist auf eine hohe Prävalenz von Kopf- und Rückenschmerzen, Magen-Darm-Problemen, Atembeschwerden sowie erhöhter Infektanfälligkeit unter Studierenden. Neben den körperlichen und psychischen Auswirkungen zeigen sich auch im sozialen Bereich Konsequenzen. Während belastungsintensiver Studienphasen kommt es häufig zu einem Rückzug aus sozialen Beziehungen, was die Entstehung emotionaler Erschöpfung und das Risiko sozialer Isolation begünstigen kann (Herbst et al., 2016).

Insgesamt verdeutlichen diese empirischen Befunde, dass Stress nicht nur eine abstrakte Belastung darstellt, sondern die körperliche, psychische und soziale Gesundheit von Studierenden bereits konkret beeinträchtigt und damit eine ernstzunehmende Herausforderung im Hochschulkontext darstellt. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage an Bedeutung, wie mit diesem Problem umgegangen werden kann. In den nachfolgenden Kapiteln wird deswegen das Konzept der Achtsamkeit als potenzielle Interventionsmöglichkeit vorgestellt, theoretisch eingeordnet und in Bezug auf seine praktischen Anwendungsmöglichkeiten erläutert.

2.2 Achtsamkeit

Das Thema Achtsamkeit ist in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus psychologischer Forschung und Praxis gerückt. In diesem Kapitel werden zentrale Grundlagen dieses Konzeptes dargestellt. Zunächst erfolgt eine begriffliche und historische Einordnung, um die Entwicklung des Achtsamkeitsbegriffes von seinen buddhistischen Wurzeln bis hin zu modernen psychologischen Ansätzen nachzuvollziehen. Im Anschluss werden unterschiedliche Erscheinungsformen achtsamen Erlebens aufgezeigt, um das Phänomen sowohl als situativen Zustand als auch als persönliche Eigenschaft verständlich zu machen.

2.2.1 Begriffsdefinition und Herkunft

Der Begriff „Achtsamkeit“ (engl. mindfulness) hat seine Wurzeln in der buddhistischen Meditationspraxis. Er lässt sich auf das aus dem Buddhismus stammende Wort „sati“ zurückführen, das sinngemäß mit Fokus, Präsenz und Transparenz des Geistes übersetzt werden kann (Glomb et al., 2011). Bereits in den frühbuddhistischen Schriften wird Achtsamkeit als zentrale Methode der Geistesschulung beschrieben. Dort werden vier Grundlagen der Achtsamkeit unterschieden, darunter die Achtsamkeit auf den Körper, auf Empfindungen, auf den Geist sowie auf sogenannte Geistesobjekte, also alle inneren und äußeren Phänomene. Ziel dieser Praxis war es, durch systematische Selbstbeobachtung tiefere Einsichten in die Funktionsweise des eigenen Geistes zu gewinnen und leidvolle automatische Reaktionsmuster zu durchbrechen (Kabat-Zinn, 1982).

In die westliche Psychologie fand das Konzept vor allem durch Jon Kabat-Zinn Eingang, der es von seiner religiösen Herkunft löste und in ein säkulares Gesundheitsmodell, das MBSR-Programm, überführte. Er beschreibt Achtsamkeit als eine bewusste, nicht-urteilende Aufmerksamkeit gegenüber dem gegenwärtigen Moment (Kabat-Zinn, 2003).

Anknüpfend daran entwickelten sich in der Forschung weitere Definitionsansätze. Ein einflussreiches Modell von Bishop et al. (2004) beschreibt Achtsamkeit als Zusammenspiel zweier Komponenten, nämlich der bewussten Lenkung der Aufmerksamkeit auf gegenwärtige Erfahrungen und einer Haltung von Offenheit und Akzeptanz. Das Modell von Shapiro et al. (2006) greift dieses Verständnis auf und erweitert es um eine prozessorientierte Perspektive. Es betont das dynamische Zusammenspiel von Aufmerksamkeitslenkung, einer klaren inneren Intention und einer wohlwollenden Grundhaltung gegenüber dem eigenen Erleben. Beide Ansätze machen deutlich, dass Achtsamkeit nicht nur ein Zustand, sondern ein bewusster, kontinuierlicher Prozess ist, der durch Präsenz, Absicht und Akzeptanz geprägt ist.

Auch Baer (2003) trägt zur Erweiterung des Verständnisses bei, indem sie Achtsamkeit als besondere Form der Wahrnehmung beschreibt. Dabei werden Gedanken und Emotionen

bewusst beobachtet, ohne sie zu unterdrücken oder sich mit ihnen zu identifizieren. Im Mittelpunkt steht die Fähigkeit, das Erlebte anzunehmen, ohne automatisch darauf zu reagieren oder es zu bewerten.

Auf Grundlage der dargestellten theoretischen Positionen wird Achtsamkeit in dieser Arbeit als eine bewusste und gegenwartsbezogene Form der Aufmerksamkeit verstanden, die von Offenheit, Akzeptanz und einer nicht-urteilenden Haltung gegenüber inneren Erfahrungen geprägt ist. Sie zielt darauf ab, Gedanken, Emotionen und Körperempfindungen klar wahr- und anzunehmen, ohne sich mit ihnen zu identifizieren. Um Achtsamkeit jedoch nicht nur begrifflich, sondern auch in ihrer praktischen Ausprägung differenzierter zu erfassen, wird im nächsten Abschnitt ein Blick auf verschiedene Erscheinungsformen achtsamen Erlebens geworfen.

2.2.2 Erscheinungsformen achtsamen Erlebens

Aufbauend auf den zuvor erläuterten begrifflichen und historischen Grundlagen richtet sich der Fokus dieses Abschnitts auf die verschiedenen Erscheinungsformen achtsamen Erlebens. Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass Achtsamkeit nicht als einheitliches Phänomen zu verstehen ist, sondern in unterschiedlichen Formen auftreten kann. In der wissenschaftlichen Literatur wird zwischen sogenannter state mindfulness und trait mindfulness unterschieden (Baer, 2003; Brown & Ryan, 2003).

State mindfulness bezeichnet einen situationsabhängigen Zustand bewusster und nicht-urteilender Aufmerksamkeit, der insbesondere im Zusammenhang mit Achtsamkeitsübungen auftritt. In solchen Momenten gelingt es, gegenwärtige innere und äußere Erfahrungen mit Offenheit wahrzunehmen, ohne sich automatisch in Bewertungen oder gedanklichen Reaktionen zu verlieren. Dieser Zustand ist kontextabhängig, zeitlich begrenzt und kann durch gezielte Praxis beeinflusst werden (Baer, 2003).

Im Gegensatz dazu beschreibt trait mindfulness eine überdauernde individuelle Veranlagung, regelmäßig achtsam auf gegenwärtige Erfahrungen zu reagieren, auch ohne eine konkrete Übungssituation. Personen mit einer hohen Ausprägung dieser Eigenschaft neigen dazu, ihre Gedanken, Emotionen und Körperempfindungen mit bewusster Präsenz und innerer Gelassenheit wahrzunehmen (Brown & Ryan, 2003).

Menschen mit einer ausgeprägten trait mindfulness berichten häufiger über spontane Zustände achtsamer Präsenz im Alltag. Gleichzeitig kann das regelmäßige Einüben situativer Achtsamkeit, beispielsweise durch strukturierte Trainingsprogramme, langfristig auch zu einer stabileren achtsamen Grundhaltung beitragen (Kiken et al., 2015). Die Unterscheidung zwischen state und trait mindfulness bietet somit eine differenzierte Perspektive auf das individuelle Erleben von Achtsamkeit.

2.3 Achtsamkeitsbasierte Interventionen

Im Anschluss an die theoretische Fundierung der Achtsamkeit widmet sich dieses Kapitel verschiedenen Formen ihrer praktischen Anwendung. Dabei wird zunächst die Unterscheidung zwischen formellen und informellen Achtsamkeitspraktiken aufgegriffen. Darauf aufbauend folgt ein Überblick über ausgewählte achtsamkeitsbasierte Programme, die sowohl in klassischen analogen Formaten als auch in digitalen Umsetzungen Anwendung finden. Abschließend wird ein Blick auf die psychologischen Prozesse geworfen, über die Achtsamkeit ihre Wirkung entfalten kann.

2.3.1 Übungsformen der Achtsamkeit

Achtsamkeit kann durch unterschiedliche Übungsformen erlernt und vertieft werden, die sich in ihrer Struktur, Zielsetzung und Alltagsintegration unterscheiden. Dabei wird zwischen formellen und informellen Übungen unterschieden, die jeweils auf ihre eigene Weise zur Entwicklung einer achtsamen Haltung beitragen (Michalak et al., 2022).

Formelle Achtsamkeitsübungen finden in einem bewusst gewählten Rahmen statt. Sie sind zeitlich begrenzt, haben eine klare Struktur und werden regelmäßig in den Alltag integriert. Ziel dieser Übungen ist es, die Fähigkeit der Achtsamkeit bewusst zu trainieren und weitergehend zu optimieren. Dadurch kann mit der Zeit eine Routine entstehen, die die Fähigkeit zur Selbstwahrnehmung, Selbstkontrolle und Selbststeuerung fördert (Amberg, 2016).

Ein wesentlicher Bestandteil formeller Achtsamkeitspraxis sind verschiedene Meditationsvarianten, beispielsweise die Sitz- oder Atemmeditation. Sie bietet einen bewussten Raum, um sich mit dem gegenwärtigen Moment zu verbinden und die eigene Wahrnehmung zu schulen. Dabei wird die Aufmerksamkeit gezielt auf Erfahrungen gelenkt, die in jedem Moment auftreten können, wie etwa Gedanken, Körperempfindungen oder Emotionen. Ziel ist es nicht, bestimmte Erfahrungen zu erzeugen oder Gedanken zu unterdrücken, sondern mit einer offenen, nicht wertenden Haltung wahrzunehmen, was gerade da ist. Die Praxis der Meditation fördert so die Fähigkeit, geistige Inhalte zu beobachten, ohne automatisch auf sie zu reagieren und stärkt das Bewusstsein für eigene Denk- und Verhaltensmuster (Amberg, 2016; von Hehn & Rauls, 2023). Auch die achtsame Körperwahrnehmung ist eine weit verbreitete Übungsform. Besonders bekannt ist der sogenannte Bodyscan, bei dem die Aufmerksamkeit Schritt für Schritt durch den Körper wandert. Dabei wird jeder Körperbereich so wahrgenommen, wie er gerade ist, ohne Bewertung und ohne Veränderungsabsicht. Mit zunehmender Übung verbessert sich die Wahrnehmung des eigenen Körpers (Amberg, 2016). Darüber hinaus kann auch Bewegung in die formelle Praxis eingebunden werden. Aktivitäten wie achtsames Gehen

oder Yoga zielen nicht auf körperliche Höchstleistungen ab, sondern darauf, den Körper in Bewegung bewusst wahrzunehmen (Amberg, 2016).

Im Gegensatz zu diesen strukturierten Formen steht die informelle Achtsamkeitspraxis. Sie findet mitten im Alltag statt, indem gewöhnliche Handlungen bewusst und aufmerksam ausgeführt werden. Tätigkeiten wie Duschen, Zähneputzen oder Treppensteigen werden dabei nicht automatisch, sondern mit voller Präsenz erlebt. Dieser Zugang ermöglicht es, Achtsamkeit in den Alltag zu integrieren und als Teil des täglichen Lebens zu erfahren (Amberg, 2016; Michalak et al., 2022).

Entscheidend für die Wirksamkeit beider Übungsformen ist deren regelmäßige Anwendung. Erst durch kontinuierliche Praxis können Achtsamkeit und ihre Effekte langfristig im Alltag verankert werden (Hülsebusch & Michalak, 2010).

2.3.2 Achtsamkeitsbasierte und achtsamkeitsinformierte Therapieansätze

In den letzten Jahren haben sich verschiedene therapeutische Ansätze etabliert, in denen die Schulung von Achtsamkeit eine zentrale Bedeutung gewonnen hat (Michalak et al., 2012). Ein besonders bekanntes und gut untersuchtes Verfahren ist das MBSR-Programm, das in den 1970er-Jahren von Jon Kabat-Zinn an der Stress-Reduction-Clinic der Universität Massachusetts entwickelt wurde. Ursprünglich für Menschen mit chronischen Schmerzstörungen konzipiert, wird es heute störungsübergreifend angewendet, also mit Gruppen, in denen Teilnehmende unterschiedliche psychische oder körperliche Beschwerden aufweisen (Heidenreich & Michalak, 2006). Zahlreiche Studien belegen mittlerweile positive Wirkungen von MBSR bei Beschwerden wie Stress, Burnout, Angst und Depressionen (Gu et al., 2015; Khoury et al., 2015; Goldberg et al., 2018; Ding et al., 2023).

Das Programm erstreckt sich über einen Zeitraum von acht Wochen und umfasst wöchentliche Gruppensitzungen mit einer Dauer von jeweils zwei bis drei Stunden. Ergänzt wird das Angebot durch ein ganztägiges Achtsamkeitsseminar. In Gruppen von bis zu 30 Teilnehmenden werden verschiedene formelle Achtsamkeitsübungen vermittelt, darunter die Sitz- und Gehmeditation, der Body-Scan sowie einfache Yoga-Übungen (Heidenreich & Michalak, 2006; Kabat-Zinn, 2011; Michalak et al., 2012). Jede Sitzung widmet sich einem spezifischen Themenschwerpunkt, etwa dem Umgang mit Gefühlen oder dem Thema Kommunikation. Darüber hinaus werden Grundlagen der Stressforschung vorgestellt, um theoretisches Wissen mit der praktischen Achtsamkeitspraxis zu verbinden (Michalak et al., 2012). Ein zentrales Anliegen des MBSR-Programms ist die Übertragung der Achtsamkeit in den Alltag. Neben der formellen spielt daher auch die informelle Praxis eine wichtige Rolle. Um die Wirkung der Übungen zu vertiefen, werden die Teilnehmenden dazu

angeleitet, zusätzlich zur Gruppensitzung täglich etwa 45 Minuten eigenständig zu praktizieren (Heidenreich & Michalak, 2006; Kabat-Zinn, 2011). Die im Rahmen der Übungen gesammelten Erfahrungen sowie eventuelle Schwierigkeiten bei der Umsetzung im Alltag werden im Kurs gemeinsam reflektiert und besprochen (Michalak et al., 2012).

Aus dem ursprünglichen MBSR-Programm sind im Laufe der Zeit verschiedene achtsamkeitsbasierte Therapieformen hervorgegangen. Diese greifen die grundlegende Struktur von MBSR auf, wurden jedoch gezielt weiterentwickelt, um spezifische therapeutische Ziele zu verfolgen (Creswell, 2017). Ein bedeutendes Beispiel ist die Mindfulness-Based Cognitive Therapy (MBCT), die zur Rückfallprävention bei Depressionen entwickelt wurde (Teasdale et al., 2000). Ähnlich darauf aufbauend entstand die Mindfulness-Based Relapse Prevention (MBRP), die Menschen mit Suchterkrankungen dabei unterstützen soll, Rückfälle zu vermeiden (Bowen et al., 2014).

Neben diesen spezifischen achtsamkeitsbasierten Ansätzen existieren auch sogenannte achtsamkeitsinformierte Programme. In ihnen ist Achtsamkeit nicht das zentrale Element, sondern wird als ein Bestandteil eines umfassenderen therapeutischen Rahmens eingesetzt (Creswell, 2017). Ein Beispiel hierfür ist die Acceptance and Commitment Therapy (ACT). Sie kombiniert klassische verhaltenstherapeutische Methoden mit achtsamkeits- und akzeptanzorientierten Strategien und legt zugleich Wert auf die Klärung persönlicher Werte (Hayes et al., 1999). Auch die Dialektisch-Behaviorale Therapie (DBT) lässt sich dieser Kategorie zuordnen. Ursprünglich zur Behandlung von Patient:innen mit einer Borderline-Persönlichkeitsstörung entwickelt, wird die DBT heute auch zur Behandlung anderer psychischer Erkrankungen, wie Essstörungen, Depressionen oder Abhängigkeitserkrankungen angewendet. Die DBT kombiniert Einzelgespräche, in denen aktuelle Krisen und belastende Themen bearbeitet werden, mit Gruppentrainings, in denen konkrete Fähigkeiten, wie der Umgang mit Stresssituationen, vermittelt werden (Linehan, 1993).

2.3.3 Digitale Achtsamkeitsinterventionen

Neben der Etablierung klassischer achtsamkeitsbasierter Programme wie MBSR und deren spezifischer Weiterentwicklungen ist in den vergangenen Jahren ein weiterer relevanter Entwicklungstrend zu beobachten, nämlich die zunehmende Verlagerung achtsamkeitsbezogener Interventionen in den digitalen Raum. Insbesondere internet- und smartphonebasierte Formate haben deutlich an Verbreitung gewonnen. Viele dieser Angebote orientieren sich strukturell und inhaltlich an bewährten Konzepten wie MBSR, wurden jedoch speziell für die digitale Nutzung weiterentwickelt (Spijkerman et al., 2016; Creswell, 2017).

Digitale Achtsamkeitstrainings zeichnen sich durch eine Reihe von Vorteilen gegenüber klassischen Präsenzformaten aus. Sie sind zeitlich flexibel, ortsunabhängig und können ohne lange Wartezeiten oder feste Terminbindungen begonnen werden. Die Durchführung erfolgt im eigenen Tempo, was eine individuelle Anpassung an persönliche Bedürfnisse und Lebensumstände ermöglicht. Darüber hinaus ist in der Regel keine therapeutische Begleitung durch speziell geschultes Fachpersonal erforderlich, was diese Angebote besonders kostengünstig und niedrighschwellig macht. Viele Nutzerinnen und Nutzer empfinden zudem die Möglichkeit zur anonymen Teilnahme als entlastend, da sie nicht in eine klassische Patient:innenrolle treten müssen (Spijkerman et al., 2016; Creswell, 2017).

Obwohl die Zahl wissenschaftlicher Studien zu digitalen Achtsamkeitsprogrammen in den letzten Jahren zugenommen hat, bleibt die direkte Vergleichbarkeit mit etablierten Präsenzformaten wie MBSR bislang eingeschränkt. Vergleichende Studien liegen nur in begrenztem Umfang vor (Creswell, 2017). Erste Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass digitale Achtsamkeitsinterventionen insbesondere in Bezug auf Stressreduktion sowie allgemeines psychisches Wohlbefinden positive Effekte erzielen können (Spijkerman et al., 2016).

Ein vielfach untersuchtes Beispiel ist die App Headspace, die eine strukturierte Einführung in die Achtsamkeitspraxis bietet. Nutzerinnen und Nutzer absolvieren ein dreistufiges Programm mit jeweils zehn Sitzungen, in denen grundlegende Prinzipien der Achtsamkeit vermittelt und durch geführte Übungen eingeübt werden. Die Einheiten dauern zu Beginn etwa zehn Minuten und lassen sich im weiteren Verlauf auf bis zu zwanzig Minuten erweitern. Die Inhalte werden multimedial über Audio- und Videomaterial sowie animierte Sequenzen bereitgestellt (Champion et al., 2018). Studien belegen, dass die Nutzung von Headspace mit einer Reduktion von Stress sowie mit einer Zunahme von Resilienz und allgemeinem Wohlbefinden einhergehen kann, insbesondere in der Anfangsphase der Nutzung (Champion, 2018; Economides et al., 2018).

Neben dieser etablierten Anwendung existieren mittlerweile eine Vielzahl weiterer Apps, die sich selbst als achtsamkeitsbasiert bezeichnen. Allerdings weisen Untersuchungen darauf hin, dass viele dieser Angebote inhaltlich nicht über einfache Erinnerungsfunktionen oder allgemein gehaltene Meditationsanleitungen hinausgehen. Nur ein Teil dieser Programme basiert tatsächlich auf evidenzbasierten achtsamkeitsbezogenen Interventionen (Mani et al., 2015).

2.3.4 Psychologische Wirkmechanismen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden verschiedene Formen achtsamkeitsbasierter Praxis vorgestellt, von klassischen Programmen wie MBSR über therapeutische Anwendungen bis hin zu digitalen Formaten. Im folgenden Kapitel steht die Frage im Mittelpunkt, welche psychologischen Prozesse die Wirksamkeit dieser Ansätze erklären. Ein vielbeachtetes Erklärungsmodell von Hölzel et al. (2011) benennt vier zentrale Wirkmechanismen, darunter Aufmerksamkeitsregulation, Körperwahrnehmung, Emotionsregulation und eine veränderte Selbstwahrnehmung. Diese Mechanismen sind eng miteinander verknüpft und beeinflussen sich gegenseitig. Im Folgenden werden diese Prozesse genauer dargestellt und hinsichtlich ihrer praktischen Bedeutung eingeordnet.

Die Regulation der Aufmerksamkeit bildet die Grundlage jeder Achtsamkeitspraxis. Sie beschreibt die bewusste Lenkung der Aufmerksamkeit auf das aktuelle Erleben im gegenwärtigen Moment (Hölzel et al., 2011). Durch diese bewusste Steuerung wird es möglich, gewohnheitsmäßige Denk-, Wahrnehmungs- und Handlungsmuster frühzeitig zu erkennen und gezielt zu unterbrechen. Dadurch entsteht Raum für neue Perspektiven und flexiblere Handlungsmöglichkeiten (Amberg, 2016).

Eng mit der Aufmerksamkeit verbunden ist die verbesserte Körperwahrnehmung. Diese beschreibt eine gesteigerte Sensibilität für körperliche Empfindungen wie Anspannung, Unruhe oder Erschöpfung. Durch diese erhöhte Wahrnehmung lassen sich frühe Anzeichen von Belastung rechtzeitig erkennen und effektiv regulieren (Glomb et al., 2011; Hölzel et al., 2011; Amberg, 2016).

Ein weiterer zentraler Mechanismus ist die bewusste Emotionsregulation. Achtsamkeit ermöglicht es, innere Distanz zu aufkommenden emotionalen Reaktionen aufzubauen, anstatt automatisch auf diese zu reagieren (Adair et al., 2018). Diese wertfreie und beobachtende Haltung fördert ein tieferes Verständnis emotionaler Prozesse und eröffnet so die Möglichkeit, belastende Situationen neu zu bewerten (Bishop et al., 2004). Wesentlich dabei ist das bewusste Nicht-Reagieren auf emotionale Impulse. Statt in automatisierte, oft stressverstärkende Reaktionsmuster zu verfallen, können bewusste und reflektierte Handlungsmöglichkeiten entwickelt werden (Hölzel et al., 2011). Gleichzeitig verringert die Konzentration auf das unmittelbare Erleben das Abschweifen in belastende Gedanken über Vergangenheit oder Zukunft. Tritt dennoch eine schwierige Emotion auf, erleichtert die achtsame Haltung deren Akzeptanz und Integration, anstatt ihr ausgeliefert zu sein (Leyland et al., 2019).

Ein weiterer wesentlicher Mechanismus betrifft die veränderte Wahrnehmung des eigenen Selbst. Zentral dabei ist die Entwicklung von einer sogenannten Meta-Awareness, also des

bewussten Wahrnehmens eigener Gedanken, Gefühle und Empfindungen als vorübergehende mentale Ereignisse. Diese Fähigkeit zur Dezentrierung erlaubt es, belastende Gedanken oder Gefühle aus einer beobachtenden Haltung heraus wahrzunehmen, ohne sie zu verdrängen oder zu vermeiden. Negative Gedanken verlieren dadurch ihren unmittelbaren Einfluss auf das Selbstbild, da sie nicht mehr als direkter Ausdruck der eigenen Person erlebt werden. Zudem ermöglicht diese Form der achtsamen Selbstbeobachtung eine differenzierte und stabile Wahrnehmung der eigenen Innenwelt, was den Umgang mit belastenden Erfahrungen erleichtert (Shapiro et al., 2006; Glomb et al., 2011; Hölzel et al., 2011).

Zusammenfassend zeigen die dargestellten Wirkmechanismen, dass Achtsamkeit als psychische Kompetenz zu verstehen ist, die im emotionsorientierten Coping zentrale Impulse setzen kann. Sie ermöglicht es, die Aufmerksamkeit bewusst zu steuern, innere Zustände differenziert wahrzunehmen und belastende Gedanken sowie Emotionen in einer annehmenden, nicht-reaktiven Haltung zu betrachten. Dadurch entsteht ein bewussterer Umgang mit dem inneren Stressgeschehen, der es erlaubt, automatische Reaktionen zu unterbrechen und das eigene Erleben mit größerer Gelassenheit zu reflektieren. Im Rahmen der Neubewertung kann ein Stressor somit als weniger bedrohlich wahrgenommen und als bewältigbar eingeordnet werden. Achtsamkeit kann damit eine hilfreiche Ressource zur Stressbewältigung sein.

3 Methodik

Zur Beantwortung der Forschungsfrage stützt sich die Arbeit auf ein klar strukturiertes methodisches Vorgehen, das in diesem Kapitel erläutert wird. Es umfasst die Darstellung des gewählten Forschungsdesigns, die Durchführung der systematischen Literaturrecherche, die Festlegung der Ein- und Ausschlusskriterien sowie die abschließende Auswahl der für die Analyse berücksichtigten Studien.

3.1 Forschungsdesign

Die vorliegende Arbeit folgt einem literaturbasierten Forschungsdesign, das auf der systematischen Erhebung, Auswahl und Analyse wissenschaftlicher Fachpublikationen beruht. Ziel ist es, zentrale Erkenntnisse aus der bestehenden Forschungslage zu bündeln, kritisch zu reflektieren und im Hinblick auf eine klar formulierte Fragestellung zu synthetisieren. Dieses Vorgehen eignet sich insbesondere für eine vertiefte Auseinandersetzung mit einem bereits gut erforschten Themenfeld, in diesem Fall der Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen zur Stressbewältigung bei Studierenden.

Die Entscheidung für dieses Forschungsdesign basiert auf der umfangreichen und heterogenen Studienlage zu achtsamkeitsbasierten Interventionen. Ein solch breites Spektrum eröffnet die Möglichkeit, nicht nur Aussagen zur generellen Wirksamkeit zu treffen, sondern auch differenzierende Einflussfaktoren, etwa Dauer oder Format, systematisch zu erfassen. Derartige Analysen potenzieller Wirkmechanismen und Moderatoren lassen sich im Rahmen einer empirischen Bachelorarbeit nur eingeschränkt umsetzen, können jedoch im Zuge einer strukturierten Literaturanalyse fundiert dargestellt werden. Darüber hinaus ermöglicht ein literaturgestützter Zugang eine übergreifende Perspektive auf den aktuellen Forschungsstand. So lassen sich nicht nur evidenzbasierte Aussagen zur Effektivität achtsamkeitsbasierter Interventionen ableiten, sondern auch Forschungslücken identifizieren und weiterführende Impulse für zukünftige Studien im Hochschulkontext formulieren.

Das gewählte Forschungsdesign zielt somit auf eine systematische Auswertung der bestehenden empirischen Studienlage ab. Die methodisch strukturierte Literaturrecherche, die diesem Vorgehen zugrunde liegt, wird im Folgenden näher erläutert.

3.2 Literaturrecherche

Ausgehend von der im vorherigen Kapitel erläuterten Forschungsstrategie wurde im Mai 2025 eine systematische Literaturrecherche durchgeführt, um relevante Studien zur Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen bei der Stressbewältigung von Studierenden zu identifizieren.

Die Recherche konzentrierte sich auf etablierte wissenschaftliche Datenbanken, darunter PubMed, PsycINFO, ScienceDirect, SpringerLink sowie Google Scholar. Diese Plattformen wurden aufgrund ihrer inhaltlichen Relevanz für psychologische, gesundheitswissenschaftliche und bildungsbezogene Themenbereiche ausgewählt und ermöglichen eine breite Abdeckung relevanter Publikationen.

Zur gezielten Identifikation einschlägiger Studien wurde eine strukturierte Suchstrategie entwickelt. Dabei kamen vorab definierte Schlagwörter und deren Kombination mithilfe Boolescher Operatoren (AND, OR) zum Einsatz, um eine systematische und zugleich spezifische Eingrenzung des Datenmaterials zu gewährleisten. Beispielhafte Suchstrings lauten:

„mindfulness-based intervention“ OR „MBSR“ OR „MBCT“ AND „university students“ OR „college students“ AND „stress“ OR „stress reduction“ OR „stress management“

"mindfulness" OR "mindfulness training" AND "higher education" OR "university students" AND "stress" OR "academic stress"

Die Auswahl und Anpassung der Suchbegriffe orientierte sich sowohl an zentralen Begriffen der Forschungsfrage als auch an einschlägiger Terminologie in der bestehenden Fachliteratur. Soweit möglich, wurden zusätzlich Synonyme und verwandte Begriffe berücksichtigt, um die Suchergebnisse zu maximieren.

Ergänzend zur datenbankgestützten Recherche wurde eine manuelle Literatursuche im Rahmen eines Schneeballsystems durchgeführt. Hierbei wurden die Literaturverzeichnisse relevanter Studien und systematischer Übersichtsarbeiten gezielt auf weitere potenziell einschlägige Quellen geprüft. Auf diese Weise konnten auch Arbeiten berücksichtigt werden, die über die gewählten Suchbegriffe möglicherweise nicht unmittelbar auffindbar waren, jedoch zentrale Aspekte der Thematik behandeln.

Die auf diesem Wege identifizierten Studien wurden anschließend anhand zuvor festgelegter Kriterien systematisch ausgewählt. Welche inhaltlichen und methodischen Maßstäbe hierbei angelegt wurden, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

3.3 Ein- und Ausschlusskriterien

Im Anschluss an die Literaturrecherche erfolgte die Auswahl gefundener Studien auf Basis klar definierter Ein- und Ausschlusskriterien. Diese dienen der methodischen Absicherung des Auswahlprozesses und stellen sicher, dass ausschließlich Arbeiten in die Analyse einfließen, die sowohl inhaltlich relevant als auch wissenschaftlich belastbar sind.

Ein zentrales Einschlusskriterium bildet das Vorhandensein einer klar ausgewiesenen Achtsamkeitskomponente innerhalb der untersuchten Intervention. Diese kann sich sowohl auf formale Praktiken als auch auf informelle Achtsamkeitsübungen im Alltag beziehen. Wesentlich ist, dass Achtsamkeit als konzeptionell verankerter und strukturbildender Bestandteil der Intervention klar beschrieben und nachvollziehbar dargestellt wird.

Ebenso zentral ist die Zielgröße Stress. Berücksichtigt werden nur Studien, in denen Stress als primäre oder sekundäre Variable gezielt und isoliert untersucht wird. Voraussetzung ist, dass Stress mithilfe valider Messinstrumente systematisch erfasst wird. Auf diese Weise lässt sich sicherstellen, dass belastbare Aussagen zur Wirksamkeit der Interventionen im Hinblick auf Stressbewältigung oder -reduktion möglich sind.

Auch die Definition der Zielgruppe unterliegt klaren Kriterien. In die Analyse fließen ausschließlich Studien ein, die sich auf Studierende an Hochschulen oder Universitäten konzentrieren. Um die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf eine möglichst breite Studierendenschaft zu gewährleisten, werden Studien ausgeschlossen, die sich auf eine einzelne Fachrichtung oder einen spezifischen Studiengang beschränken. Ebenso bleiben Arbeiten unberücksichtigt, die unter außergewöhnlichen Bedingungen, etwa im Kontext der COVID-19-Pandemie oder nach akuten Krisensituationen durchgeführt wurden. Solche Extremlagen können das individuelle Stresserleben potenziell verfälschen und damit die Aussagekraft für reguläre Studienkontexte einschränken.

Darüber hinaus müssen die eingeschlossenen Studien bestimmten formalen Anforderungen genügen. Berücksichtigt werden ausschließlich Publikationen mit Peer-Review, die im Volltext verfügbar sind. Der Untersuchungszeitraum umfasst Veröffentlichungen aus den Jahren 2015 bis 2025, um eine aktuelle und anschlussfähige Forschungslage abzubilden. Studien in deutscher oder englischer Sprache werden unabhängig vom geografischen Ursprung einbezogen.

Ein weiterer zentraler Aspekt der Auswahl betrifft das Studiendesign. Berücksichtigt werden ausschließlich randomisiert-kontrollierte Studien (RCTs), da sie eine hohe Aussagekraft und methodische Zuverlässigkeit aufweisen. Auf Metaanalysen und systematische Reviews wird aufgrund ihres Umfangs und der inhaltlichen Heterogenität verzichtet. Zur

kontextuellen Einordnung der Ergebnisse werden sie jedoch im Diskussionsteil herangezogen.

Zusammenfassend werden alle Studien ausgeschlossen, die keine klar definierte Achtsamkeitskomponente enthalten, Stress nicht als Zielgröße erfassen, sich nicht auf die Zielgruppe der Studierenden beziehen oder sich ausschließlich auf Teilgruppen wie einzelne Studiengänge beschränken. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden Arbeiten, die in Extremlagen entstanden, vor 2015 veröffentlicht wurden, nicht peer-reviewed oder nicht im Volltext verfügbar sind, in einer anderen Sprache als Deutsch oder Englisch verfasst sind oder kein RCT-Design aufweisen. Eine Übersicht der zentralen Ein- und Ausschlusskriterien findet sich in Tabelle 1.

Tabelle 1

Ein- und Ausschlusskriterien (Eigene Darstellung)

Einschlusskriterien	Ausschlusskriterien
Klare Achtsamkeitskomponente (formell/informell)	Keine definierte Achtsamkeitskomponente
Stress als primäre/sekundäre, isoliert messbare Zielgröße	Stress keine Zielgröße, nicht separat messbar
Zielgruppe: Studierende an Hochschulen/Universitäten	Andere Zielgruppe, spezifische Fachrichtung/Studiengang, Extremlage
Peer-reviewed, im Volltext verfügbar	Nicht peer-reviewed, im Volltext nicht verfügbar
Veröffentlichungszeitraum: 2015-2025	Veröffentlichungen vor 2015
Sprache: Deutsch oder Englisch	Andere Sprache
RCTs	Andere Studiendesigns

3.4 Studienauswahl

Auf Grundlage der zuvor beschriebenen Literaturrecherche sowie der angewandten Ein- und Ausschlusskriterien wurde eine Auswahl geeigneter Studien getroffen. Insgesamt konnten sieben Arbeiten identifiziert werden, die die festgelegten methodischen und thematischen Anforderungen erfüllen.

Bei Durchsicht der Studien zeigte sich, dass Stress in keiner der Arbeiten als einzige abhängige Variable untersucht wurde. Vielmehr wurden stets auch weitere Variablen wie Depression, Angst oder allgemeines Wohlbefinden erfasst. Stress wurde jedoch in allen Studien separat ausgewertet, sodass belastbare Aussagen zur Wirksamkeit der Interventionen in Bezug auf Stressbewältigung möglich sind.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis und der klaren Ausrichtung der Forschungsfrage werden im Ergebnisteil ausschließlich jene Befunde berücksichtigt, die sich explizit auf die Variable Stress beziehen. Weitere erhobene Zielgrößen und die damit verbundenen Messinstrumente bleiben unberücksichtigt, um die Analyse zielgerichtet am thematischen Schwerpunkt der Arbeit auszurichten und eine konsistente Darstellung zu gewährleisten.

4 Ergebnisse

Dieses Kapitel gibt einen systematischen Überblick über die zentralen Ergebnisse der analysierten Studien zu achtsamkeitsbasierten Interventionen im Hochschulkontext. Zunächst werden die methodischen und stichprobenbezogenen Rahmenbedingungen der Studien dargestellt. Darauf folgt eine Analyse der konkreten Ausgestaltung der Interventionen, um Unterschiede in Aufbau und Umsetzung nachvollziehbar zu machen. Im Anschluss werden die berichteten Effekte auf das subjektive Stresserleben der Teilnehmenden zusammengefasst. Abschließend wird untersucht, inwiefern bestimmte Merkmale der Interventionen als Einflussfaktoren für deren Wirksamkeit in der Stressbewältigung von Studierenden relevant sein könnten.

4.1 Rahmenbedingungen der Studien

Die Analyse umfasst insgesamt sieben RCTs, die im Zeitraum zwischen 2018 und 2023 publiziert wurden. Die Studien wurden in unterschiedlichen Ländern durchgeführt und eröffnen somit eine internationale Perspektive auf das Forschungsfeld. Zwei Untersuchungen stammen aus den USA (Huberty et al., 2019; Loucks et al., 2021), zwei aus Brasilien (Sousa et al., 2021; Gallo et al., 2023) sowie je eine aus Vietnam (An et al., 2022), England (Lynch et al., 2018) und der Schweiz (Vorontsova-Wenger et al., 2022). Ungeachtet der geografischen Streuung liegen sämtliche Publikationen in englischer Sprache vor.

Die Stichprobengröße variiert zwischen 38 (Lynch et al., 2018) und 136 Teilnehmenden (Gallo et al., 2023), mit einem Mittelwert von etwa 71 Personen pro Studie. Aufgrund uneinheitlicher Angaben lässt sich kein belastbares Durchschnittsalter ermitteln. Den vorliegenden Daten zufolge waren jedoch alle Teilnehmenden mindestens 18 Jahre alt. Auch bezüglich der Geschlechterverteilung ist das Datenbild lückenhaft. Aus den fünf Studien mit entsprechend klaren Angaben ergibt sich ein durchschnittlicher Frauenanteil von rund 72 % (Huberty et al., 2019; Loucks et al., 2021; Sousa et al., 2021; An et al., 2022; Gallo et al., 2023). Die jeweiligen detaillierten Angaben zu Stichprobengröße, Alter und Geschlechterverteilung sind in Tabelle 2 ersichtlich. Alle Proband:innen waren zum Zeitpunkt der Erhebung an einer Hochschule oder Universität immatrikuliert und befanden sich in unterschiedlichen Phasen ihres Studiums.

In Bezug auf die Auswahlkriterien der teilnehmenden Studierenden zeigen sich über die Studien hinweg deutliche methodische Parallelen. In nahezu allen Arbeiten wurden Personen ausgeschlossen, die an schwerwiegenden psychischen oder körperlichen

Erkrankungen litten, sich in laufender psychotherapeutischer Behandlung befanden, Psychopharmaka einnahmen oder akute suizidale Gedanken aufwiesen (Loucks et al., 2021; Sousa et al., 2021; An et al., 2022; Vorontsova-Wenger et al., 2022; Gallo et al., 2023). Darüber hinaus wurden in mehreren Studien Studierende mit Vorerfahrungen in Achtsamkeit, Meditation oder Yoga nicht in die Stichprobe aufgenommen, um potenzielle Voreffekte auf die Intervention auszuschließen (Huberty et al., 2019; Loucks et al., 2021; Sousa et al., 2021; Vorontsova-Wenger et al., 2022; Gallo et al., 2023). Ziel dieser Ausschlusskriterien war es, eine psychisch stabile und in Bezug auf achtsamkeitsbezogene Praktiken unerfahrene Stichprobe zu gewinnen, um die Interventionswirkungen möglichst unbeeinflusst untersuchen zu können. Lediglich in der Studie von Lynch et al. (2018) bleiben die Kriterien zur Auswahl der studentischen Teilnehmenden unklar.

4.2 Aufbau und Zielsetzung der Interventionen

Im Folgenden werden die in die Analyse einbezogenen Studien hinsichtlich ihres Aufbaus und ihrer Umsetzung dargestellt. Ziel ist es, ein vergleichbares Bild der verschiedenen Interventionen zu vermitteln, um deren potenzielle Einflussfaktoren auf das Stresserleben von Studierenden im weiteren Verlauf systematisch analysieren zu können. Ergänzend bietet Tabelle 2 eine übersichtliche Zusammenstellung der zentralen Informationen.

In der Studie von Sousa et al. (2021) wurden 40 Studierende per Zufallsverfahren entweder einer Interventionsgruppe oder einer aktiv kontrollierten Vergleichsgruppe zugewiesen, jeweils bestehend aus 20 Personen. Die Intervention umfasste ein dreitägiges Achtsamkeitstraining, das täglich eine 30-minütige, audio-geführte Meditation mit Schwerpunkt auf Körper- und Atemwahrnehmung beinhaltete. Die Durchführung erfolgte digital und eigenständig, ohne persönliche Anleitung. Die Vergleichsgruppe absolvierte im gleichen Zeitraum eine strukturierte Aktivität, bestehend aus dem Hören gesundheitsbezogener Audioinhalte sowie dem Ausmalen von Bildern. Die Datenerhebungen wurden jeweils unmittelbar vor Beginn und direkt nach Abschluss der dreitägigen Trainingsphase durchgeführt.

In der Studie von Vorontsova-Wenger et al. (2022) nahmen 50 Studierende teil, die zufällig einer Interventionsgruppe oder einer aktiv kontrollierten Vergleichsgruppe mit jeweils 25 Personen zugewiesen wurden. Die Intervention bestand in der täglichen Durchführung einer 30-minütigen Body-Scan-Meditation (BSM) über einen Zeitraum von acht Wochen. Die Teilnehmenden erhielten zu Beginn eine Einführungssitzung mit einer Lehrperson, in der die korrekte Ausführung der Übung vermittelt wurde. Anschließend erfolgte die Anwendung individuell und eigenständig mithilfe einer bereitgestellten Audioaufnahme. Die

Vergleichsgruppe absolvierte ein inhaltsneutrales Hörformat im gleichen zeitlichen Umfang und erhielt ebenfalls eine Einführungssitzung. Beide Gruppen wurden zur regelmäßigen Übung angeleitet und dokumentierten ihre Praxis wöchentlich schriftlich. Die Datenerhebungen fanden vor Beginn sowie nach Abschluss der achtwöchigen Interventionsphase statt.

In der Studie von Huberty et al. (2019) wurden 88 Studierende zufällig einer Interventionsgruppe mit 41 Personen oder einer Wartelisten-Kontrollgruppe mit 47 Personen zugewiesen. Die Teilnehmenden der Interventionsgruppe nutzten über einen Zeitraum von acht Wochen täglich die Meditations-App Calm und wurden dazu angehalten, mindestens zehn Minuten pro Tag zu meditieren. In der ersten Woche absolvierten sie ein strukturiertes Einführungsprogramm, das die Grundlagen der Achtsamkeit vermittelte. Anschließend konnten sie frei aus einer Vielzahl themenspezifischer Inhalte wählen, beispielsweise zu Stress, Schlaf oder Selbstmitgefühl. Die Anwendung erfolgte digital, individuell und ohne direkte Anleitung. Die Kontrollgruppe hatte während des Studienzeitraums keinen Zugang zur App und wurde gebeten, auf achtsamkeitsbezogene Aktivitäten zu verzichten. Erst nach Abschluss der Studie stand ihnen die Nutzung der App offen. Die Erhebungen fanden vor Beginn der Intervention, direkt nach deren Abschluss sowie vier Wochen später statt.

In der Studie von An et al. (2022) nahmen 49 Studierende teil, die per Zufallszuweisung entweder einer Interventionsgruppe mit 25 Personen oder einer Kontrollgruppe mit 24 Personen zugeteilt wurden. Die Intervention bestand aus einem achtwöchigen MBSR-Programm, das vollständig online durchgeführt wurde und acht wöchentliche Sitzungen à 90 Minuten sowie ein siebstündiges Meditationsretreat umfasste. Die Einheiten wurden synchron im Gruppenformat abgehalten und von einer zertifizierten MBSR-Lehrkraft geleitet. Die Kontrollgruppe erhielt während des Untersuchungszeitraums keine Intervention und nahm an keinen Achtsamkeitsübungen teil. Die Datenerhebungen erfolgten vor Beginn der Intervention, unmittelbar nach deren Abschluss sowie zwei Monate später.

In der Studie von Gallo et al. (2023) nahmen 136 Studierende teil, die zufällig einer Interventionsgruppe mit 71 oder einer Wartelisten-Kontrollgruppe mit 65 Personen zugeteilt wurden. Die Intervention basierte auf dem Konzept der MBRP und wurde für den studentischen Kontext angepasst. Über acht Wochen hinweg nahmen die Teilnehmenden an wöchentlichen, 90-minütigen Gruppensitzungen in Präsenz teil, die von qualifizierten Trainerinnen und Trainern geleitet wurden. Thematische Schwerpunkte waren unter anderem der Umgang mit automatischen Reaktionen, belastenden Gedanken und Gefühlen sowie die Entwicklung von Selbstfürsorge. Zusätzlich wurden die Teilnehmenden

zur regelmäßigen Achtsamkeitspraxis im Alltag angeleitet. Die Kontrollgruppe erhielt während des Untersuchungszeitraums keine Intervention, konnte aber nach Studienabschluss freiwillig am Programm teilnehmen. Die Datenerhebungen wurden vor Beginn und nach Abschluss der Intervention durchgeführt. In der Interventionsgruppe erfolgten zudem wöchentliche Verlaufsmessungen.

In der Studie von Lynch et al. (2018) nahmen 38 Studierende teil, die per Zufallszuweisung entweder einer von zwei Interventionsgruppen mit insgesamt 28 Personen oder einer Wartelisten-Kontrollgruppe mit 10 Personen zugeteilt wurden. Die Intervention bestand aus einem achtwöchigen Gruppenprogramm in Präsenz, das auf dem klassischen MBSR-Ansatz basierte und an den Hochschulalltag angepasst war (Mindfulness-Based Coping With University Life (MBCUL)). Die Teilnehmenden nahmen an wöchentlichen Sitzungen von jeweils 90 Minuten sowie an einem halbtägigen Mini-Retreat teil. Inhaltlich wurden grundlegende Achtsamkeitspraktiken wie Atemmeditation, Body-Scan, achtsames Gehen und Yoga vermittelt, ergänzt durch kreative und alltagsnahe Übungen wie achtsames Zeichnen oder Musikhören. Darüber hinaus wurden die Teilnehmenden zur täglichen eigenständigen Praxis von etwa 20 Minuten angeleitet. Die Kontrollgruppe erhielt keine Intervention, konnte jedoch nach Studienabschluss freiwillig teilnehmen. Die Datenerhebungen erfolgten vor Beginn und nach Abschluss der achtwöchigen Trainingsphase.

In der Studie von Loucks et al. (2021) nahmen 96 Studierende teil, die zufällig entweder der Interventionsgruppe mit 47 oder der Wartelisten-Kontrollgruppe mit 49 Personen zugewiesen wurden. Die Intervention umfasste das neunwöchige Gruppenprogramm Mindfulness-Based College (MBC), das auf dem klassischen MBSR-Ansatz beruhte, jedoch an die Lebensrealität junger Erwachsener angepasst war. Die Teilnehmenden absolvierten neun wöchentliche Präsenzsitzungen sowie ein ganztägiges Achtsamkeitsseminar. Alle Einheiten wurden von zertifizierten MBSR-Lehrkräften geleitet, die zusätzlich im MBC-Konzept geschult waren. Ergänzend stand eine Auswahl digitaler Übungsmaterialien zur eigenständigen Nutzung im Alltag zur Verfügung. Die Kontrollgruppe konnte bei Bedarf universitäre Beratungsangebote in Anspruch nehmen, erhielt jedoch keine strukturierte Intervention. Sie war jedoch berechtigt im nachfolgenden Semester am MBC-Programm teilzunehmen. Die Erhebungen erfolgten zu Beginn des Semesters, also vor der Intervention sowie drei Monate später, kurz vor der Prüfungsphase.

Allen Studien liegt die gemeinsame Zielsetzung zugrunde, zu untersuchen, inwiefern achtsamkeitsbasierte Interventionen dazu beitragen können, das subjektive Stresserleben von Studierenden zu verringern. Zur Erfassung dieser zentralen Zielgröße wurde in allen

Untersuchungen die Perceived Stress Scale (PSS)¹ verwendet. In einer Studie kam außerdem ergänzend die Depression Anxiety and Stress Scale (DASS-42)² zum Einsatz (An et al., 2022). Die Datenerhebungen erfolgten in allen Studien zu mindestens zwei Zeitpunkten, in der Regel vor Beginn und nach Abschluss der Intervention. Mehrere Arbeiten ergänzten diese um Follow-up-Erhebungen, um auch potenziell längerfristige Effekte abbilden zu können (Huberty et al., 2019; An et al., 2022).

Trotz dieser inhaltlichen Übereinstimmung unterscheiden sich die Interventionen deutlich in ihrer Gestaltung. Die Programmdauer variiert von sehr kurzen Formaten über drei Tage bis hin zu umfangreichen Maßnahmen mit einer Laufzeit von acht oder neun Wochen. Vier der sieben Interventionen wurden digital umgesetzt, entweder als eigenständig durchführbare Angebote oder in Form synchron angeleiteter Sitzungen. Drei Programme fanden in Präsenz statt und waren als strukturierte Gruppentrainings angelegt. Auch hinsichtlich der Anleitung bestehen Unterschiede. Einige Interventionen wurden vollständig selbstständig durchgeführt, andere von qualifizierten Lehrpersonen professionell begleitet. Die Kontrollgruppen reichten von nicht-intervenierenden Vergleichsbedingungen über wartelistenbasierte Gruppen bis hin zu aktiv kontrollierten Formaten mit alternativen Inhalten.

Insgesamt zeigt sich, dass achtsamkeitsbasierte Maßnahmen im Hochschulkontext in sehr unterschiedlicher Form umgesetzt werden können. Die Spannweite reicht von niedrigschwelligen, flexibel nutzbaren Angeboten bis hin zu intensiv begleiteten Trainings.

¹ Die PSS ist ein verbreitetes Instrument zur Erfassung des subjektiven Stresserlebens. Sie misst in Form von Punktwerten, wie unvorhersehbar, unkontrollierbar und belastend eine Person ihre Lebenssituation in den letzten Wochen erlebt hat. Höhere Punktzahlen stehen dabei für ein stärkeres Stressempfinden (Cohen et al., 1983).

² Die DASS-42 erfasst depressive Symptome, Angst und Stress anhand von drei separaten Subskalen. Die Auswertung erfolgt ebenfalls über Punktwerte. Je höher diese ausfallen, desto stärker ist die jeweilige psychische Belastung ausgeprägt (Lovibond & Lovibond, 1995).

Tabelle 2

Übersicht der ausgewählten Studien (Eigene Darstellung)

Autor	Jahr	Land	Typ	Teilnehmende	IG / KG	Alter	Interventionsart	Gesamtdauer	Umsetzung	Kontrollgruppe	Messzeitpunkte
Sousa et al.	2021	Brasilien	RCT	40 50 % weiblich	20 / 20	Ø 24,15 18 - 30	Meditation (digital)	3 Tage	• täglich 30 min., eigenständige Meditation mit Audio	• täglich 30 min., eigenständig Audio mit gesundheitsbezogenen Informationen & malen	T0: vor Intervention T1: nach 3 Tagen
Vorontsova-Wenger et al.	2022	Schweiz	RCT	50	25 / 25	Ø 23,8 18 - 45	BSM (digital)	8 Wochen	• täglich 30 min. eigenständige BSM mit Audio • 1x Einführungssitzung mit Lehrperson	• täglich 30 min. eigenständig neutrale Geschichte mit Audio • 1x Einführungssitzung mit Lehrperson	T0: vor Intervention T1: nach 8 Wochen
Huberty et al.	2019	USA	RCT	88 88 % weiblich	41 / 47	IG: Ø 20,41 KG: Ø 21,85	App Calm	8 Wochen	• täglich 10 min. eigenständige App-Nutzung	• Wartelisten-Kontrollgruppe	T0: vor Intervention T1: nach 8 Wochen T2: nach 12 Wochen
An et al.	2022	Vietnam	RCT	49 71,43 % weiblich	25 / 24	18 - 22	MBSR (digital)	8 Wochen	• 8 Sitzungen à 90 min., geführt • 1x Meditationsretreat, geführt	• inaktiv	T0: vor Intervention T1: nach 8 Wochen T2: nach 16 Wochen

Tabelle 2
(Fortsetzung)

Autor	Jahr	Land	Typ	Teilnehmende	IG / KG	Alter	Interventionsart	Gesamtdauer	Umsetzung	Kontrollgruppe	Messzeitpunkte
Gallo et al.	2023	Brasilien	RCT	136 81,6 % weiblich	71 / 65	18 - 30+	MBRP (Präsenz)	8 Wochen	<ul style="list-style-type: none"> 8 Sitzungen à 90 min., geführt Achtsamkeitspraxis im Alltag, eigenständig 	<ul style="list-style-type: none"> Wartelisten-Kontrollgruppe 	T0: vor Intervention T1: nach 8 Wochen
Lynch et al.	2018	England	RCT	38 IG: 93 % KG: 60 % weiblich	28 / 10	IG: Ø 25,07 KG: Ø 28 IG: 18 - 50 KG: 20 - 41	MBCUL (Präsenz)	8 Wochen	<ul style="list-style-type: none"> 8 Sitzungen à 90 min., geführt 1x Mini Retreat Achtsamkeitspraxis im Alltag, eigenständig 	<ul style="list-style-type: none"> Wartelisten-Kontrollgruppe 	T0: vor Intervention T1: nach 8 Wochen
Loucks et al.	2021	USA	RCT	96 68 % weiblich	47 / 49	Ø 20 18 - 26	MBC (Präsenz)	9 Wochen	<ul style="list-style-type: none"> 9 Sitzungen, geführt 1x Seminar, geführt Achtsamkeitspraxis im Alltag, eigenständig 	<ul style="list-style-type: none"> Wartelisten-Kontrollgruppe 	T0: vor Intervention T1: nach 12 Wochen

IG = Interventionsgruppe, KG = Kontrollgruppe; T0 = Baseline, T1 = direkt nach Intervention, T2 = Follow-Up

4.3 Wirksamkeit der achtsamkeitsbasierten Interventionen

Aufbauend auf der vorhergehenden Darstellung der Interventionsformate folgt nun die Analyse ihrer Wirksamkeit. Der Fokus liegt dabei auf den berichteten Veränderungen im subjektiven Stresserleben und deren statistischer Signifikanz sowie auf ergänzenden Beobachtungen zur Akzeptanz und Umsetzung der Interventionen.

Die Studie von Sousa et al. (2021) verdeutlicht, dass bereits eine sehr kurze Achtsamkeitsintervention eine spürbare Wirkung auf das subjektive Stresserleben entfalten kann. Innerhalb von drei Tagen sank der durchschnittliche PSS-Wert in der Interventionsgruppe deutlich von 30,60 auf 24,25 Punkte ($-6,35; p < .001; d = .93$). In der aktiv kontrollierten Vergleichsgruppe war lediglich ein geringer, nicht erheblicher Rückgang von 30,50 auf 28,35 Punkte zu beobachten, der auch nicht statistisch signifikant wurde, da $p > .05$ ($-2,15; p = .11; d = .45$). Die Stressverläufe in den beiden Gruppen entwickelten sich entsprechend signifikant unterschiedlich ($F(1,38) = 5.14; p = .03$). Den Interpretationsrichtlinien von Cohen's d (Cohen, 1988) zufolge spricht ein d von gleich/größer .8 für eine große Effektstärke, sodass hier in der Interventionsgruppe ein statistisch signifikant starker Effekt vorliegt, der für eine hohe Wirksamkeit der Maßnahme spricht. Abbrüche sind in beiden Gruppen nicht ersichtlich.

Auch Vorontsova-Wenger et al. (2022) berichten von einer ausgeprägten Wirkung der Intervention. Über einen Zeitraum von acht Wochen sank der durchschnittliche PSS-Wert in der Interventionsgruppe, die täglich einen Body-Scan praktizierte, signifikant von 33,96 auf 18,12 Punkte ($p < .001$). In der Vergleichsgruppe blieb der Wert nahezu unverändert (32,08 auf 31,60 Punkte; $p < .001$). Die regelmäßige Dokumentation der Übungspraxis bestätigte die Alltagstauglichkeit. Die niedrige Abbruchquote von nur 8 % spricht für die hohe Motivation und Akzeptanz innerhalb der Interventionsgruppe. Demgegenüber verließen 40 % der Teilnehmenden der Kontrollgruppe die Studie vorzeitig, was möglicherweise auf eine geringere wahrgenommene Relevanz oder Attraktivität des Kontrollformats zurückzuführen ist.

Die digitale Intervention von Huberty et al. (2019) erwies sich ebenfalls als wirksam. Die tägliche Nutzung der Meditations-App Calm über einen Zeitraum von acht Wochen führte in der Interventionsgruppe zu einer signifikanten Reduktion des PSS-Werts von 23,11 auf 16,15 Punkte ($p < .001$). Dieser Effekt blieb auch vier Wochen nach Abschluss der Intervention mit 15,89 Punkten stabil ($p < .001$). In der Kontrollgruppe waren hingegen keine erheblichen Veränderungen zu verzeichnen (21,88 auf 20,02 auf 19,86 Punkte; alle $p > .19$). Insgesamt konnte somit eine deutlich stärkere Stressreduktion in der Interventionsgruppe im Vergleich zur Kontrollgruppe nachgewiesen werden ($\nabla = -7.13; p <$

.001; $d = 1.24$). Ergänzend zu den quantitativen Ergebnissen berichteten die Teilnehmenden überwiegend positiv über ihre Erfahrungen. 85 % äußerten eine hohe Zufriedenheit mit der App, 68 % waren bereit, sie weiter zu nutzen und 76 % würden sie weiterempfehlen. Diese Rückmeldungen sprechen für eine hohe Akzeptanz und Alltagstauglichkeit der Anwendung. Während bis zum Ende der Interventionsphase keine Abbrüche verzeichnet wurden, lag die Ausfallquote beim späteren Follow-up bei 19,3 %. Gründe für diesen Rückgang wurden in der Studie nicht genannt.

In der Untersuchung von An et al. (2022) zeigten sich sowohl kurzfristige als auch nachhaltige Effekte. Direkt nach Abschluss der achtwöchigen Online-Intervention reduzierte sich der DASS-Stress-Wert um 30 % ($p = .0002$), während der PSS-Wert zunächst unverändert blieb. Zwei Monate später wurden jedoch signifikante Rückgänge im DASS-Stress-Wert (-50%; $p < .001$) und im negativen PSS-Wert (-33 %; $p = .002$) festgestellt. Der gesamte PSS-Wert sank um 25 % ($p < .001$). In der Kontrollgruppe waren keine erheblichen Veränderungen messbar. Die Abbruchquote lag bei rund 16 %. Diese moderate Ausfallrate könnte auf die Intensität der Intervention oder auf Schwierigkeiten bei der langfristigen Integration in den Alltag zurückzuführen sein.

Gallo et al. (2023) berichteten ebenfalls von einer signifikanten Stressreduktion. In der Interventionsgruppe, die an einem achtwöchigen Gruppentraining teilnahm, fiel der PSS-Wert von 23,98 auf 17,27 Punkte ($B = 6.58$; $SE = .79$; $p < .001$). Die Kontrollgruppe zeigte nur minimale Veränderungen (23,77 auf 22,07 Punkte). Im direkten Vergleich zeigt sich somit ein signifikant geringeres Stressniveau in der Interventionsgruppe ($B = -4.96$; $SE = 1.48$; $p = .0056$). Die wöchentlichen Verlaufsmessungen innerhalb der Interventionsgruppe belegten einen kontinuierlichen Rückgang der Stresswerte. Der tiefste Mittelwert wurde in Woche sieben erreicht. Die Abbruchquote lag bei 44 % und war damit vergleichsweise hoch. Hauptgründe lagen laut Rückmeldungen der Teilnehmenden in zeitlichen Belastungen sowie Schwierigkeiten, die regelmäßige Praxis mit den Anforderungen des Studienalltags zu vereinbaren.

In der Studie von Lynch et al. (2018) reduzierten sich die Stresswerte in der Interventionsgruppe signifikant von 21,85 auf 14,89 Punkte ($p = .01$; $d = 1.48$). Im Gegensatz dazu kam es in der Kontrollgruppe zu einem Anstieg von 18,60 auf 21,50 Punkte. Die hohe Effektstärke unterstreicht die Wirksamkeit der Intervention. Allerdings zeigte sich auch hier eine hohe Abbruchquote von rund 32 %. Als Hauptgründe wurden geringes persönliches Interesse sowie gruppenspezifische Prozesse genannt, da viele Teilnehmende sich gemeinsam anmeldeten und das Programm auch gruppenweise verließen. Die verbleibenden Teilnehmenden äußerten sich jedoch mehrheitlich positiv über das kreative und alltagsnahe Interventionsformat.

Die Ergebnisse der Studie von Loucks et al. (2021) fielen weniger eindeutig aus. Zwar sank der PSS-Wert in der Interventionsgruppe von 31,2 auf 29,1 Punkte, während er in der Kontrollgruppe von 27,0 auf 28,8 Punkte anstieg, doch blieb der Gruppenunterschied statistisch nicht signifikant (Marginaleffekt = -1.88; $SE = 1.40$; $d = -.28$; $p = .093$). Ein positiver Trend ist dennoch erkennbar, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Nachbefragung in der stressintensiven Prüfungsphase stattfand. Die Abbruchquote lag bei 17 %, wobei drei der acht Ausgestiegenen dennoch an der Enderhebung teilnahmen. Die hohe Follow-up-Teilnahmequote von 86 % spricht für eine stabile Motivation und Akzeptanz des Programms.

Insgesamt belegen die vorliegenden Studien, dass achtsamkeitsbasierte Interventionen ein wirksames Mittel zur Reduktion des subjektiven Stresserlebens bei Studierenden darstellen können. Die beobachteten Effekte reichen von moderat bis sehr ausgeprägt und lassen sich sowohl für kompakte Kurzformate als auch für umfangreichere Trainingsprogramme nachweisen. Gleichzeitig zeigt sich eine deutliche Varianz in Bezug auf Effektstärken und Abbruchquoten, was auf die Relevanz kontextueller und gestaltungsbezogener Faktoren hinweist. Diese werden im folgenden Kapitel näher analysiert.

4.4 Moderierende Faktoren der Interventionswirksamkeit

Die zuvor dargestellten Studien verdeutlichen zwar die grundsätzliche Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen zur Stressbewältigung im Hochschulkontext, offenbaren jedoch zugleich erhebliche Unterschiede in der Stärke der beobachteten Effekte. Diese Varianz legt nahe, dass nicht allein die Anwendung achtsamkeitsbezogener Methoden, sondern insbesondere deren konkrete Ausgestaltung entscheidend zur Wirksamkeit beiträgt. Vor diesem Hintergrund richtet sich der Fokus dieses Kapitels auf potenzielle Einflussfaktoren, die als Moderatoren der Interventionswirksamkeit fungieren könnten. Im Zentrum der Analyse stehen dabei Merkmale wie Programmdauer, Durchführungsformat, Art der Anleitung und die Integration in den studentischen Alltag. Ziel ist es, ein differenziertes Verständnis der Bedingungen zu gewinnen, unter denen achtsamkeitsbasierte Interventionen im Hochschulkontext besonders wirksam sind.

Ein wesentlicher Aspekt betrifft die Dauer der Interventionen, die in den analysierten Studien zwischen drei Tagen und neun Wochen variierte. Besonders hervorzuheben ist, dass selbst das kürzeste Format in der Studie von Sousa et al. (2021) eine signifikante Reduktion des Stresserlebens bei gleichzeitig hoher Effektstärke bewirken konnte. Dies legt nahe, dass auch zeitlich kompakte Angebote wirksam sein können, sofern sie klar strukturiert sind und sich auf zentrale Elemente der Achtsamkeitspraxis konzentrieren.

Längere Programme, wie jene von An et al. (2022) und Huberty et al. (2019), deuten hingegen auf eine größere Stabilität und Nachhaltigkeit der Effekte hin, was durch ergänzende Follow-up-Erhebungen gestützt wird. Die Dauer einer Intervention erweist sich somit nicht als isoliert entscheidend, sondern entfaltet ihre Bedeutung im Zusammenspiel mit weiteren Gestaltungsmerkmalen.

Auch das Durchführungsformat stellt einen potenziell moderierenden Faktor dar. Während vier der sieben Interventionen digital umgesetzt wurden, fanden drei im Präsenzformat statt. Digitale Angebote zeichneten sich durch hohe Flexibilität und ortsunabhängige Verfügbarkeit aus und ließen sich häufig gut in den Studienalltag integrieren. Besonders selbstständig durchführbare Programme, etwa App-basierte Formate oder Audioguides, erzielten beachtliche Ergebnisse bei gleichzeitig geringer organisatorischer Hürde. Präsenzformate hingegen boten demgegenüber intensivere persönliche Begleitung und sozialen Austausch, was insbesondere bei komplexeren Programmstrukturen von Vorteil sein kann. Gleichzeitig gingen sie jedoch mit einem höheren logistischen Aufwand einher, was sich teils in erhöhten Abbruchraten widerspiegelte. Die Wahl des Formats sollte daher stets im Kontext der Zielgruppe und ihrer Lebensrealität erfolgen.

Unmittelbar damit verknüpft ist der Grad der Anleitung, der zwischen vollständiger Selbstanwendung und professionell geleiteten Gruppenformaten variierte. Fachlich geleitete Programme, wie etwa in den Studien von An et al. (2022) und Gallo et al. (2023), ermöglichten eine strukturierte Vermittlung sowie individuelle Rückmeldung und konnten so die Qualität der Achtsamkeitspraxis stärken. Gleichzeitig waren diese Formate mit einem höheren zeitlichen und organisatorischen Aufwand verbunden, der sich insbesondere im studentischen Alltag als herausfordernd erwies. Selbstständig durchgeführte Interventionen, wie in der Studie von Huberty et al. (2019), verlangten hingegen ein hohes Maß an Eigenverantwortung, boten dafür jedoch maximale zeitliche Flexibilität. Entscheidend scheint daher weniger die reine Anwesenheit professioneller Anleitung als vielmehr deren Passung zur Komplexität des Programms und zu den Bedürfnissen der Teilnehmenden.

Ein letzter zentraler Aspekt betrifft die Integration der Programme in den studentischen Alltag. Interventionen, die zeitlich und räumlich flexibel gestaltet waren und sich ohne größere strukturellen Hürden in den individuellen Lebensrhythmus integrieren ließen, verzeichneten höhere Teilnahmequoten und geringere Abbruchraten. Dies galt insbesondere für digitale oder kompakte Formate, die eine selbstbestimmte Einbettung in den Alltag ermöglichten. Umfangreichere Programme mit festen Terminen führten dagegen trotz inhaltlicher Wertschätzung teilweise zu organisatorischen Schwierigkeiten und erhöhter Ausstiegsrate. Die Alltagstauglichkeit fungiert damit nicht nur als unterstützender

Rahmen, sondern als zentraler Einflussfaktor auf die kontinuierliche Anwendung und somit auf die potenzielle Wirksamkeit einer Intervention.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass die Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen nicht durch ein einzelnes Merkmal bestimmt wird. Vielmehr entfaltet sie sich im Zusammenspiel verschiedener Faktoren, die sowohl die inhaltliche Qualität als auch die praktische Umsetzbarkeit betreffen. Interventionen sind dann besonders wirkungsvoll, wenn sie klar strukturiert, in ihrer Komplexität angemessen und gleichzeitig so gestaltet sind, dass sie sich realistisch in den Alltag der Studierenden integrieren lassen. Entscheidend ist dabei nicht, ob es sich um ein kurzes Selbstlernprogramm oder ein intensives Gruppentraining handelt, sondern ob Aufbau, Vermittlung und Rahmenbedingungen miteinander abgestimmt sind. Je besser sich ein Programm an den Bedürfnissen und Lebensrealitäten der Zielgruppe orientiert, desto höher ist sein Potenzial, nachhaltige Effekte zu erzielen.

5 Diskussion

Im Rahmen dieser Arbeit wurde untersucht, wie wirksam achtsamkeitsbasierte Interventionen bei der Stressbewältigung von Studierenden sind und welche Faktoren ihre Effektivität moderieren. Die Ergebnisse zeigen, dass achtsamkeitsbasierte Interventionen das subjektive Stresserleben von Studierenden reduzieren und somit einen Beitrag zur Stressbewältigung leisten können. Allerdings konnten keine klaren moderierenden Faktoren identifiziert werden, die mit einer besonders hohen Effektivität einhergehen. Vielmehr deuten die Befunde darauf hin, dass die Wirksamkeit solcher Interventionen stark von individuellen Voraussetzungen der jeweiligen Person abhängt.

Im Folgenden werden diese Ergebnisse im Kontext der aktuellen Forschungslage diskutiert, Implikationen abgeleitet sowie methodische Limitationen der Studie reflektiert.

5.1 Einordnung in den aktuellen Forschungsstand

Die Ergebnisse dieser Arbeit fügen sich in eine breite Forschungslage ein, die die Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen zur Stressreduktion bei Studierenden belegt. Aktuelle Metaanalysen zeigen dabei nicht nur positive Effekte klassischer Gruppenformate, sondern verweisen zunehmend auf das Potenzial digitaler, selbstgesteuerter Anwendungen wie Apps oder webbasierter Programme. Diese Formate bieten im Vergleich zu traditionellen Präsenzangeboten deutlich mehr zeitliche und örtliche Flexibilität und lassen sich dadurch besser in den oft dynamischen Studienalltag integrieren (Dawson et al., 2020; Chen et al., 2023; Gong et al., 2023; González-Martín et al., 2023; Pan et al., 2024).

Trotz ihres hohen Potenzials bringen diese allerdings auch Herausforderungen mit sich. Digitale und selbstgesteuerte Angebote erfordern von den Teilnehmenden ein hohes Maß an Eigenverantwortung. So weisen Dawson et al. (2020) darauf hin, dass Überforderung oder unerwünschte Effekte in solchen Formaten schwerer zu erkennen und zu regulieren sind. Ohne direkte Begleitung fehlt es häufig an Rückmeldung, Struktur und individueller Unterstützung. Die Verantwortung für eine wirksame Anwendung verlagert sich damit stärker auf die individuelle Ebene. Dies unterstreicht die Bedeutung personaler Voraussetzungen für die erfolgreiche Nutzung solcher Angebote und relativiert die Vorstellung, dass die bloße Teilnahme bereits hinreichend sei, um positive Effekte zu erzielen.

Neben der Form der Intervention rückt damit auch ihre Intensität in den Fokus. Zwar zeigen einige Studien positive Effekte sowohl bei umfangreicheren als auch kürzeren Programmen

(Kaisti et al., 2023; Pan et al., 2024), doch gibt es auch Hinweise darauf, dass eine gewisse Mindestintensität notwendig ist, um Veränderungen zu erreichen. So konnte in der Untersuchung von Bambacus und Conley (2021) bei einer täglichen Praxis von lediglich zwei bis fünf Minuten über zehn Wochen keine signifikante Reduktion des Stresserlebens festgestellt werden. Daraus lässt sich ableiten, dass Achtsamkeit nicht durch gelegentliche Übungen wirksam wird, sondern durch regelmäßige, kontinuierlich praktizierte Anwendungen. Erst durch Wiederholung und Verinnerlichung entwickeln sich achtsame Haltungen sowie metakognitive Fähigkeiten, die langfristig zur Stressbewältigung beitragen.

Diese Beobachtung führt zur Frage, warum manche Personen die Interventionen erfolgreicher in ihren Alltag integrieren als andere. Eine Frage, die die individuelle Passung zwischen Person und Intervention in den Mittelpunkt rückt. Crane et al. (2017) betonen, dass die Effektivität achtsamkeitsbasierter Programme nicht auf isolierte Variablen reduziert werden kann, sondern vielmehr aus dem Zusammenspiel von Programmstruktur, Vermittlungsqualität und individuellen Voraussetzungen entsteht. Dabei sind insbesondere persönliche Merkmale wie Motivation, emotionale Stabilität oder Offenheit gegenüber neuen Erfahrungen bedeutsam, lassen sich aber empirisch nur schwer eindeutig fassen.

Ein differenzierteres Verständnis ergibt sich aus der Berücksichtigung verschiedener individueller Persönlichkeitsmerkmale. De Vibe et al. (2015) verweisen auf deutliche Zusammenhänge zwischen bestimmten Persönlichkeitseigenschaften und dem Interventionserfolg. Ihre Studie zeigt, dass insbesondere Personen mit hoher Neurotizismus-Ausprägung stark profitieren, da achtsamkeitsbasierte Verfahren gezielt auf die Regulierung emotionaler Reaktivität abzielen. Auch eine ausgeprägte Gewissenhaftigkeit wirkt sich positiv aus, da strukturierte und disziplinierte Personen die Praxis eher dauerhaft und eigenverantwortlich in ihren Alltag integrieren. Entscheidend ist demnach weniger die konkrete Ausgestaltung der Intervention als deren Passung zur individuellen Disposition. Während gewissenhafte Personen selbstgesteuerte Formate in der Regel effektiv nutzen können, benötigen weniger strukturierte Teilnehmende möglicherweise eine klarere Anleitung und stärkere äußere Rahmung. Neben diesen Erkenntnissen, die sich auf Merkmale innerhalb einer Person beziehen, sollten jedoch auch äußere Rahmenbedingungen in den Blick genommen werden.

Vor diesem Hintergrund rückt die zunehmende Heterogenität der Studierendenschaft in den Fokus. Neben klassischen Vollzeitstudiengängen haben sich mittlerweile zahlreiche alternative Studienmodelle, etwa berufsbegleitende, duale oder Fernstudiengänge etabliert. Diese gehen mit sehr unterschiedlichen zeitlichen und sozialen Belastungen einher, darunter eingeschränkte Verfügbarkeiten, eine erhöhte Eigenverantwortung oder

der Mangel an unterstützenden Gemeinschaftsstrukturen (Kroher, 2023). Anknüpfend daran erscheint es wenig sinnvoll, achtsamkeitsbezogene Angebote nach dem Prinzip der Gleichverteilung auszurollen. Vielmehr sollte die Gestaltung solcher Programme auf die spezifischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Zielgruppe abgestimmt sein. Während für einige Studierende eine feste Einbindung in den Stundenplan sinnvoll sein kann, benötigen andere vor allem flexible und selbstbestimmte Nutzungsoptionen.

Ein Beispiel für eine gelungene Kontextanpassung liefert die Studie von Schulte-Frankenfeld und Trautwein (2021), in der ein App-basiertes Achtsamkeitstraining für berufstätige Studierende evaluiert wurde. Trotz erheblicher zeitlicher Beanspruchung durch Erwerbstätigkeit konnte in dieser Gruppe eine signifikante Reduktion des Stresserlebens festgestellt werden. Ausschlaggebend für den Erfolg war offenbar die hohe Passung zwischen Angebot und Alltagsrealität. Die Intervention konnte flexibel genutzt und individuell an die vorhandenen Zeitfenster angepasst werden. Dieser Befund bekräftigt die Annahme, dass nicht die Intervention an sich, sondern deren Relevanz und Anschlussfähigkeit an den Lebenskontext entscheidend für ihre Wirksamkeit ist.

Trotz dieser vielversprechenden Ergebnisse bestehen weiterhin erhebliche Herausforderungen bei der systematischen Implementierung achtsamkeitsbezogener Programme an Hochschulen. González-Martín et al. (2023) verweisen auf strukturelle Hindernisse wie begrenzte finanzielle Mittel, unzureichend qualifiziertes Personal und eine gewisse institutionelle Trägheit gegenüber innovativen Ansätzen. Trotz nachgewiesener Wirksamkeit bleiben achtsamkeitsbasierte Interventionen in vielen Hochschulen randständige Angebote, deren Verankerung im Curriculum oder in der universitären Gesundheitsförderung bisher nur punktuell erfolgt ist. Diese Diskrepanz zwischen empirisch belegter Wirksamkeit und praktischer Verfügbarkeit weist auf ein grundlegendes strukturelles Defizit hin. Damit Achtsamkeit im Hochschulkontext wirksam werden kann, bedarf es nicht nur individueller Bereitschaft, sondern auch institutioneller Rahmenbedingungen, die ihre Umsetzung fördern und langfristig absichern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass achtsamkeitsbasierte Interventionen das Potenzial besitzen, die Stressbelastung von Studierenden wirkungsvoll zu reduzieren. Ihre Effektivität ist jedoch weder selbstverständlich noch universell gegeben. Langfristig wirksame Achtsamkeitspraxis kann nur dort entstehen, wo individuelle Motivation, passende Angebotsformate und institutionelle Offenheit sinnvoll ineinandergreifen.

5.2 Limitationen

Trotz der erkennbaren Anschlussfähigkeit an den aktuellen Forschungsstand und des aufgezeigten Potenzials achtsamkeitsbasierter Interventionen sind die vorliegenden Ergebnisse mit gewissen Einschränkungen zu betrachten. Diese betreffen sowohl die Qualität der einbezogenen Primärstudien als auch die methodische Anlage der vorliegenden Arbeit.

Ein zentrales Merkmal vieler analysierter Studien besteht in der relativ geringen Stichprobengröße. Mit im Durchschnitt etwa 70 Teilnehmenden pro Untersuchung ist die statistische Aussagekraft begrenzt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Generalisierbarkeit der Befunde auf eine breitere Studierendenschaft. Diese Problematik wird zusätzlich durch zum Teil hohe Abbruchquoten im Studienverlauf verstärkt. In mehreren Fällen überschreitet die Drop-out-Rate 30 % (Lynch et al., 2018; Vorontsova-Wenger et al., 2022; Gallo et al., 2023). Die Gründe für einen Studienabbruch wurden in der Regel transparent benannt und reichten von Zeitmangel bis hin zu fehlender Alltagskompatibilität. Dennoch bleibt offen, ob bestimmte Teilnehmendenmerkmale systematisch mit dem Abbruchverhalten in Verbindung stehen.

Auch die Zusammensetzung der Stichproben schränkt die Aussagekraft der Ergebnisse ein. In fünf von sieben Studien nahmen ausschließlich Personen ohne Vorerfahrung in Achtsamkeit, Meditation oder Yoga teil (Huberty et al., 2019; Loucks et al., 2021; Sousa et al., 2021; Vorontsova-Wenger et al., 2022; Gallo et al., 2023). Zwar ermöglicht dies eine präzisere Erfassung der reinen Interventionswirkung, doch bleibt offen, ob und in welchem Umfang ähnliche Effekte auch bei bereits erfahrenen Personen zu beobachten wären. Darüber hinaus war der Frauenanteil in sämtlichen Studien überdurchschnittlich hoch und lag durchschnittlich bei über 70 %. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich die beobachteten Effekte in gemischtgeschlechtlichen oder männlich dominierten Gruppen in vergleichbarer Weise zeigen würden.

Eine weitere Begrenzung ergibt sich aus dem weitgehenden Fehlen langfristiger Erhebungen. Nur ein kleiner Teil der untersuchten Studien sah Nachbefragungen vor und diese erfolgten meist nur wenige Wochen nach Abschluss der Intervention (Huberty et al., 2019; An et al., 2022). Ob die beobachteten positiven Effekte auch über längere Zeiträume hinweg Bestand haben, lässt sich daher kaum beurteilen. Entsprechend bleiben Aussagen zur Nachhaltigkeit der Interventionen spekulativ.

Die Ergebnisse beruhen darüber hinaus ausschließlich auf Selbstauskünften der Teilnehmenden. Zur Erhebung des subjektiven Stresserlebens wurden der PSS sowie in einem Fall die DASS-42 eingesetzt. Obwohl beide Instrumente als reliabel und valide gelten

(Cohen et al., 1983; Lovibond & Lovibond, 1995), unterliegen subjektive Angaben stets möglichen Verzerrungen. Dazu zählen Einflüsse durch soziale Erwünschtheit oder individuelle Deutungsmuster. Der Einbezug objektiver Stressindikatoren wie physiologischer Messwerte oder Fremdeinschätzungen hätte hier zusätzliche Validität schaffen können.

Neben den Limitationen der Primärstudien weist auch die vorliegende Arbeit eigene methodische Begrenzungen auf. Die Auswahl der analysierten Studien erfolgte ausschließlich auf Grundlage englischsprachiger Publikationen aus dem Zeitraum von 2018 bis 2023, die zudem als RCTs klassifiziert waren. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass relevante Untersuchungen in anderen Sprachen oder mit alternativen Studiendesigns unberücksichtigt blieben. Hinzu kommt, dass nur Arbeiten einbezogen wurden, auf die ein vollständiger Zugriff möglich war. Diese eingeschränkte Datenbasis birgt das Risiko eines Selektions- oder Publikationsbias.

Darüber hinaus wurde auf die Durchführung einer quantitativen Metaanalyse verzichtet. Entsprechend konnten keine aggregierten Effektstärken berechnet werden, sodass keine Aussagen über die durchschnittliche Wirkung aller Studien getroffen werden können.

Trotz dieser Einschränkungen ermöglicht die vorliegende Untersuchung eine differenzierte Einschätzung der empirischen Befundlage. Sie bietet grundlegende Einblicke in die Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen im Hochschulkontext und eröffnet eine erste strukturierte Perspektive auf potenzielle Einflussfaktoren. Die benannten Begrenzungen sollten bei der Interpretation der Ergebnisse allerdings stets beachtet werden, um deren Aussagekraft realistisch einzuordnen.

6 Fazit

Im abschließenden Kapitel werden die zentralen Ergebnisse dieser Arbeit zusammengeführt und im Lichte der eingangs formulierten Forschungsfrage reflektiert. Im Mittelpunkt steht die Frage, in welchem Ausmaß achtsamkeitsbasierte Interventionen zur Stressbewältigung im Studium beitragen können und welche Bedingungen ihre Wirksamkeit maßgeblich beeinflussen. Aufbauend auf der theoretischen Fundierung und der empirischen Analyse erfolgt zunächst eine zusammenfassende Schlussfolgerung, bevor sich daraus konkrete Implikationen für die hochschulische Praxis, Studierende selbst sowie die zukünftige Forschung ableiten lassen.

6.1 Schlussfolgerung und Beantwortung der Forschungsfrage

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die zunehmende Stressbelastung vieler Studierenden, die nicht nur als vorübergehendes Phänomen, sondern als ernstzunehmende Herausforderung mit potenziell weitreichenden körperlichen, psychischen und sozialen Folgen betrachtet werden muss. Vor diesem Hintergrund rückte die Frage in den Fokus, inwieweit achtsamkeitsbasierte Interventionen eine wirksame Unterstützung im Umgang mit diesen Belastungen bieten können und unter welchen Bedingungen sie ihre Wirkung tatsächlich entfalten.

Zur fundierten Annäherung an diese Fragestellung wurde zunächst ein theoretischer Bezugsrahmen erarbeitet. Dabei wurde Stress nicht als objektive Größe gefasst, sondern als subjektives Erleben verstanden, das aus dem Zusammenspiel zwischen individuellen Bewertungen und äußeren Anforderungen hervorgeht. Achtsamkeit wurde in diesem Kontext als Haltung beschrieben, die auf bewusste Wahrnehmung, akzeptierendes Innehalten und eine nicht-wertende Beziehung zum eigenen Erleben abzielt. Gerade im Rahmen emotionsbezogener Bewältigung erscheint dieser Ansatz besonders vielversprechend, da er eine achtsame Distanz zu belastenden Gedanken und Gefühlen fördert.

Aufbauend auf dieser theoretischen Grundlage wurden im empirischen Teil sieben RCTs analysiert, um die Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Programme systematisch zu untersuchen und zentrale Einflussfaktoren zu identifizieren. Die Auswertung zeigte, dass entsprechende Interventionen grundsätzlich geeignet sind, das subjektive Stresserleben von Studierenden signifikant zu verringern. Sowohl etablierte Präsenzformate als auch digitale Angebote führten nachweislich zu moderaten bis starken Effekten. Bemerkenswert ist, dass selbst sehr kurze Interventionen spürbare Entlastung bewirken konnten, während

längerfristige Programme besonders dann nachhaltige Wirkungen entfalten, wenn sie regelmäßig praktiziert und alltagsnah integriert werden.

Dabei wurde deutlich, dass die Effektivität nicht allein vom gewählten Format abhängt, sondern entscheidend von dessen Anschlussfähigkeit an die Lebensrealität der Teilnehmenden beeinflusst wird. Interventionen, die flexibel, niederschwellig und individuell anpassbar gestaltet waren, stießen auf hohe Akzeptanz und wiesen geringere Abbruchraten auf. Gleichzeitig können persönlich begleitete Formate durch strukturierte Anleitung, direkte Rückmeldung und soziale Einbettung zusätzliche Wirkfaktoren aktivieren. Eine pauschale Überlegenheit einzelner Formate lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Vielmehr zeigt sich, dass unterschiedliche Angebote erforderlich sind, um verschiedenen Studienbedingungen, Bedürfnissen und Alltagsrhythmen gerecht zu werden.

Ergänzend dazu traten individuelle Faktoren als bedeutsam für den Interventionserfolg hervor. Studien weisen darauf hin, dass Persönlichkeitsmerkmale wie Selbstdisziplin, Reflexionsfähigkeit und Offenheit gegenüber neuen Erfahrungen maßgeblich beeinflussen, wie achtsame Praxis aufgenommen und in den Alltag integriert wird. Darüber hinaus zeigte sich, dass Interventionen besonders dann wirksam sind, wenn sie als subjektiv sinnvoll und anschlussfähig erlebt werden. Die wahrgenommene Relevanz scheint sowohl die Bereitschaft zur Anwendung als auch die langfristige Wirkung zu fördern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass achtsamkeitsbasierte Interventionen im Hochschulkontext ein substanzielles Potenzial zur Stressbewältigung bieten. Ihre Wirksamkeit entfaltet sich jedoch nicht automatisch, sondern beruht auf einem komplexen Zusammenspiel aus methodischer Qualität, strukturellen Rahmenbedingungen und individuellen Voraussetzungen. Besonders wirkungsvoll sind Angebote, die fachlich fundiert, flexibel zugänglich und an die Lebenswirklichkeit der Studierenden angepasst sind.

Der zentrale Erkenntnisgewinn dieser Arbeit liegt nicht nur in der Bestätigung bestehender Wirksamkeitsannahmen, sondern vor allem in der differenzierten Betrachtung der Faktoren, die über den Erfolg achtsamer Praxis im Studium mitentscheiden. Daraus ergeben sich konkrete Anhaltspunkte für die hochschulische Gesundheitsförderung sowie richtungsweisende Perspektiven für zukünftige Forschungsarbeiten. Diese werden im folgenden Kapitel näher erläutert.

6.2 Handlungsempfehlungen und Forschungsbedarf

Die Ergebnisse dieser Arbeit verdeutlichen das große Potenzial achtsamkeitsbasierter Interventionen im Hochschulkontext, machen zugleich aber auch deutlich, dass ihre Wirksamkeit entscheidend vom Zusammenspiel struktureller, methodischer und individueller Faktoren abhängt. Daraus lassen sich konkrete Handlungsperspektiven für die hochschulische Praxis, für Studierende selbst sowie für die wissenschaftliche Weiterentwicklung des Themenfelds ableiten. Im Folgenden werden diese drei Ebenen differenziert betrachtet.

Zunächst ist es Aufgabe der Hochschulen, Achtsamkeitsprogramme nicht als ergänzende Maßnahme am Rand des universitären Angebots zu führen, sondern als integralen Bestandteil einer langfristig orientierten gesundheitsfördernden Infrastruktur zu etablieren. Die Wirksamkeit achtsamer Praxis entfaltet sich vor allem dann, wenn sie kontinuierlich verfügbar ist, niedrigschwellig zugänglich bleibt und unterschiedliche Lebensrealitäten berücksichtigt. Dies erfordert nicht nur die Erweiterung bestehender Programme, sondern auch ihre bewusste Verankerung in institutionellen Strukturen.

Zentral ist dabei eine möglichst vielfältige Angebotslandschaft, die den unterschiedlichen Bedarfen und Studienbedingungen gerecht wird. Während manche Studierende von begleiteten Präsenzkursen profitieren, sind für andere flexible, digital gestützte Formate besser in den Alltag integrierbar. Hochschulen sollten daher sowohl analoge als auch digitale und hybride Angebote bereitstellen, um eine breite Zugänglichkeit und individuelle Wahlmöglichkeiten zu gewährleisten. Eine solche Diversifizierung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Studierende ein Format finden, das ihnen nicht nur inhaltlich entspricht, sondern sich auch praktikabel in ihren Studienalltag einfügt.

Ergänzend dazu bedarf es einer stärkeren Sichtbarmachung von Angeboten. Eine gezielte Einbindung in hochschulinterne Kommunikationskanäle, etwa über Einführungsveranstaltungen, digitale Portale oder die Studienberatung, kann die Bekanntheit und damit auch die Nutzung deutlich steigern. Parallel dazu sollte das hochschulische Personal, insbesondere in Beratung und Lehre, für achtsamkeitsbezogene Themen sensibilisiert und entsprechend weitergebildet werden. Nur durch qualifizierte Vermittlung auf fachlich und didaktisch hohem Niveau kann sich das volle Potenzial der Angebote entfalten.

Ein weiterer relevanter Aspekt betrifft die finanzielle Zugänglichkeit. Achtsamkeitsbasierte Programme sollten für Studierende möglichst kostenfrei oder zu sehr niedrigen Gebühren angeboten werden. Gerade angesichts häufiger finanzieller Belastungen während des Studiums darf die Teilnahme nicht an monetären Hürden scheitern. Kostenfreie Angebote fördern nicht nur die Chancengleichheit, sondern senden auch ein klares Signal

institutioneller Verantwortung im Sinne einer inklusiven und gesundheitsförderlichen Hochschulpolitik.

Auch auf individueller Ebene liegt Verantwortung. Studierende, die achtsame Praxis als Ressource nutzen möchten, sollten sich die Freiheit nehmen, verschiedene Formate zu erproben und zu reflektieren, welche Ansätze mit ihren persönlichen Bedürfnissen und Alltagsbedingungen in Einklang stehen. Entscheidend für die Wirksamkeit ist nicht in erster Linie die Dauer einzelner Übungen, sondern deren Regelmäßigkeit, die subjektive Relevanz sowie die gelingende Integration in den Studienalltag. Achtsamkeit kann sowohl in strukturierten Übungsformen wie Meditationen als auch in kurzen, bewussten Momenten des Innehaltens gelebt werden. Als Haltung verstanden, eröffnet sie die Möglichkeit, Belastungssituationen mit mehr Klarheit, Selbstfürsorge und innerer Stabilität zu begegnen.

Auch die Forschung ist gefordert, das Thema differenzierter zu bearbeiten. Zukünftige Studien sollten gezielt untersuchen, welche Einflussfaktoren die Wirksamkeit achtsamkeitsbasierter Interventionen moderieren. Dazu zählen etwa Persönlichkeitsmerkmale, das individuelle Belastungserleben, die jeweilige Studienform sowie sozioökonomische oder kulturelle Unterschiede innerhalb der Zielgruppe. Darüber hinaus sind vergleichende Studien wünschenswert, die verschiedene Formate unter kontrollierten Bedingungen miteinander in Beziehung setzen, um belastbare Aussagen über deren spezifische Wirkmechanismen und Anwendungsfelder zu ermöglichen.

Ein bislang unterbelichteter Bereich betrifft die Langzeitwirksamkeit. Viele der bisher vorliegenden Studien beschränken sich auf kurzfristige Erhebungen unmittelbar nach Abschluss der Intervention. Ob und in welchem Umfang die erlernten Praktiken langfristig in den Alltag übernommen und aufrechterhalten werden, bleibt dabei weitgehend offen. Längsschnittdesigns könnten hier wichtige Erkenntnisse liefern, etwa zur Nachhaltigkeit achtsamer Haltungen oder zur Rückfallwahrscheinlichkeit unter veränderten Lebensbedingungen. Ebenso bedeutsam ist die Frage, warum Teilnehmende Interventionen vorzeitig abbrechen. Eine systematische Erfassung und Analyse dieser Abbruchgründe kann helfen, bestehende Programme zielgerichtet weiterzuentwickeln und besser auf reale Bedürfnisse auszurichten.

Nicht zuletzt besteht auf methodischer Ebene Optimierungspotenzial. Viele bisherige Untersuchungen basieren auf kleinen oder nicht repräsentativen Stichproben, was die Aussagekraft und Übertragbarkeit ihrer Ergebnisse einschränkt. Um differenziertere Aussagen etwa zu Geschlecht, Studienfach, psychosozialer Ausgangslage oder kulturellem Hintergrund treffen zu können, wären deutlich größere und vielfältiger zusammengesetzte

Stichproben notwendig. Diese würden nicht nur die statistische Belastbarkeit erhöhen, sondern auch einen realistischeren Blick auf die Heterogenität der Zielgruppe ermöglichen.

Die vorgestellten Empfehlungen unterstreichen, dass die erfolgreiche Umsetzung achtsamkeitsbasierter Interventionen eine gemeinsame Verantwortung von Institution, Individuum und Forschung erfordert. Doch über konkrete Maßnahmen hinaus stellt sich die grundsätzliche Frage, welches Verständnis von Bildung und studentischer Entwicklung dem zugrunde liegt. Achtsamkeit bietet im Hochschulkontext mehr als nur kurzfristige Erleichterung in stressreichen Phasen. Richtig verankert, kann sie dazu beitragen, Lern- und Lebensprozesse bewusster, gesünder und reflektierter zu gestalten. Ihre Wirksamkeit entfaltet sich dort, wo individuelle Bereitschaft auf institutionelle Unterstützung und wissenschaftlich fundierte Umsetzung trifft. In diesem Zusammenspiel liegt die Chance, Achtsamkeit nicht nur als Methode zur Stressreduktion zu nutzen, sondern als Element einer Hochschulkultur zu etablieren, die das psychische Wohlbefinden der Studierenden als integralen Bestandteil akademischer Bildung begreift.

Literaturverzeichnis

- Adair, K. C., Fredrickson, B. L., Castro-Schilo, L., Kim, S. & Sidberry, S. (2018). Present with You: Does Cultivated Mindfulness Predict Greater Social Connection Through Gains in Decentering and Reductions in Negative Emotions? *Mindfulness*, 9(3), 737–749. <https://doi.org/10.1007/s12671-017-0811-1>
- Amberg, M. (2016). *Führungskompetenz Achtsamkeit: Eine Einführung für Führungskräfte und Personalverantwortliche*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13474-7>
- An, A., Hoang, H., Trang, L., Vo, Q., Tran, L., Le, T., Le, A., McCormick, A., Du Old, K., Williams, N. S., Mackellar, G., Nguyen, E., Luong, T., Nguyen, V., Nguyen, K. & Ha, H. (2022). Investigating the effect of Mindfulness-Based Stress Reduction on stress level and brain activity of college students. *IBRO Neuroscience Reports*, 12, 399–410. <https://doi.org/10.1016/j.ibneur.2022.05.004>
- Arnett, J. J. (2015). College Students as Emerging Adults. *Emerging Adulthood*, 4(3), 219–222. <https://doi.org/10.1177/2167696815587422>
- Asif, S., Muddassar, A., Shahzad, T. Z., Raouf, M. & Pervaiz, T. (2020). Frequency of depression, anxiety and stress among university students. *Pakistan Journal of Medical Sciences*, 36(5). <https://doi.org/10.12669/pjms.36.5.1873>
- Baer, R. A. (2003). Mindfulness training as a clinical intervention: A conceptual and empirical review. *Clinical Psychology: Science and Practice*, 10(2), 125–143. <https://doi.org/10.1093/clipsy.bpg015>
- Bambacus, E. S. & Conley, A. H. (2021). The Impact of Dosage on a Mindfulness Intervention With First-Year College Students. *Journal of College Student Retention: Research Theory & Practice*, 25(4), 979–1000. <https://doi.org/10.1177/15210251211041695>
- Bartholdt, L. & Schütz, A. (2010). *Stress im Arbeitskontext: Ursachen, Bewältigung und Prävention*. Beltz.
- Bishop, S. R., Lau, M., Shapiro, S., Carlson, L., Anderson, N. D., Carmody, J., Segal, Z. V., Abbey, S., Speca, M., Velting, D. & Devins, G. (2004). Mindfulness: A proposed operational definition. *Clinical Psychology: Science and Practice*, 11(3), 230–241. <https://doi.org/10.1093/clipsy.bph077>
- Bowen, S., Witkiewitz, K., Clifasefi, S. L., Grow, J., Chawla, N., Hsu, S. H., Carroll, H. A., Harrop, E., Collins, S. E., Lustyk, M. K. & Larimer, M. E. (2014). Relative efficacy of mindfulness-based relapse prevention, standard relapse prevention, and treatment as usual for substance use disorders: a randomized clinical trial. *JAMA Psychiatry*, 71(5), 547–556. <https://doi.org/10.1001/jamapsychiatry.2013.4546>
- Brown, K. W. & Ryan, R. M. (2003). The benefits of being present: Mindfulness and its role in psychological well-being. *Journal of Personality and Social Psychology*, 84(4), 822–848. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.84.4.822>
- Buchenau, P. & Lehmann, S. (2021). *Der Anti-Stress-Trainer für Studierende: Gelassen und erfolgreich zum Studienabschluss*. Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-32437-7>
- Champion, L., Economides, M. & Chandler, C. (2018). The efficacy of a brief app-based mindfulness intervention on psychosocial outcomes in healthy adults: A pilot randomised controlled trial. *PLOS ONE*, 13(12), e0209482. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0209482>
- Chen, B., Yang, T., Xiao, L., Xu, C. & Zhu, C. (2023). Effects of Mobile Mindfulness Meditation on the Mental Health of University Students: Systematic Review and Meta-analysis. *Journal of Medical Internet Research*, 25, e39128. <https://doi.org/10.2196/39128>
- Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Cohen, S., Kamarck, T. & Mermelstein, R. (1983). A Global Measure of Perceived Stress. *Journal of Health and Social Behavior*, 24(4), 385–396. <https://doi.org/10.2307/2136404>
- Cohen, S., Kessler, R. C. & Gordon, L. U. (Hrsg.). (1995). *Measuring stress: A guide for health and social scientists*. Oxford University Press.
- Crane, R. S., Brewer, J., Feldman, C., Kabat-Zinn, J., Santorelli, S., Williams, J. M. & Kuyken, W. (2017). What defines mindfulness-based programs? The warp and the weft. *Psychological Medicine*, 47(6), 990–999. <https://doi.org/10.1017/S0033291716003317>
- Creswell J. D. (2017). Mindfulness Interventions. *Annual Review of Psychology*, 68, 491–516. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-042716-051139>
- Dawson, A. F., Brown, W. W., Anderson, J., Datta, B., Donald, J. N., Hong, K., Allan, S., Mole, T. B., Jones, P. B. & Galante, J. (2020). Mindfulness-Based Interventions for University Students: A Systematic Review and Meta-Analysis of Randomised Controlled Trials. *Applied Psychology: Health and Well-Being*, 12(2), 384–410. <https://doi.org/10.1111/aphw.12188>
- De Vibe, M., Solhaug, I., Tyssen, R., Friberg, O., Rosenvinge, J. H., Sørli, T., Halland, E. & Bjørndal, A. (2015). Does Personality Moderate the Effects of Mindfulness Training for Medical and Psychology Students?. *Mindfulness*, 6(2), 281–289. <https://doi.org/10.1007/s12671-013-0258-y>
- Ding, F., Wu, J. & Zhang, Y. (2023). Can mindfulness-based stress reduction relieve depressive symptoms? A systematic review and meta-analysis. *Journal of Pacific Rim Psychology*, 17. <https://doi.org/10.1177/18344909221145814>

Economides, M., Martman, J., Bell, M. J. & Sanderson, B. (2018). Improvements in Stress, Affect, and Irritability Following Brief Use of a Mindfulness-based Smartphone App: A Randomized Controlled Trial. *Mindfulness*, 9(5), 1584–1593. <https://doi.org/10.1007/s12671-018-0905-4>

Franke, A. (2012). *Modelle von Gesundheit und Krankheit* (3. überarb. Aufl.). Hans Huber.

Gallo, G. G., Curado, D. F., Machado, M. P. A., Espíndola, M. I., Scattone, V. V. & Noto, A. R. (2023). A randomized controlled trial of mindfulness: effects on university students' mental health. *International Journal of Mental Health Systems*, 17(1), 32. <https://doi.org/10.1186/s13033-023-00604-8>

Glomb, T. M., Duffy, M. K., Bono, J. E. & Yang, T. (2011). Mindfulness at work. In A. Joshi, H. Liao & J. J. Martocchio (Hrsg.), *Research in Personnel and Human Resources Management* (Bd. 30, S. 115–157). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1108/S0742-7301\(2011\)0000030005](https://doi.org/10.1108/S0742-7301(2011)0000030005)

Goldberg, S. B., Tucker, R. P., Greene, P. A., Davidson, R. J., Wampold, B. E., Kearney, D. J. & Simpson, T. L. (2018). Mindfulness-based interventions for psychiatric disorders: A systematic review and meta-analysis. *Clinical Psychology Review*, 59, 52–60. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2017.10.011>

Gong, X. G., Wang, L. P., Rong, G., Zhang, D. N., Zhang, A. Y. & Liu, C. (2023). Effects of online mindfulness-based interventions on the mental health of university students: A systematic review and meta-analysis. *Frontiers in Psychology*, 14, 1073647. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1073647>

González-Martín, A. M., Aibar-Almazán, A., Rivas-Campo, Y., Castellote-Caballero, Y. & Carcelén-Fraile, M. D. C. (2023). Mindfulness to improve the mental health of university students. A systematic review and meta-analysis. *Frontiers in Public Health*, 11, 1284632. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1284632>

Gu, J., Strauss, C., Bond, R. & Cavanagh, K. (2015). How do mindfulness-based cognitive therapy and mindfulness-based stress reduction improve mental health and wellbeing? A systematic review and meta-analysis of mediation studies. *Clinical Psychology Review*, 37, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2015.01.006>

Hayes, S. C., Strosahl, K. D. & Wilson, K. G. (1999). *Acceptance and commitment therapy: An experiential approach to behavior change*. Guilford Press.

Heidenreich, T. & Michalak, J. (2006). Achtsamkeit und Akzeptanz als Prinzipien in der Psychotherapie. *PiD - Psychotherapie im Dialog*, 7(3), 235–240. <https://doi.org/10.1055/s-2006-940036>

Hellert, U. & Stix, K. (2023). *Kreative Stresskompetenz für die Arbeitswelt: Stress proaktiv mit Strategien, Potenzialen und Ressourcen bewältigen*. Haufe. <https://doi.org/10.34157/978-3-648-16946-9>

Herbst, U., Voeth, M., Eidhoff, A. T., Müller, M. & Stief, S. (2016). *Studierendenstress in Deutschland – eine empirische Untersuchung*. AOK-Bundesverband. https://www.uni-heidelberg.de/md/journal/2016/10/08_projektbericht_stressstudie.pdf

Hölzel, B. K., Lazar, S. W., Gard, T., Schuman-Olivier, Z., Vago, D. R. & Ott, U. (2011). How Does Mindfulness Meditation Work? Proposing Mechanisms of Action From a Conceptual and Neural Perspective. *Perspectives on Psychological Science*, 6(6), 537–559. <https://doi.org/10.1177/1745691611419671>

Horndasch, S. (2010). *Bachelor nach Plan. Dein Weg ins Studium: Studienwahl, Bewerbung, Einstieg, Finanzierung, Wohnungssuche, Auslandsstudium* (2. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-12851-6>

Huberty, J., Green, J., Glissmann, C., Larkey, L., Puzia, M. & Lee, C. (2019). Efficacy of the Mindfulness Meditation Mobile App "Calm" to Reduce Stress Among College Students: Randomized Controlled Trial. *JMIR mHealth and uHealth*, 7(6), e14273. <https://doi.org/10.2196/14273>

Hülsebusch, J. & Michalak, J. (2010). Die Rolle der Übungshäufigkeit in der achtsamkeitsbasierten kognitiven Therapie. *Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie*, 39(4), 261–266. <https://doi.org/10.1026/1616-3443/a000057>

Iqbal, S., Gupta, S. & Venkatarao, E. (2015). Stress, anxiety & depression among medical undergraduate students & their socio-demographic correlates. *The Indian Journal of Medical Research*, 141(3), 354–357. <https://doi.org/10.4103/0971-5916.156571>

Kabat-Zinn J. (1982). An outpatient program in behavioral medicine for chronic pain patients based on the practice of mindfulness meditation: Theoretical considerations and preliminary results. *General Hospital Psychiatry*, 4(1), 33–47. [https://doi.org/10.1016/0163-8343\(82\)90026-3](https://doi.org/10.1016/0163-8343(82)90026-3)

Kabat-Zinn, J. (2003). Mindfulness-based interventions in context: Past, present, and future. *Clinical Psychology: Science and Practice*, 10(2), 144–156. <https://doi.org/10.1093/clipsy.bpg016>

Kabat-Zinn, J. (2011). *Gesund durch Meditation: das vollständige Grundlagenwerk zu MBSR*. O.W. Barth.

Kabat-Zinn, J. (2013). *Full Catastrophe Living: Using the Wisdom of Your Body and Mind to Face Stress, Pain, and Illness*. Bantam.

Kaisti, I., Kulmala, P., Hintsanen, M., Hurtig, T., Repo, S., Paunio, T., Miettunen, J., Halt, A. & Jääskeläinen, E. (2023). The effects of mindfulness-based interventions in medical students: a systematic review. *Advances in Health Sciences Education*, 29(1), 245–271. <https://doi.org/10.1007/s10459-023-10231-0>

Kaluza, G. (2012). *Gelassen und sicher im Stress: Das Stresskompetenz-Buch – Stress erkennen, verstehen, bewältigen* (4. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-28195-2>

Kaluza, G. (2023). *Stressbewältigung: Das Manual zur psychologischen Gesundheitsförderung* (5. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-67110-8>

Keng, S., Smoski, M. J. & Robins, C. J. (2011). Effects of mindfulness on psychological health: A review of empirical studies. *Clinical Psychology Review*, 31(6), 1041–1056. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2011.04.006>

Khoury, B., Sharma, M., Rush, S. E. & Fournier, C. (2015). Mindfulness-based stress reduction for healthy individuals: A meta-analysis. *Journal of Psychosomatic Research*, 78(6), 519–528. <https://doi.org/10.1016/j.jpsychores.2015.03.009>

Kiken, L. G., Garland, E. L., Bluth, K., Palsson, O. S. & Gaylord, S. A. (2015). From a state to a trait: Trajectories of state mindfulness in meditation during intervention predict changes in trait mindfulness. *Personality and Individual Differences*, 81, 41–46. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2014.12.044>

Kroher, M., Beuße, M., Isleib, S., Becker, K., Ehrhardt, M.-C., Gerdes, F., Koopmann, J., Schommer, T., Schwabe, U., Steinkühler, J., Völk, D., Peter, F. & Buchholz, S. (2023). *Die Studierendenbefragung in Deutschland: 22. Sozialerhebung: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2021*. Bundesministerium für Bildung und Forschung. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/DE/4/31790_22_Sozialerhebung_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=9

Lazarus, R. S. & Folkman, S. (1984). *Stress, Appraisal, and Coping*. Springer Publishing Company.

Leyland, A., Rowse, G. & Emerson, L. (2019). Experimental effects of mindfulness inductions on self-regulation: Systematic review and meta-analysis. *Emotion*, 19(1), 108–122. <https://doi.org/10.1037/emo0000425>

Linehan, M. M. (1993). *Cognitive-Behavioral Treatment of Borderline Personality Disorder*. Guilford Press.

Litzcke, S. & Schuh, H. (2005). *Stress, Mobbing und Burn-out am Arbeitsplatz* (3. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/b138128>

Loucks, E. B., Nardi, W. R., Gutman, R., Saadeh, F. B., Li, Y., Vago, D. R., Fiske, L. B., Spas, J. J. & Harrison, A. (2021). Mindfulness-Based College: A Stage 1 Randomized Controlled Trial for University Student Well-Being. *Psychosomatic Medicine*, 83(6), 602–614. <https://doi.org/10.1097/PSY.0000000000000860>

Lovibond, P. & Lovibond, S. (1995). The structure of negative emotional states: Comparison of the Depression Anxiety Stress Scales (DASS) with the Beck Depression and Anxiety Inventories. *Behaviour Research and Therapy*, 33(3), 335–343. [https://doi.org/10.1016/0005-7967\(94\)00075-u](https://doi.org/10.1016/0005-7967(94)00075-u)

Lynch, S., Gander, M.-L., Nahar, A., Kohls, N. & Walach, H. (2018). Mindfulness-Based Coping With University Life: A Randomized Wait-List Controlled Study. *SAGE Open*, 8(1). <https://doi.org/10.1177/2158244018758379>

Mainka-Riedel, M. (2013). *Stressmanagement - Stabil trotz Gegenwind: Wie Sie Ihren eigenen Weg zur gesunden Leistungsfähigkeit finden*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-00931-1>

Mani, M., Kavanagh, D. J., Hides, L. & Stoyanov, S. R. (2015). Review and Evaluation of Mindfulness-Based iPhone Apps. *JMIR mHealth and uHealth*, 3(3), e82. <https://doi.org/10.2196/mhealth.4328>

Michalak, J., Heidenreich, T. & Williams, J. M. G. (2012). *Achtsamkeit*. Hogrefe

Michalak, J., Heidenreich, T. & Williams, J. M. G. (2022). *Achtsamkeit* (2., überarb. Aufl.). Hogrefe.

Nerdinger, F. W., Blickle, G. & Schaper, N. (2019). *Arbeits- und Organisationspsychologie* (4. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-56666-4>

Pan, Y., Li, F., Liang, H., Shen, X., Bing, Z., Cheng, L. & Dong, Y. (2024). Effectiveness of Mindfulness-Based Stress Reduction on Mental Health and Psychological Quality of Life among University Students: A GRADE-Assessed Systematic Review. *Evidence-Based Complementary and Alternative Medicine*, 2024, 8872685. <https://doi.org/10.1155/2024/8872685>

Reif, J., Spieß, E. & Stadler, P. (2018). *Effektiver Umgang mit Stress: Gesundheitsmanagement im Beruf*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-55681-8>

Rusch, S. (2019). *Stressmanagement: Ein Arbeitsbuch für die Aus-, Fort- und Weiterbildung* (2. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-59436-0>

Schneiderman, N., Ironson, G. & Siegel, S. D. (2005). Stress and Health: Psychological, Behavioral, and Biological Determinants. *Annual Review of Clinical Psychology*, 1(1), 607–628. <https://doi.org/10.1146/annurev.clinpsy.1.102803.144141>

Schulte-Frankenfeld, P. M. & Trautwein, F. (2021). App-based mindfulness meditation reduces perceived stress and improves self-regulation in working university students: A randomised controlled trial. *Applied Psychology: Health and Well-Being*, 14(4), 1151–1171. <https://doi.org/10.1111/aphw.12328>

Selye, H. (1974). *Stress without distress*. Lippincott Williams & Wilkins.

Semmer, N. K. & Zapf, D. (2018). Theorien der Stressentstehung und -bewältigung. In R. Fuchs & M. Gerber (Hrsg.), *Handbuch Stressregulation und Sport* (S. 23–50). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-49322-9_1

- Shapiro, S. L., Carlson, L. E., Astin, J. A. & Freedman, B. (2006). Mechanisms of mindfulness. *Journal of Clinical Psychology*, 62(3), 373–386. <https://doi.org/10.1002/jclp.20237>
- Sousa, G. M., Lima-Araújo, G. L., Araújo, D. B. & Sousa, M. B. C. (2021). Brief mindfulness-based training and mindfulness trait attenuate psychological stress in university students: a randomized controlled trial. *BMC Psychology*, 9(1), 21. <https://doi.org/10.1186/s40359-021-00520-x>
- Spijkerman, M. P., Pots, W. T. & Bohlmeijer, E. T. (2016). Effectiveness of online mindfulness-based interventions in improving mental health: A review and meta-analysis of randomised controlled trials. *Clinical Psychology Review*, 45, 102–114. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2016.03.009>
- Stallman, H. M. (2008). Prevalence of psychological distress in university students -- Implications for service delivery. *Australian Family Physician*, 37(8), 673–677.
- Teasdale, J. D., Segal, Z. V., Williams, J. M. G., Ridgeway, V. A., Soulsby, J. M. & Lau, M. A. (2000). Prevention of relapse/recurrence in major depression by mindfulness-based cognitive therapy. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 68(4), 615–623. <https://doi.org/10.1037/0022-006X.68.4.615>
- Techniker Krankenkasse (Hrsg.). (2015). *TK-CampusKompass: Umfrage zur Gesundheit von Studierenden*. <https://www.tk.de/resource/blob/2026642/90c4d2ea75213795cb0a120f5171ff10/tk-campuskompass-data.pdf>
- Techniker Krankenkasse (Hrsg.). (2023). *Gesundheitsreport: Wie geht's Deutschlands Studierenden?*. <https://www.tk.de/resource/blob/2151732/ced7902d4096993fcb3082c040e9ba88/tk-gesundheitsreport-2023-data.pdf>
- von Hehn, S. & Rauls, J. (2023). *Achtsamkeit und emotionale Intelligenz in Organisationen: Agiles Arbeiten in Teams und Organisationskultur der Zukunft*. Haufe. <https://doi.org/10.34157/978-3-648-16696-3>
- Vorontsova-Wenger, O., Ghisletta, P., Ababkov, V., Bondolfi, G. & Barisnikov, K. (2022). Short mindfulness-based intervention for psychological and academic outcomes among university students. *Anxiety, Stress, & Coping*, 35(2), 141–157. <https://doi.org/10.1080/10615806.2021.1931143>
- Zhang, D., Lee, E. K. P., Mak, E. C. W., Ho, C. Y. & Wong, S. Y. S. (2021). Mindfulness-based interventions: an overall review. *British Medical Bulletin*, 138(1), 41–57. <https://doi.org/10.1093/bmb/ldab005>

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Köln

Studienort Erna-Scheffler-Straße 4, Köln

Fachbereich AVR/ KVD



Bachelorthesis zum Thema:

Populistische Rhetorik in der politischen Programmatik

Eine rhetorische Analyse des AfD-Wahlprogramms zur Bundestagswahl 2025

Vorgelegt von:

Martin Seuthe
Einstellungsjahrgang: EJ 22

Abgabedatum: 13.06.2025

Erstgutachter/in: Herr Dr. David Sörgel
Zweitgutachter/in: Frau Dr. Ingrid Barb-Priebe

Inhalt

1. Einleitung.....	1
2. Theoretischer Rahmen.....	2
2.1 Populismus als politisches Phänomen.....	2
2.1.1 Grundbegriffe, Merkmale und ideologische Einordnung.....	2
2.1.2 Erscheinungsformen, Ursachen und Wirkungsweise.....	3
2.1.3 Nationalpopulismus als spezifische Ausprägung.....	4
2.1.4 Zusammenfassung.....	5
2.2 Die AfD im Kontext des deutschen Rechtspopulismus.....	5
2.2.1 Überleitung: Vom Populismus zur AfD.....	5
2.2.2 Entstehungshintergründe und Gründungsphase (2013–2014).....	5
2.2.3 Nationalpopulistische Wende und programmatische Polarisierung (2015–2017).....	6
2.2.4 Konsolidierung, Rechtspopulismus und rechtsextreme Tendenzen (ab 2018)...	6
2.2.5 Charakteristische Merkmale der AfD als populistische Partei.....	7
2.2.6 Zwischenfazit.....	7
2.3 Politische Rhetorik und Argumentation.....	8
2.3.1 Grundlagen politischer Rhetorik und Argumentation.....	8
2.3.2 Populistische Rhetorik.....	10
3. Methodik.....	13
3.1 Rhetorische Textanalyse als qualitative Methode.....	13
3.2 Materialbasis und Untersuchungsgegenstand.....	14
3.3 Ergänzende politische Interpretation.....	15
4. Analyse des AfD-Wahlprogramms 2025.....	17
4.1 Stilistische und sprachliche Mittel populistischer Rhetorik.....	18
4.1.1 Vereinfachung, Emotionalisierung und dichotome Strukturen.....	18
4.1.2 Moralisierung und Freund-Feind-Schemata.....	20
4.1.3 Wiederholungen, Schlagwörter und rhetorische Fragen.....	21
4.2 Argumentative Strategien und Topoi.....	23

4.2.1 Krisen- und Bedrohungsrhetorik.....	23
4.2.2 Berufung auf das Volk und den gesunden Menschenverstand.....	25
4.2.3 Delegitimierung politischer Gegner und Institutionen.....	27
4.3 Thematische Schwerpunkte mit populistischer Aufladung.....	29
4.3.1 Migration und innere Sicherheit.....	29
4.3.2 Nationale Souveränität und EU-Kritik.....	32
4.3.3 Energie- und Klimapolitik.....	34
4.4 Wirkungsperspektive: Mobilisierung und Emotionalisierung.....	36
4.4.1 Affektive Aufladung durch Sprache.....	36
4.4.2 Herstellung kollektiver Identitäten und Feindbilder.....	38
4.4.3 Strategie der Skandalisierung und Empörung.....	40
5. Diskussion der Ergebnisse.....	43
5.1 Einordnung der Befunde in den Forschungsstand.....	43
5.2 Implikationen für politische Kommunikation und Wählerverhalten.....	44
5.3 Grenzen der Analyse und Ausblick.....	46
6. Fazit und Ausblick.....	47
6.1 Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse.....	47
6.2 Reflexion der Ergebnisse im politischen Kontext.....	48
6.3 Weiterführender Ausblick.....	49
Literaturverzeichnis.....	I
Anhang.....	IV
Anhang A: Zentrale Textbeispiele aus dem AfD-Wahlprogramm 2025.....	IV
Anhang B: Kategorienschema der rhetorischen Analyse.....	V
Anhang C: Methodische Reflexion zur mehrfachen Verwendung zentraler Textbeispiele.....	VI
Anhang D: Nachweis und Fundstelle der Primärquelle.....	VII
Anhang E: Übersicht sämtlicher zitierter Passagen aus dem AfD-Wahlprogramm 2025 mit Kategorisierung.....	VIII

1. Einleitung

Die politischen Diskurse in Deutschland und Europa sind in den vergangenen Jahren zunehmend von Polarisierung, Emotionalisierung und Vertrauensverlust gegenüber den etablierten Parteien geprägt. Eine zentrale Rolle in diesem Transformationsprozess spielt der Populismus, der das ‚wahre Volk‘ den ‚korrumpierten Eliten‘ gegenüberstellt.¹ Insbesondere rechtspopulistische Parteien nutzen populistische Rhetorik als strategisches Mittel, um gesellschaftliche Verunsicherungen aufzugreifen, einfache Erklärungsmuster zu liefern und sich als Alternative zum bestehenden politischen System zu inszenieren.²

In Deutschland steht vor allem die Partei Alternative für Deutschland (AfD) im Fokus der Debatten über Populismus und demokratische Stabilität. Gegründet im Jahr 2013 als wirtschaftsliberale und eurokritische Partei, hat sich die AfD innerhalb weniger Jahre in eine rechtspopulistische Kraft mit zunehmend rechtsextremen Tendenzen entwickelt.³ Seit Mai 2025 stuft der Verfassungsschutz die AfD als „gesichert rechtsextremistisch“ ein, ein Status, der trotz laufendem Gerichtsverfahren formalrechtlich fortbesteht.⁴ Diese Entwicklung verdeutlicht nicht nur die Relevanz der AfD im politischen System, sondern auch die Brisanz ihrer kommunikativen Strategien im öffentlichen Raum. Die AfD ist dabei nicht nur eine Partei mit spezifischer Programmatik, sondern auch ein Akteur, der bewusst auf emotionalisierende, zuspitzende und mobilisierende Rhetorik setzt. Ein zentrales Charakteristikum populistischer Kommunikation.⁵

Insbesondere das Wahlprogramm der AfD zur Bundestagswahl 2025 erscheint aus wissenschaftlicher Perspektive als besonders geeigneter Untersuchungsgegenstand, um die Mechanismen populistischer Rhetorik exemplarisch zu analysieren. Programme sind Ausdruck strategischer Selbstpositionierung, sie verbinden Inhalte, Ziele und kommunikative Mittel. Das Wahlprogramm 2025 markiert dabei nicht nur einen aktuellen Standpunkt der Partei, sondern spiegelt zugleich die Rhetorisierung gesellschaftlicher Konflikte und Identitätsfragen wider. Die Analyse der darin enthaltenen Sprachmuster, Argumentationsformen und Topoi ermöglicht somit tiefergehende Einblicke in die Funktionsweise populistischer Kommunikation im politischen Wettbewerb.

Vor diesem Hintergrund widmet sich die vorliegende Arbeit der Frage: „Welche populistischen rhetorischen Stilmittel und Argumentationsstrategien finden sich im AfD-

¹ (vgl. Mudde 2004, S. 543)

² (vgl. Decker 2021, S. 776; Hirschmann 2017, S. 20ff.)

³ (vgl. Hirschmann 2017, S. 143)

⁴ (vgl. Tagesschau 2025, o.S.)

⁵ (vgl. Detterbeck 2021, S. 75f.; Rosanvallon 2021, S. 33)

Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2025, und wie tragen sie zur Emotionalisierung und Mobilisierung der Wählerschaft bei?“ Ziel ist es, zentrale Elemente populistischer Rhetorik im Programm zu identifizieren, deren argumentative Struktur zu rekonstruieren und deren mögliche Wirkung zu reflektieren. Dies erfolgt im Rahmen einer qualitativen Textanalyse.

Die Arbeit ist in sechs Kapitel gegliedert. Nach dieser Einleitung folgt im zweiten Kapitel eine theoretische Fundierung, in der zunächst das Phänomen des Populismus sowie anschließend Grundzüge politischer Rhetorik dargestellt werden. Das dritte Kapitel erläutert die methodische Vorgehensweise, insbesondere die Anlage der Textanalyse und die Auswahl des Untersuchungsgegenstands. Das vierte Kapitel enthält die zentrale Analyse des AfD-Wahlprogramms 2025 in vier Unterkapiteln: rhetorische Stilmittel, Argumentationsstrategien, thematische Aufladung sowie Wirkungsdimensionen. Darauf aufbauend diskutiert das fünfte Kapitel die Ergebnisse im Licht der theoretischen Vorannahmen. Die Arbeit schließt mit einem Fazit und Ausblick, in dem zentrale Erkenntnisse zusammengefasst und Perspektiven für weiterführende Forschung skizziert werden.

2. Theoretischer Rahmen

2.1 Populismus als politisches Phänomen

2.1.1 Grundbegriffe, Merkmale und ideologische Einordnung

Populismus zählt heute zu den meistdiskutierten Begriffen der Politikwissenschaft. Trotz seiner kontextabhängigen Vielgestaltigkeit lassen sich zentrale Merkmale benennen, die das populistische Denken von anderen Ideologien abgrenzen. Besonders relevant für die vorliegende Untersuchung ist dabei der europäische Populismus, der sich ab den 1980er Jahren verstärkt etabliert hat.⁶

Cas Mudde definiert Populismus als eine „dünne Ideologie“, die die Gesellschaft in zwei homogene und antagonistische Gruppen unterteilt: das reine Volk und die korrupte Elite. Politische Entscheidungen sollen demnach allein auf dem allgemeinen Volkswillen beruhen.⁷ Auch Rosanvallon verweist auf diese dichotome Struktur und betont die Konstruktion eines Freund-Feind-Verhältnisses zwischen Volk und Eliten.⁸ Diese Trennlinie dient nicht nur der politischen Mobilisierung, sondern stellt zugleich ein identitätsstiftendes Narrativ für populistische Bewegungen dar.⁹

⁶ (vgl. Lewandowsky 2022, S. 11; Decker 2021, S. 777)

⁷ (vgl. Mudde 2004, S. 543)

⁸ (vgl. Rosanvallon 2021, S. 33)

⁹ (vgl. Decker 2021, S. 776)

Im Zentrum populistischer Ideologie steht eine Anti-Establishment-Haltung. Populistische Akteur*innen reklamieren für sich, den wahren Volkswillen zu erkennen und zu vertreten, während sie den etablierten Parteien und Institutionen vorwerfen, lediglich im Eigeninteresse zu handeln.¹⁰ Dies geht einher mit der Ablehnung pluralistischer Demokratien und der Behauptung eines einheitlichen, vermeintlich authentischen Volkswillens.¹¹

Ein weiteres zentrales Merkmal ist der Anspruch auf exklusive Repräsentation. Populistische Bewegungen sehen sich selbst als einzig legitime Vertreter des Volkes, da sie sich im Gegensatz zu den Eliten als moralisch integer darstellen.¹² Dieser Exklusivitätsanspruch führt zur Ablehnung pluralistischer Verfahren und Institutionen.¹³

2.1.2 Erscheinungsformen, Ursachen und Wirkungsweise

Populismus gilt als ideologisch flexibel und lässt sich mit anderen, „dickeren“ Ideologien wie Nationalismus oder Sozialismus kombinieren.¹⁴ Während rechte Populisten kulturelle und ethnische Homogenität betonen, fokussieren sich linke Populisten auf sozioökonomische Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit.¹⁵

Besonders deutlich wird der Unterschied anhand des Volksbegriffs, der Migrationspolitik und der Themensetzung. Rechte Populisten fordern häufig den Ausschluss bestimmter Gruppen aus einer ethnisch-kulturell definierten Nation, während linke Populisten ein integratives Verständnis vertreten.¹⁶

In gesellschaftlichen Krisenzeiten, geprägt von Globalisierung, Modernisierung und sozialer Fragmentierung, wächst die Entfernung zwischen Bürger*innen und Eliten. Das begünstigt die Hinwendung zu populistischen Bewegungen.¹⁷ Etablierte Parteien verlieren Vertrauen, weil sie auf ökonomische Disparitäten, kulturelle Konflikte oder migrationspolitische Spannungen unzureichend reagieren.¹⁸

Soziale Netzwerke verstärken durch emotionale Struktur die Sichtbarkeit populistischer Botschaften. Klassische Medien werden zugleich als Teil des Establishments diffamiert, um sich als ‚Stimme des Volkes‘ zu inszenieren.¹⁹

Charakteristisch für populistische Rhetorik sind Skandalisierung, Tabubrüche und emotionale Polarisierung.²⁰ Rosanvallon unterscheidet dabei zwischen drei Typen von Emotionen, den positionsbezogenen, den verstandesbezogenen und handlungsbezogenen Emotionen.²¹

Populistische Konzepte setzen auf unmittelbare Volksausübung, lehnen institutionelle Kontrolle ab und betonen charismatische Führungsfiguren.²²

Die Bewertung des Populismus bleibt umstritten. Mudde erkennt im Populismus eine repolitisierende Funktion, warnt jedoch zugleich vor seiner anti-pluralistischen Grundhaltung.²³ Auch Decker betont: Populismus kann demokratische Missstände aufzeigen, aber ebenso Prozesse gefährden.²⁴

2.1.3 Nationalpopulismus als spezifische Ausprägung

Nationalpopulismus ist eine Form des Populismus, verbunden mit ethnisch-kulturellem Nationalismus. Im Mittelpunkt steht das ‚wahre Volk‘ als kulturell homogene Einheit, bedroht durch Migration und supranationale Institutionen.²⁵

Hirschmann identifiziert fünf Elementen des Nationalpopulismus, darunter Nationalismus, Globalisierungskritik und kultureller Rassismus.²⁶ Diese ideologische Mischung erlaubt es, komplexe gesellschaftliche Spannungen in einfache, emotional wirksame Feindbilder zu transformieren.

Dabei bleiben zentrale Merkmale des Populismus wie Anti-Establishment, dichotome Weltbilder oder exklusive Repräsentationsansprüche erhalten, werden aber durch ethnonationale Abgrenzungsmechanismen verschärft.²⁷ Hinzu tritt ein protektionistisches Sicherheitsverständnis, das geschlossene Grenzen und territoriale Souveränität fordert.²⁸

Parteien wie die AfD (ab 2015), die Freiheitliche Partei Österreichs oder der Front National nutzen diese Struktur zur Mobilisierung gesellschaftlich verunsicherter Gruppen. Sie stilisieren sich zur radikalen Alternative und bestreiten dem System die demokratische Legitimität.²⁹

¹⁰ (vgl. Detterbeck 2021, S. 76; Lewandowsky 2022, S. 20)

¹¹ (vgl. Lewandowsky 2022, S. 19)

¹² (vgl. Detterbeck 2021, S. 77f.; Decker 2021, S. 776)

¹³ (vgl. Rosanvallon 2021, S. 38)

¹⁴ (vgl. Mudde 2004, S. 544; Lewandowsky 2022, S. 24)

¹⁵ (vgl. Detterbeck 2021, S. 77; Lewandowsky 2022, S. 19f.)

¹⁶ (vgl. Detterbeck 2021, S. 77f.; Decker 2021, S. 777)

¹⁷ (vgl. Decker 2021, S. 779f.; Mudde 2020, S. 24)

¹⁸ (vgl. Detterbeck 2021, S. 39f.; Rosanvallon 2021, S. 57)

¹⁹ (vgl. Decker 2021, S. 779; Mudde 2020, S. 28)

²⁰ (vgl. Detterbeck 2021, S. 75f.; Rosanvallon 2021, S. 64f.)

²¹ (vgl. Rosanvallon 2021, S. 62f.)

²² (vgl. Rosanvallon 2021, S. 40f.; S. 47f.)

²³ (vgl. Mudde 2020, S. 32; Mudde 2004, S. 557ff.)

²⁴ (vgl. Decker 2021, S. 781)

²⁵ (vgl. Hirschmann 2017, S. 20ff.; Rosanvallon 2021, S. 54f.)

²⁶ (vgl. Hirschmann 2017, S. 20ff.)

²⁷ (vgl. Detterbeck 2021, S. 77; Decker 2021, S. 777; Mudde 2020, S. 19)

²⁸ (vgl. Rosanvallon 2021, S. 55ff.)

²⁹ (vgl. Hirschmann 2017, S. 19f.; Mudde 2020, S. 33)

2.1.4 Zusammenfassung

Populismus ist ein facettenreiches Phänomen, geprägt von ideologischer Flexibilität, emotionaler Rhetorik und fundamentaler Systemkritik. Als „dünne Ideologie“ wird er erst durch die Verbindung mit umfassenderen Ideologien, wie etwa dem Nationalismus, zur prägenden Kraft politischer Bewegungen. Eine radikalisierte Spielart ist der Nationalpopulismus, der laut Hirschmann ideologische Strömungen wie Nationalismus, kulturellen Rassismus und Globalisierungskritik zu einer polarisierenden Weltanschauung verbindet, die politische Ordnung und gesellschaftliche Inklusion infrage stellt.³⁰

2.2 Die AfD im Kontext des deutschen Rechtspopulismus

2.2.1 Überleitung: Vom Populismus zur AfD

Wie im vorangegangenen Abschnitt dargelegt, ist Populismus keine eigenständige Ideologie, sondern eine „dünne Ideologie“, die andere politische Konzepte wie wirtschaftlichen Liberalismus oder nationalen Konservatismus ergänzen kann. Die AfD ist ein Beispiel dafür, wie populistische Ideologie parteipolitische Entwicklung prägt. Die Geschichte der AfD ist eine Geschichte der ideologischen Verschiebung: von wirtschaftsliberaler Protestpartei hin zu einer rechtspopulistischen und in Teilen rechtsextremen Bewegung.³¹

2.2.2 Entstehungshintergründe und Gründungsphase (2013–2014)

Die Gründung der AfD am 6. Februar 2013 erfolgte als Reaktion auf die von den Initiator*innen kritisierten Griechenlandhilfen der Bundesregierung, die als Ausdruck einer ‚alternativen‘ Politik galten.³² Zu den wirtschaftsliberalen und konservativen Gründungsfiguren zählten Bernd Lucke, Konrad Adam und Alexander Gauland (ehemals CDU).³³

Früh verband die AfD marktradikale und eurokritische Positionen mit restriktiver Familien- und Zuwanderungspolitik, eine für rechtspopulistische Formationen typische ideologische Verschränkung.³⁴ Sie knüpfte an frühere Bewegungen wie den Bund Freier Bürger an, dessen EU-Skepsis und marktwirtschaftliche Orthodoxie viele AfD-Mitglieder übernahmen.³⁵

Bereits 2013 zählte die AfD rund 10.000 Mitglieder und profitierte von Netzwerken mittelständischer Unternehmer*innen und parteipolitischen Überläufern.³⁶

³⁰ (vgl. Hirschmann 2017, S. 20ff.)

³¹ (vgl. Ebd., S. 143)

³² (vgl. Decker 2022, o. S.)

³³ (vgl. Decker 2022, o. S.; Hirschmann 2017, S. 137)

³⁴ (vgl. Decker 2022, o. S.; Klein et al. 2022, S. 194)

³⁵ (vgl. Decker 2022, o.S.)

³⁶ (vgl. Hirschmann 2017, S. 138)

2.2.3 Nationalpopulistische Wende und programmatische Polarisierung (2015–2017)

Mit dem Rückgang der medialen Präsenz der Eurokrise verlor die ursprüngliche thematische Ausrichtung der AfD an Mobilisierungskraft. Die ‚Flüchtlingskrise 2015/16‘ wurde zum Katalysator eines tiefgreifenden ideologischen Wandels, der das Profil der Partei nachhaltig veränderte. Die von Björn Höcke initiierte ‚Erfurter Resolution‘ markierte im Zuge dessen den Bruch mit dem wirtschaftsliberalen Flügel und forderte eine nationalpopulistische Neuausrichtung.³⁷

Im Juli 2015 löste Frauke Petry den abgewählten Bernd Lucke ab. Ein offener Sieg des nationalkonservativen Lagers.³⁸ Die Neupositionierung spiegelte sich bald im Parteiprogramm wider. 2016 verabschiedete die AfD ein Grundsatzprogramm mit Forderungen wie dem „Schutz der nationalen Identität“ und der „Sicherung der Außengrenzen“.³⁹

Auch in der Rhetorik eskalierte die Partei. Aussagen wie Gaulands Bemerkung über Jérôme Boateng oder Höckes Rede vom Holocaust-Mahnmal als ‚Denkmal der Schande‘ zeigten, wie fließend die Übergänge zum Rechtsextremismus geworden waren.⁴⁰ Ab Mitte 2017 wurde die AfD zunehmend als verfassungsfeindlich wahrgenommen.⁴¹

2.2.4 Konsolidierung, Rechtspopulismus und rechtsextreme Tendenzen (ab 2018)

Mit dem Einzug in Bundestag (2017, 94 Mandate) und alle 16 Landtage (bis 2018) festigte die AfD ihre Position.⁴² Trotz institutioneller Etablierung blieb die Partei jedoch gespalten und der inzwischen als ‚gesichert rechtsextremistisch‘ eingestufte Flügel um Björn Höcke gewann an Einfluss.⁴³

Jörg Meuthens Rückzug verdeutlichte den Machtverlust des gemäßigten Lagers, dessen Versuche, rechtsextremen Tendenzen entgegenzuwirken, gescheitert waren.⁴⁴ 2022 kontrollierten Flügel-nahe Kräfte rund 60 % der Bundestagsfraktion und zwei Drittel des Parteivorstands.⁴⁵ Die damit einhergehende ideologische Radikalisierung führte zu einer zunehmenden strategischen Isolation der AfD im Parteiensystem: Keine der etablierten Parteien strebt aktuell Koalitionen mit ihr an.⁴⁶

³⁷ (vgl. Hirschmann 2017, S. 138 f.)

³⁸ (vgl. Decker 2022, o. S.; Klein et al. 2022, S. 194)

³⁹ (vgl. Hirschmann 2017, S. 139)

⁴⁰ (vgl. Ebd., S. 141 f.)

⁴¹ (vgl. ebd., S. 143)

⁴² (vgl. Decker 2022, o. S.)

⁴³ (vgl. Decker 2022, o. S.; Hirschmann 2017, S. 143)

⁴⁴ (vgl. Decker 2022, o. S.)

⁴⁵ (vgl. Ebd., o. S.)

⁴⁶ (vgl. ebd., o. S.)

Die gegenwärtige Programmatik der AfD enthält zahlreiche Elemente des Rechtspopulismus und darüber hinaus des Nationalpopulismus: Sie ist geprägt von autoritären, nativistischen, kulturpessimistischen und systemoppositionellen Inhalten.⁴⁷ Die AfD inszeniert sich als letzte ‚echte‘ Volksvertretung und delegitimiert andere Positionen als Ausdruck eines korrupten Establishments, ein zentrales Mittel populistischer Mobilisierung.⁴⁸

2.2.5 Charakteristische Merkmale der AfD als populistische Partei

Die in Kapitel 2.1 skizzierten Merkmale populistischer Rhetorik, etwa das dichotome Weltbild, der Repräsentationsanspruch und die Affektmobilisierung, prägen die politische Praxis der AfD. Sie beansprucht, allein den ‚wahren Volkswillen‘ zu vertreten, und diffamiert politische Gegner als ‚Altparteien‘.⁴⁹

Die AfD nutzt bewusst emotionalisierende Sprache: Skandalisierung, Tabubrüche und Feindbildkonstruktionen dienen der Angstmobilisierung.⁵⁰ Auch nutzt die AfD identitäre Rhetorik, in der kulturelle Homogenität, nationale Zugehörigkeit und ethnische Abgrenzung zentrale Elemente darstellen.⁵¹

Zusätzlich zur populistischen Rhetorik treten nationalistische und globalisierungskritische Narrative, die sich in der programmatischen Forderung nach „Schutz der nationalen Identität“ und Souveränität sowie in der Ablehnung transnationaler Institutionen, etwa der Europäischen Union, manifestieren.⁵² Dies zeigt die ideologische Verschränkung des Populismus mit weiteren Strömungen zu einem nationalpopulistischen Profil.

2.2.6 Zwischenfazit

Die AfD gilt heute als Beispiel für eine Partei, deren Entwicklung von wirtschaftsliberaler Gründung hin zu nationalpopulistischen und rechtsextremen Tendenzen führte. Diese Transformation war begleitet von innerparteilichen Machtkämpfen, gesellschaftlichen Krisen und medialer Polarisierung. Elitenkritik, Homogenitätsideologie, Emotionalisierung und autoritäre Zuspitzung entsprechen den typischen Mustern populistischer Mobilisierung.⁵³

Die ideologische Entwicklung der AfD bildet damit die konzeptionelle Grundlage für die nachfolgende Analyse ihrer Programmatik zur Bundestagswahl 2025. Dort wird untersucht, in welcher Weise sich populistische Rhetorik und Argumentationsstrategien im aktuellen

⁴⁷ (vgl. Hirschmann 2017, S. 20 ff.)

⁴⁸ (vgl. Hirschmann 2017, S. 20 ff., S. 21; Detterbeck 2021, S. 76)

⁴⁹ (vgl. Decker 2022, o. S.; Detterbeck 2021, S. 76 f.)

⁵⁰ (vgl. Detterbeck 2021, S. 75; Hirschmann 2017, S. 22)

⁵¹ (vgl. Hirschmann 2017, S. 31 f.)

⁵² (vgl. Ebd., S. 36)

⁵³ (vgl. Hirschmann 2017, S. 20 ff.; Detterbeck 2021, S. 75 ff.)

Wahlprogramm niederschlagen und welche emotionalisierenden Wirkungen von ihnen ausgehen.

2.3 Politische Rhetorik und Argumentation

2.3.1 Grundlagen politischer Rhetorik und Argumentation

Politische Rhetorik ist ein zentrales Instrument zur Machtausübung, Meinungsbildung und Mobilisierung. Politiker*innen bedienen sich rhetorischer Mittel, um nicht nur zu informieren, sondern vor allem zu überzeugen und zu emotionalisieren. In Wahlprogrammen, öffentlichen Reden, Talkshowauftritten oder Social-Media-Beiträgen ist politische Sprache niemals neutral, sondern verfolgt strategische Ziele. Die bewusste Inszenierung von Sprache, Inhalt und Person ist dabei kein Zufallsprodukt, sondern Ausdruck einer geplanten kommunikativen Einflussnahme auf die politische Öffentlichkeit.⁵⁴

Bereits in der antiken Rhetoriklehre wurde zwischen drei grundlegenden Überzeugungsstrategien unterschieden: Ethos, dem Aufbau von Glaubwürdigkeit und moralischer Autorität der sprechenden Person; Pathos, die gezielte Ansprache der Emotionen des Publikums; und Logos, die logische Argumentation mit nachvollziehbaren Begründungen.⁵⁵ Diese klassischen Modi finden sich auch in modernen Varianten politischer Rhetorik wieder, häufig erweitert um mediale Anforderungen und affektive Stilmittel.

In der modernen Argumentationstheorie ist besonders das Konzept der Topoi von Bedeutung. Topoi, auch argumentative Gemeinplätze genannt, sind Schlussregeln, die als Brücke zwischen einer strittigen Aussage und einer unstrittigen, allgemein akzeptierten Prämisse fungieren. Sie ermöglichen es, komplexe oder umstrittene Positionen durch allgemein geteilte Überzeugungen zu stützen und plausibel zu machen. So etwa im Beispiel der Forderung nach einem Einwanderungsgesetz: Die Aussage „Deutschland benötigt ein Einwanderungsgesetz“ wird durch das Argument „In Deutschland gibt es einen Fachkräftemangel“ gestützt. Die zugrunde liegende Schlussregel (Topos) lautet: „Wenn Arbeitskräfte gebraucht werden, dann müssen gesetzliche Regelungen geschaffen werden, um die Einwanderung gut ausgebildeter Menschen zu ermöglichen“.⁵⁶

Wengeler unterscheidet dabei zwischen allgemeinen Topoi, etwa dem Topos des Mehr oder Minder, der Autorität, aus der Person oder aus Grund und Folge sowie spezifischen Topoi,

⁵⁴ (vgl. Nowak 2022, S. 16)

⁵⁵ (vgl. Nowak 2022, S. 17; Rapp 2022, o.S.)

⁵⁶ (vgl. Wengeler 2019, S. 650f.)

die inhaltlich auf einzelne Themenfelder begrenzt sind (z. B. Migrationsdiskurse) und dort eine plausible Argumentation ermöglichen.⁵⁷

Darüber hinaus spielt das sogenannte Framing eine zentrale Rolle in der politischen Kommunikation. Dabei handelt es sich um die strategische Auswahl und Gewichtung sprachlicher Rahmungen, die den Bedeutungsrahmen einer Aussage verändern. Eine Maßnahme kann je nach politischer Absicht als ‚Investition‘ oder ‚Belastung‘ gerahmt werden.⁵⁸

Ein weiteres zentrales Merkmal politischer Rhetorik ist die Narrativität. Politische Akteure erzählen Geschichten, um komplexe gesellschaftliche Entwicklungen verstehbar zu machen und sich selbst darin als handlungsfähige Akteure zu inszenieren. Solche Narrative beinhalten häufig eine Konfliktstruktur, etwa in der Gegenüberstellung von ‚Wir‘ und ‚die Anderen‘ oder ‚Opfer‘ und ‚Täter‘.⁵⁹

Rhetorik in der Politik beschränkt sich jedoch nicht auf die Formulierung überzeugender Aussagen, sondern erfüllt auch eine kommunikative Brückenfunktion zwischen politischen Institutionen und Bevölkerung. In demokratischen Systemen, die auf Legitimation durch Zustimmung angewiesen sind, bildet rhetorische Vermittlung die Voraussetzung für kollektive Willensbildung.⁶⁰ Dabei geht es nicht nur um strategische Überzeugung, sondern auch um Verständigung, Konsensstiftung und Rechtfertigung politischer Entscheidungen.⁶¹

Die Anforderungen an politische Rhetorik sind dabei vielschichtig, neben der Vermittlung komplexer Inhalte muss sie emotional wie medial anschlussfähig und publikumsgerecht formuliert sein. Rhetorik wird zur medialen Inszenierung, bei der Verständlichkeit, Glaubwürdigkeit und symbolische Mittel die Wirkung bestimmen.⁶²

Neben diesen sprachlich-strukturellen Elementen ist politische Argumentation immer auch ein interaktives Geschehen, das auf Zustimmung abzielt. Sie funktioniert nur in Abhängigkeit von einem Publikum, das die gesetzten Bedeutungen und Topoi teilt oder zumindest nachvollziehen kann. Rhetorik ist also nicht nur ein Mittel zur Mitteilung, sondern vor allem zur Beeinflussung. Sie ist instrumentell, symbolisch und performativ zugleich und damit Ausdruck jener strategisch orientierten Überzeugungspraxis, wie sie seit Aristoteles über die Topik bis hin zur modernen Medienrhetorik tradiert wird.⁶³

⁵⁷ (vgl. Wengeler 2019, S. 652f.)

⁵⁸ (vgl. Nowak 2022, S. 74)

⁵⁹ (vgl. Ebd., S. 75)

⁶⁰ (vgl. Grieswelle 2000, S. 35)

⁶¹ (vgl. Diekmann 1981, S. 141)

⁶² (vgl. Schulz 2008, S. 247; Grieswelle 2000, S. 61f.)

⁶³ (vgl. Nowak 2022, S. 29f.)

Zwischenfazit

Politische Rhetorik und Argumentation lassen sich als zentrale Instrumente verstehen, mit denen politische Akteure Bedeutungen setzen, Zustimmung erzeugen und Konflikte gestalten. Ihre Wirkungsweise ist nicht nur rational, sondern immer auch emotional und symbolisch geprägt. Gleichzeitig muss politische Rhetorik vielfältigen Anforderungen genügen, sie muss informieren, überzeugen, Vertrauen erzeugen und dabei verschiedenen medialen Formaten gerecht werden. Diese Grundstrukturen politischer Kommunikation bilden das Fundament, auf dem sich spezifische Formen wie die populistische Rhetorik aufbauen und somit auch die Grundlage für die Analyse im nächsten Kapitel.

2.3.2 Populistische Rhetorik

Populistische Rhetorik stellt eine zugespitzte Form politischer Kommunikation dar, die sich durch ihre konfrontative, moralisierende und emotionalisierende Ausprägung von der klassischen deliberativen Rhetorik unterscheidet. Während politische Rhetorik im demokratischen Diskurs grundsätzlich der Vermittlung, Verständigung und pluralen Aushandlung dient, zielt populistische Rhetorik primär auf Polarisierung, Mobilisierung und die Herstellung von Zugehörigkeit. Sie erhebt den Anspruch, die "wahre Stimme des Volkes" zu sein, und greift auf sprachliche Mittel zur Emotionalisierung und Feindbildkonstruktion zurück.⁶⁴

Besonders im AfD-Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2025 sind populistische Muster auffällig präsent. Um diese im Rahmen der Analyse systematisch erfassen zu können, ist eine begrifflich und analytisch fundierte Auseinandersetzung mit den rhetorischen Grundstrukturen populistischer Kommunikation erforderlich.

Merkmale und Struktur populistischer Rhetorik

Zentrales Kennzeichen populistischer Rhetorik ist die dichotome Weltansicht: Die Gesellschaft wird in das ‚gute‘, homogene Volk und eine als korrupt, elitär oder verräterisch konstruierte Elite gespalten.⁶⁵ Dieses Freund-Feind-Schema dient der Identitätsstiftung, indem es das ‚Wir‘ des Volkes gegen das ‚Die‘ der Eliten oder gegen gesellschaftliche Minderheiten positioniert. In dieser Gegenüberstellung wird das Volk idealisiert, die Gegenseite hingegen delegitimiert und moralisch verurteilt.⁶⁶

Wie bereits in Kapitel 2.1 erläutert, tritt Populismus im Fall der AfD in Form eines Nationalpopulismus auf. Diese Ausprägung nutzt populistische Rhetorik nicht nur zur Mobilisierung, sondern auch zur kulturellen Abgrenzung, etwa gegenüber Migrant*innen oder

⁶⁴ (vgl. Hirschmann 2017, S. 21f.; Mudde 2004; Grieswelle 2000, S. 1, 52)

⁶⁵ (vgl. Mudde 2004, S. 543; Hirschmann 2017, S. 21; Rosanvallon 2021, S. 30f.)

⁶⁶ (vgl. Sarcinelli 2019, S. 301f.; Detterbeck 2021, S. 75)

supranationalen Institutionen. Sprache wird so zur Waffe im Kampf um nationale Identität, und Ordnung.⁶⁷

Populistische Rhetorik operiert dabei mit einer "dünnen Ideologie", die sich flexibel mit anderen Ideologien kombinieren lässt. Sie ist thematisch variabel, aber strukturell konstant.⁶⁸ Besonders sichtbar wird dies an der Programmatik der AfD, die in ihrer Geschichte unterschiedliche Themen besetzt und dabei auf ein stets gleichbleibendes rhetorisches Muster zurückgreift.⁶⁹

Sprachliche Mittel und rhetorische Strategien

Populistische Kommunikation ist gezielt auf die affektive Aktivierung des Publikums ausgerichtet. Dazu bedient sie sich stilistischer, narrativer und semantischer Mittel, die auf Vereinfachung, Polarisierung und Emotionalisierung abzielen. Besonders wirksam sind Skandalisierung, Tabubrüche, die Umwertung etablierter Begriffe („Volksverräter“, „Lügenpresse“) sowie der Einsatz von Hyperbeln und suggestiven Metaphern, die komplexe politische Realitäten auf polarisierende Deutungsmuster reduzieren.⁷⁰

Ein zentrales Merkmal ist die sprachliche Vereinfachung. Durch kurze, prägnante Sätze, häufige Wiederholungen und das Vermeiden differenzierter Argumentationen wird ein unmittelbares, intuitives Verstehen erleichtert. Pauschalisierungen und die Reduktion auf ein ‚Wir‘ gegen ‚Die‘ verstärken diese Wirkung zusätzlich.⁷¹ Diese binäre Struktur dient nicht nur der Identitätsstiftung, sondern schließt Ambivalenz und Zwischentöne bewusst aus. Dies untergräbt das demokratische Prinzip pluraler Meinungsvielfalt und zielt auf die ‚gefühlte Realität‘ der Rezipient*innen ab.⁷²

Zur affektiven Aufladung dienen gezielt eingesetzte Schlagworte und Kampfbegriffe, wie „Lügenpresse“ oder „Asylchaos“, die als sogenannte Triggerbegriffe starke emotionale Reaktionen auslösen sollen.⁷³ Diese Begriffe sind nicht deskriptiv, sondern normativ aufgeladen und wirken als semantische Marker politischer Zugehörigkeit.

Zudem werden häufig bedrohliche Inhalte und Narrative eingesetzt. Dazu gehören Erzählungen von kulturellem Niedergang, Identitätsverlust oder Kontrollverlust des Staates. Besonders wirkmächtig sind Narrative wie die „Überfremdung“, die auf kollektive Ängste

⁶⁷ (vgl. Hirschmann 2017, S. 23f.; Diekmann 1981, S. 141)

⁶⁸ (vgl. Mudde 2004, S. 544; Hirschmann 2017, S. 23)

⁶⁹ (vgl. Decker 2022, o.S.)

⁷⁰ (vgl. Hirschmann 2017, S. 186ff.)

⁷¹ (vgl. Grieswelle 2000, S. 161f.; S. 64f.)

⁷² (vgl. Hirschmann 2017, S. 187)

⁷³ (vgl. Ebd., S. 40)

zielen, sowie der „verratene Volkswille“, der suggeriert, die politische Elite habe sich vom wahren Volk entfremdet.⁷⁴

Ein weiteres häufig verwendetes Element ist die Umdeutung historisch aufgeladener Begriffe, wie beispielsweise der Slogan „Wir sind das Volk“. Ursprünglich Symbol bürgerlicher Emanzipation in der DDR, wird er nun verwendet, um Abgrenzung zu signalisieren. Das ‚Volk‘ wird zur exklusiven Identitätsgruppe.⁷⁵

Stilistisch stützt sich populistische Rhetorik darüber hinaus auf Moralisierung, Skandalisierung und Tabubrüche. Politische Gegner*innen werden nicht als legitime Alternative im demokratischen Meinungsstreit dargestellt, sondern als moralisch verwerfliche Feinde des Volkes.⁷⁶ Moralisierung fungiert als strategisches Werkzeug, um politische Auseinandersetzungen zu delegitimieren und ein Gut-Böse-Schema zu etablieren. Skandalisierung und bewusste Tabubrüche, etwa durch provozierende Formulierungen oder das Aufgreifen von NS-Vokabular, dienen der medialen Aufmerksamkeit und der symbolischen Grenzverschiebung des Sagbaren.⁷⁷

Besonders wirkungsvoll ist die populistische Strategie der semantischen Umcodierung politischer Begriffe, auch als Reframing bezeichnet. Durch gezielte Umdeutungen werden Begriffe, die ursprünglich neutral oder progressiv konnotiert waren, mit neuen, abwertenden Bedeutungen aufgeladen. Dies zeigt sich in der Verwendung von Begriffen wie „Genderwahn“ oder „Volkstod“. Diese Frames ersetzen rationale Auseinandersetzung durch emotionale Aufladung und verschieben gesellschaftliche Diskurse langfristig.⁷⁸

Funktion und Wirkung populistischer Rhetorik

Populistische Rhetorik zielt weniger auf Überzeugung im Sinne rationaler Argumentation, sondern auf affektive Mobilisierung. Sie spricht Emotionen wie Angst, Wut, Empörung und Stolz an, um kollektive Identitäten zu erzeugen und Abgrenzung zu verstärken.⁷⁹ Rosanvallon unterscheidet dabei drei affektive Funktionsbereiche populistischer Sprache: emotionsbezogene Positionierung, affektive Steuerung des Verstandes (z. B. durch gefühlte „Wahrheiten“) sowie Handlungsmotivation durch empörungsgeleitete Mobilisierung.⁸⁰

Dabei ersetzt populistische Rhetorik deliberative Aushandlung durch die Inszenierung scheinbar unmittelbarer Volksmeinung. In sozialen Medien tritt sie oft in Form vermeintlich

⁷⁴ (vgl. Kämper 2024, S. 88; Detterbeck 2021, S. 75; Rosanvallon 2021, S. 32f.)

⁷⁵ (vgl. Sarcinelli 2019, S. 316)

⁷⁶ (vgl. Hirschmann 2017, S. 22)

⁷⁷ (vgl. Detterbeck 2021, S. 75)

⁷⁸ (vgl. Hirschmann 2017, S. 40; Kämper 2024, S. 88)

⁷⁹ (vgl. Rosanvallon 2021, S. 62ff.; Hirschmann 2017, S. 28ff.)

⁸⁰ (vgl. Rosanvallon 2021, S. 65f.)

authentischer Sprache auf, die sich gegen ‚politische Korrektheit‘ oder ‚Elitenjargon‘ richtet. Auch dies stärkt das Bild der Bewegung als Sprachrohr des "echten Volkswillens".⁸¹

Zwischenfazit

Populistische Rhetorik ist konfliktorientiert. Sie arbeitet mit Vereinfachung, Moralisierung und Emotionalisierung. Sie nutzt Sprache strategisch zur Herstellung politischer Zugehörigkeit, zur Abgrenzung und zur Mobilisierung. Als kommunikatives Instrument richtet sie sich weniger auf Argumentation als auf Identitätsstiftung.

Damit bildet sie die rhetorische Grundlage für viele politische Aussagen und Stilmittel, die auch im AfD-Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2025 identifizierbar sind, etwa in Form von Gegnernarrativen, Frame-Umdeutungen oder der emotionalisierenden Thematisierung von Migration, Gender oder nationaler Selbstbehauptung. Diese Muster werden im Rahmen der folgenden Programmanalyse systematisch herausgearbeitet.

3. Methodik

3.1 Rhetorische Textanalyse als qualitative Methode

Die rhetorische Analyse ist eine etablierte qualitative Forschungsmethode zur systematischen Untersuchung sprachlicher Äußerungen in politischen und medialen Diskursen. Ihr Ziel ist es, die Wirkung sprachlicher Mittel und die damit verbundenen Überzeugungsstrategien offenzulegen. In Abgrenzung zu inhaltsanalytischen oder diskursanalytischen Verfahren richtet sich der Fokus hierbei nicht auf die thematische oder strukturelle Erfassung von Aussagen, sondern darauf, wie Sprache persuasiv, emotionalisierend und moralisierend wirkt.⁸²

Die Grundlage dieser Methode bildet die klassische Rhetoriktheorie, insbesondere in der Ausprägung durch Aristoteles, der in seiner *Rhetorik* die drei zentralen Überzeugungsmodi: Ethos, Pathos und Logos, beschreibt. Demnach überzeugt eine Rede nicht allein durch Sachargumente (Logos), sondern auch durch die glaubwürdige Selbstdarstellung des Sprechenden (Ethos) und die gezielte emotionale Ansprache des Publikums (Pathos).⁸³

Die rhetorische Textanalyse eignet sich insbesondere zur Untersuchung politischer Programme, da diese nicht nur Informationsvermittlung bezwecken, sondern Meinungen formen, Haltungen bestärken und Identitäten stiften sollen.⁸⁴ Politische Sprache operiert dabei

⁸¹ (vgl. Hirschmann 2017, S. 40; Grieswelle 2000, S. 39)

⁸² (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 59 f.)

⁸³ (vgl. Aristoteles, *Rhet.* I, 2, 1356a)

⁸⁴ (vgl. Sarcinelli 2019, S. 302 ff.)

häufig mit impliziten Deutungsmustern, semantischen Rahmungen und emotional aufgeladenen Bildern, die eine bestimmte Sichtweise auf gesellschaftliche Realität nahelegen.⁸⁵ Rhetorische Mittel fungieren hier als Instrumente, um Zustimmung zu erzeugen und Weltbilder zu stabilisieren.

Zur systematischen Analyse solcher Phänomene werden in der politisch-rhetorischen Forschung verschiedene Analysekategorien herangezogen. Neben den aristotelischen Grundmodi Ethos, Pathos und Logos spielen insbesondere Topoi, also kulturell geteilte Argumentationsmuster, eine zentrale Rolle.⁸⁶ Sie strukturieren politische Diskurse, indem sie typische Problemlagen und Lösungsstrategien sprachlich wiedererkennbar machen. Ergänzend treten stilistische Mittel wie Metaphern, Wiederholungen, Dichotomien oder moralisierende Zuschreibungen hinzu, die eine emotionalisierende Rahmung politischer Aussagen verstärken können.⁸⁷

Rhetorische Analyse bedeutet somit nicht nur, sprachliche Formen zu benennen, sondern diese im Kontext ihrer kommunikativen Funktion und intendierten Wirkung zu interpretieren. Besonders im Kontext populistischer Programmatik bietet die Methode ein Instrumentarium, um die strategische Mobilisierung von Emotionen, die Abgrenzung gegenüber dem politischen Gegner und die Konstitution eines kollektiven ‚Wir‘ sprachlich nachzuvollziehen.⁸⁸

3.2 Materialbasis und Untersuchungsgegenstand

Gegenstand der vorliegenden Analyse ist das Wahlprogramm der AfD zur Bundestagswahl 2025, das als verbindliches Dokument eine zentrale Quelle parteipolitischer Kommunikation darstellt. Es formuliert das politische Selbstverständnis der Partei, setzt zentrale Themen und zielt auf die Mobilisierung von Wähler*innen.

Zum einen wird der AfD in Forschung und Medien eine besonders intensive Nutzung populistischer Rhetorik attestiert, weshalb das Programm als Analysematerial geeignet ist.⁸⁹ Zum anderen bietet ein aktuelles Wahlprogramm Einblick in die gegenwärtige strategische Selbstinszenierung der Partei. Programme verbinden argumentative Muster mit stilistischen Elementen, die auf Emotionalisierung und Identitätsbildung zielen.⁹⁰ Damit eignen sie sich besonders für eine rhetorisch fundierte Analyse.

⁸⁵ (vgl. Wengeler 2019, S. 167 f.)

⁸⁶ (vgl. Ebd., S. 175)

⁸⁷ (vgl. Kämper 2024, S. 61 ff.)

⁸⁸ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 64; Sarcinelli 2019, S. 301 ff.)

⁸⁹ (vgl. Sarcinelli 2019, S. 315 f.; Wengeler 2019, S. 170)

⁹⁰ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 59 f.)

Analysiert wird das Wahlprogramm in seiner Originalfassung, wie sie im Jahr 2025 auf der offiziellen Website der Partei veröffentlicht wurde.⁹¹ Der Fokus liegt nicht auf einer vollständigen inhaltlichen Erfassung, sondern auf der identifizierbaren Verwendung rhetorischer Stilmittel und Argumentationsstrategien. Dazu zählen etwa dichotome Zuschreibungen, moralisierende Begriffe, Bedrohungsrhetorik, Opferdiskurse sowie die Konstruktion eines kollektiven ‚Wir‘ gegenüber einem delegitimierten ‚Anderen‘.

Die Auswahl der untersuchten Passagen ist theoriegeleitet und orientiert sich an klassischen Kategorien der Rhetorik nach Aristoteles sowie an aktuellen politisch-rhetorischen Konzepten, wie sie u. a. bei Kopperschmidt (1995), Wengeler (2019) und Kämpfer (2021) formuliert wurden. Die methodische Umsetzung erfolgt im folgenden Kapitel 3.3 auf Basis dieses Kategoriensystems.

Die Analyse fokussiert ausschließlich das AfD-Wahlprogramm 2025 und verzichtet auf programmatische Vergleiche. Dadurch kann die spezifische rhetorische Struktur dieses Textes mit der erforderlichen analytischen Tiefe untersucht werden. Ergänzend herangezogene Literatur dient ausschließlich der theoretischen und methodischen Rahmung – nicht aber der Bewertung der Inhalte.

3.3 Ergänzende politische Interpretation

Die Analyse folgt einem qualitativ-hermeneutischen Vorgehen und orientiert sich an einem theoriegeleiteten Kategoriensystem. Dieses System basiert auf den zentralen Begriffen und Analyseinstrumenten der klassischen und modernen Rhetorikforschung sowie auf Erkenntnissen der politischen Kommunikations- und Sprachwissenschaft. Die Auswahl der Kategorien erfolgt dabei nicht willkürlich, sondern orientiert sich an rhetoriktheoretischen Grundlagen sowie an empirisch gestützten Studien zur populistischen Sprache im politischen Raum.⁹²

Das Ziel der Untersuchung besteht darin, jene sprachlichen Strategien herauszuarbeiten, die zur Emotionalisierung, Moralisierung und Mobilisierung im Wahlprogramm beitragen. Um diese Funktionen zu identifizieren, wird ein Kategoriensystem verwendet, das sich aus drei übergeordneten Analyseelementen zusammensetzt:

1. Rhetorische Überzeugungsmodi: Ethos – Pathos – Logos

Aus der klassischen Rhetoriktheorie nach Aristoteles stammen die drei Grundmodi der Überzeugung:

- **Ethos:** Die Selbstdarstellung der Partei als glaubwürdiger, integrierter und volksnaher Akteur.
- **Pathos:** Die gezielte emotionale Ansprache der Rezipient*innen, etwa durch Angst, Empörung oder Mitgefühl.
- **Logos:** Die argumentative Begründung politischer Positionen mit vermeintlich rationalen oder plausiblen Aussagen.⁹³

Sie helfen, die kommunikative Ausrichtung einzelner Passagen rhetorisch einzuordnen.

2. Argumentative Strategien und Topoi

Ergänzend wird mit dem Konzept der **Topoi** gearbeitet, das in der politischen Rhetorikanalyse als zentrales Instrument zur Erfassung wiederkehrender Argumentationsmuster dient. Topoi sind kulturell geteilte Denk- und Argumentationsfiguren, die in politischen Texten auf spezifische Weise aktualisiert werden.⁹⁴

- **Topos der Bedrohung:** Darstellung eines äußeren oder inneren Gegners als Gefahr für das Volk oder die nationale Identität.
- **Topos der Rettung:** Positionierung der eigenen Partei als einzige legitime Kraft zur Abwendung dieser Gefahr.
- **Topos der Schuldzuweisung:** Zuschreibung politischer, gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Missstände an klar definierte Gegner (z. B. „die Altparteien“, „das Establishment“).

Diese Topoi werden in der Analyse funktional gedeutet, d. h. in Bezug auf ihre Rolle für Mobilisierung und Abgrenzung.

3. Stilistische Mittel und Moralisierungsstrategien

Auch sprachlich-stilistische Mittel prägen populistische Kommunikation wesentlich. Hierzu zählen:

- **Dichotome Gegenüberstellungen** (z. B. „Wir vs. die“, „Bürger vs. Eliten“)
- **moralisierende Zuschreibungen** (z. B. „verantwortungslos“, „verräterisch“)
- **metaphorische Rahmungen** (z. B. Kampf- oder Untergangsmetaphern)
- **abwertende Etikettierungen** (z.B. „Genderwahn“, „Klimadiktatur“)

⁹¹ (vgl. AfD 2025, S. 1 ff.)

⁹² (vgl. Aristoteles, Rhet. I, 2, 1356a; Kopperschmidt 1995, S. 60 f.; Wengeler 2019, S. 167 ff.; Kämpfer 2024, S. 61 ff.)

⁹³ (vgl. Aristoteles, Rhet. I, 2, 1356a)

⁹⁴ (vgl. Wengeler 2019, S. 175)

Diese Formen der sprachlichen Zuspitzung erzeugen nicht nur Aufmerksamkeit, sondern emotionalisieren politische Inhalte und grenzen Gegner*innen sachlich wie auch ethisch aus.⁹⁵

Das dargestellte Kategoriensystem dient im Analysekapitel (Kap. 4) als strukturierende Grundlage. Die rhetorischen Mittel und Strategien des AfD-Wahlprogramms werden inhaltlich sowohl beschrieben, als auch im Lichte ihrer politischen Funktion und Wirkung interpretiert, insbesondere im Hinblick auf die populistische Emotionalisierung und Mobilisierung der Wählerschaft.

4. Analyse des AfD-Wahlprogramms 2025

Im Zentrum des vierten Kapitels steht die systematische Analyse des Bundestagswahlprogramms der AfD aus dem Jahr 2025. Das Wahlprogramm fungiert als verdichteter Ausdruck der politischen Programmatik und dient der sprachlichen Vermittlung ideologischer Bezugspunkte und gesellschaftlicher Deutungen. Im Sinne der politischen Deliberation wird es hier nicht lediglich als Sammlung politischer Forderungen verstanden, sondern als performatives Textdokument, das gezielt sprachlich-rhetorische Mittel einsetzt, um Zustimmung zu erzeugen, Emotionen zu wecken und kollektive Identitätsangebote zu formulieren.⁹⁶

Die Analyse basiert auf einer qualitativen Textauswertung des vollständigen AfD-Bundestagswahlprogramms von 2025. Methodisch orientiert sie sich an der rhetorischen Textanalyse, wie sie in Kapitel 3 dargelegt wurde, und verbindet diese mit einem politik- und kommunikationswissenschaftlich fundierten Interpretationsrahmen.

Ziel ist es zu zeigen, wie das Wahlprogramm auf populistische Sprach- und Argumentationsmuster zurückgreift. Der Fokus liegt auf sprachlichen Vereinfachungen, dichotomen Weltansichten, emotional aufgeladenen Begriffen sowie auf Topoi, die auf eine Polarisierung zwischen ‚dem Volk‘ und ‚den Eliten‘ abzielen. Darüber hinaus werden thematische Felder identifiziert, die besonders populistisch aufgeladen erscheinen, sowie die potenzielle Mobilisierungswirkung der verwendeten Rhetorik analysiert.

Die Gliederung des Kapitels folgt einer vierstufigen Analysestruktur: Abschnitt 4.1 widmet sich den stilistischen und sprachlichen Mitteln populistischer Rhetorik, Abschnitt 4.2 beleuchtet die argumentativen Strategien, Abschnitt 4.3 untersucht zentrale inhaltliche Themenschwerpunkte, und Abschnitt 4.4 analysiert die emotionale und identitätsstiftende Wirkung der Programmrhetorik.

⁹⁵ (vgl. Kämper 2024, S. 61–63; Sarcinelli 2019, S. 315 f.)

⁹⁶ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 75 ff.)

4.1 Stilistische und sprachliche Mittel populistischer Rhetorik

4.1.1 Vereinfachung, Emotionalisierung und dichotome Strukturen

Populistische Kommunikation operiert häufig mit sprachlichen Vereinfachungen, dichotomen Weltbildern und emotional aufgeladenen Begriffen, die komplexe politische Sachverhalte auf eingängige Gegensatzpaare und suggestive Deutungsmuster reduzieren. Ziel ist es, politische Wirklichkeit für die Rezipient*innen emotional greifbar und moralisch bewertbar zu machen. Wie sich in der aristotelischen Rhetoriktheorie bereits anlegt, zielt überzeugende politische Rede nicht allein auf die Logik der Argumentation, sondern auf die Erzeugung von Vertrauen (Ethos), die Mobilisierung von Emotionen (Pathos) und die plausible Darstellung (Logos) des Gesagten.⁹⁷

Ein zentrales Stilmittel der Vereinfachung ist die Reduktion gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen auf eine moralisch codierte Gegenüberstellung von ‚dem Volk‘ auf der einen und einer als korrupt oder unfähig dargestellten ‚politischen Elite‘ auf der anderen Seite. So heißt es etwa:

„Unsere Bürger im Mehltau des linken Zeitgeistes“⁹⁸

Die Metapher des „Mehltaus“ suggeriert eine krankhafte Überformung der Gesellschaft, wobei „links“ als diffus-negativer Sammelbegriff verwendet wird. Die Aussage bedient ein dichotomes Weltbild, in dem ‚unsere Bürger‘ einer feindlichen Ideologie gegenüberstehen. Diese Einteilung in ein ‚wir‘ versus ‚sie‘ entspricht dem typischen Freund-Feind-Denken populistischer Rhetorik.

Auch in wirtschafts- und europapolitischen Passagen bedient sich das Programm solcher Vereinfachungen. So heißt es:

„Viele Regelungen der EU schwächen Wirtschaft und Wettbewerb, statt sie zu stärken.“⁹⁹

Anstelle differenzierter Auseinandersetzung mit der europäischen Regulierungspolitik wird hier ein einseitiges Schuldennarrativ formuliert: Die EU als schädigendes System, das den nationalen Wohlstand untergräbt. Die AfD inszeniert sich als rationales Korrektiv zu einem übergriffigen Gebilde, eine Strategie, die laut Aristoteles auf das Wecken von Misstrauen zielt.¹⁰⁰

⁹⁷ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 83)

⁹⁸ (AfD 2025, S. 15)

⁹⁹ (Ebd., S. 10)

¹⁰⁰ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 83)

Emotionalisierung erfolgt zudem über stark konnotierte Begriffe und Bedrohungsszenarien. Ein prominentes Beispiel findet sich im sicherheitspolitischen Kontext:

„No-go-Areas und Parallelgesellschaften“¹⁰¹

Diese Begriffe sind semantisch aufgeladen und suggerieren Kontrollverlust sowie Gefahr für die Ordnung der Gesellschaft. Empirische Belege fehlen, doch die Wirkung liegt im affektiven Bild, das erzeugt wird: Teile Deutschlands erscheinen als verlorene Räume, die von einem ‚Wir‘ zurückerobert werden müssten. Derartige Begriffe folgen dem von Hirschmann beschriebenen Muster, das Realität durch Sprache emotional überformt.¹⁰²

Ein weiteres Beispiel für vereinfachende Emotionalisierung ist die Feststellung:

„Die zwei Geschlechter sind eine biologische Tatsache.“¹⁰³

Diese scheinbar objektive Aussage dient der Abgrenzung von aktuellen wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskursen zur Geschlechtervielfalt. Die vermeintliche Naturgegebenheit wird rhetorisch verabsolutiert und dadurch jede Debatte über soziale Konstruktion von Geschlecht delegitimiert. Der Aussage kommt so eine identitätspolitische Funktion zu. Sie bedient ein traditionelles Weltbild und grenzt es bewusst gegen moderne Diskursentwicklungen ab.

Darüber hinaus zeigt sich auch die Verwendung metasprachlicher Markierungen und rhetorischer Frageformen als Mittel der Emotionalisierung und Vereinfachung. So spricht die AfD von „Klimareligion“ und „Gender-Ideologie“, um komplexe wissenschaftliche Diskurse als irrationale Glaubenssysteme abzuwerten.¹⁰⁴ Durch Anführungszeichen wird eine Distanzierung vom Begriff vorgenommen und gleichzeitig eine Deutung vorgegeben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Wahlprogramm der AfD in zentralen Passagen durch eine populistische Rhetorik strukturiert ist, die sprachliche Vereinfachung, emotionalisierende Schlagworte und dichotome Strukturierungen verwendet, um Zustimmung zu generieren. Die politische Welt wird in klare Gegensätze aufgeteilt und emotional aufgeladen dargestellt. In der Tradition aristotelischer Rhetorik liegt hier ein Beispiel für die persuasive Wirkung sprachlicher Strategien vor, bei der nicht Argumenten, sondern Stimmungen die entscheidende Rolle zufällt.¹⁰⁵

¹⁰¹ (AfD 2025, S. 122)

¹⁰² (vgl. Hirschmann 2017, S. 185f.)

¹⁰³ (AfD 2025, S. 150)

¹⁰⁴ (Ebd., S. 77 u. S. 150)

¹⁰⁵ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 83; Hirschmann 2017, S. 188f.)

4.1.2 Moralisierung und Freund-Feind-Schemata

Ein zentrales Kennzeichen populistischer Rhetorik ist die Moralisierung politischer Auseinandersetzungen. Dabei wird Politik nicht als Aushandlungsprozess konkurrierender Interessen, sondern als Kampf zwischen moralisch eindeutig definierten Lagern dargestellt: dem angeblich tugendhaften Volk einerseits und einer als unmoralisch oder gar kriminell dargestellten politischen Elite andererseits. Diese Weltsicht folgt dem populistischen Freund-Feind-Schema, das zwischen ‚eigenen Leuten‘ und ‚Anderen‘ unterscheidet. Die AfD greift diese Muster im Bundestagswahlprogramm 2025 auf vielfache Weise auf.

Ein paradigmatisches Beispiel für moralische Aufladung findet sich im sicherheitspolitischen Teil des Programms:

„Einer weiteren Ausbreitung des Islam treten wir entschieden entgegen.“¹⁰⁶

Sie formuliert einen kollektiven Abwehrkampf gegen eine als Bedrohung wahrgenommene Entwicklung. Der Islam wird nicht als Religion unter vielen behandelt, sondern als expansives Feindbild, dem die AfD moralisch entschlossen entgegentritt. Der Begriff der "Entschiedenheit" betont dabei den vermeintlich notwendigen moralischen Ernst und die existenzielle Dringlichkeit der Abwehr.

Auch im migrationspolitischen Kontext wird diese Form der Moralisierung deutlich. Die AfD fordert:

„Deutschland braucht eine umfassende Rückführungsoffensive.“¹⁰⁷

Der Begriff "Offensive" entstammt dem militärischen Vokabular und suggeriert eine kriegerische Auseinandersetzung mit Migrant*innen, die moralisch nicht als schutzbedürftige Individuen, sondern als zu bekämpfende Masse erscheinen. Die semantische Rahmung legitimiert Abwehrmaßnahmen entlang einer moralisch begründeten Frontlinie.

Ein besonders aufschlussreiches Beispiel für das populistische Freund-Feind-Schema findet sich in der Darstellung der politischen Gegnerschaft:

„Viele Regelungen der EU schwächen Wirtschaft und Wettbewerb, statt sie zu stärken.“¹⁰⁸

„Die Selbstbedienung der Parteien beenden“.¹⁰⁹

¹⁰⁶ (AfD 2025, S. 123)

¹⁰⁷ (Ebd., S. 106)

¹⁰⁸ (ebd., S. 10)

¹⁰⁹ (ebd., S. 136)

Solche Aussagen dienen der Moralisierung institutioneller Politik. Die EU wird nicht als politischer Verhandlungspartner dargestellt, sondern als systemische Fehlkonstruktion, die in feindlicher Absicht gegen das Wohl der Bürger*innen agiert. Gleichzeitig wird dem politischen Wettbewerb die moralische Integrität abgesprochen. Parteien agieren angeblich im Eigeninteresse gegen das Gemeinwohl. Dies stilisiert die AfD zur einzigen integren Kraft gegen ein egoistisches Establishment.

Dieses Schema kulminiert in der Konstruktion einer identitären Bedrohungslage, die einen entschlossenen moralischen Widerstand rechtfertigt. So heißt es etwa:

„Unsere Bürger im Mehltau des linken Zeitgeistes“.¹¹⁰

Der „linke Zeitgeist“ fungiert hier als diffuse, entindividualisierte Bedrohung, die das Volk unmerklich unterwandert. Die Metapher des „Mehltaus“ verleiht der Aussage eine semantische Schwere, die an Krankheitsbilder erinnert. Es entsteht das Bild einer Gesellschaft, die moralisch vergiftet sei und gereinigt werden müsse. Der moralische Gegensatz zwischen einem ‚gesunden Volk‘ und einer ‚krankhaften Elite‘ wird sprachlich zugespitzt.

In der politischen Rhetorik wird Moralisierung laut Kopperschmidt eingesetzt, um aus komplexen Interessenskonflikten vermeintlich eindeutige Wertkonflikte zu machen.¹¹¹ Dies ermöglicht eine sprachliche Aufladung, bei der politische Gegner nicht mehr als legitime Konkurrenz erscheinen, sondern als moralisch verwerfliche Akteure. Diese Strategie ist besonders wirkmächtig, weil sie laut Hirschmann nicht nur argumentativ, sondern auch ethisch abwertet und politische Gegnerschaft zur existenziellen Bedrohung umdeutet.¹¹²

Auch das von Aristoteles beschriebene Ziel der affektiven Beeinflussung des Publikums durch rhetorische Mittel wird hier deutlich. Die AfD operiert mit Begriffen, die nicht nur überzeugen, sondern auch Angst, Wut oder Empörung hervorrufen sollen.¹¹³ Der moralische Dualismus zwischen Gut und Böse, Wir und Sie, zieht sich damit als Grundstruktur durch das gesamte Wahlprogramm und dient der Legitimation eines politischen Kampfes, der nicht auf Ausgleich, sondern auf Polarisierung zielt.

4.1.3 Wiederholungen, Schlagwörter und rhetorische Fragen

Ein weiteres zentrales Merkmal populistischer Rhetorik liegt in der gezielten Verwendung von Wiederholungen, Schlagwörtern und rhetorischen Fragen. Diese Stilmittel dienen der Emotionalisierung und der Verstärkung politischer Deutungsrahmen (Frames). Indem Begriffe repetitiv verwendet und semantisch aufgeladen werden, sollen sie sich ins kollektive

¹¹⁰ (AfD 2025, S. 15)

¹¹¹ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 83)

¹¹² (vgl. Hirschmann 2017, S. 22)

¹¹³ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 83)

Bewusstsein einschreiben und eine affektive Deutung politischer Sachverhalte begünstigen.¹¹⁴

Das AfD-Wahlprogramm 2025 greift auf eine Vielzahl solcher sprachlichen Mittel zurück. Besonders auffällig ist der wiederholte Einsatz des Begriffs "Freiheit" in normativ aufgeladener Weise. So heißt es unter anderem:

„Bargeld ist Freiheit und Schutz vor Enteignung und Totalüberwachung“.¹¹⁵

„Recht auf analoges Leben: ohne Vermögensregister und Digitalen Euro“.¹¹⁶

„Digitale Souveränität“.¹¹⁷

Die wiederholte Bezugnahme auf „Freiheit“ in Verbindung mit Bedrohungsszenarien wie „Enteignung“, „Totalüberwachung“ oder „Digitalisierung“ konstruiert ein stark emotional aufgeladenes Narrativ. Freiheit erscheint als bedrohtes Gut, das es gegen technokratische oder supranationale Eingriffe zu verteidigen gilt. Die Begriffswahl folgt einem Deutungsmuster, das die AfD als Bewahrerin von Grundrechten inszeniert.

Ein weiteres prominentes Schlagwort ist der Begriff „links“ bzw. „linker Zeitgeist“, der mehrfach in abwertender Form verwendet wird:

„Unsere Bürger im Mehltau des linken Zeitgeistes“.¹¹⁸

Die Formulierung ist metaphorisch aufgeladen und Teil einer strategischen Wiederholung. ‚Links‘ steht im Sprachgebrauch der AfD nicht für eine politisch klar umrissene Ideologie, sondern fungiert als Chiffre für ein als dekadent oder entfremdet dargestelltes gesellschaftliches Klima. Die sprachliche Wiederholung solcher Begriffe erzeugt ein Framing, das die AfD vom angeblich hegemonialen ‚linken Mainstream‘ abgrenzt und sich selbst als einzig authentische Gegenstimme präsentiert.

Auch im migrationspolitischen Kontext kommen sprachlich verknappte und stark konnotierte Begriffe zum Einsatz. So heißt es etwa:

„Deutschland braucht eine umfassende Rückführungsoffensive“.¹¹⁹

„Zuwanderung wieder national regeln“.¹²⁰

Der wiederholte Gebrauch von Begriffen wie „Offensive“ und „national regeln“ transportiert eine konfliktvolle, kampfbetonte Perspektive auf Migrationspolitik. „Offensive“ wirkt

¹¹⁴ (vgl. Hirschmann 2017, S. 185f.)

¹¹⁵ (AfD 2025, S. 66)

¹¹⁶ (Ebd., S. 67)

¹¹⁷ (ebd., S. 50)

¹¹⁸ (ebd., S. 15)

¹¹⁹ (ebd., S. 106)

¹²⁰ (ebd., S. 102)

martialisches und signalisiert Dynamik, Entschlossenheit und Konfrontation. Die Wiederholung solcher Begriffe in verschiedenen thematischen Kontexten (Migration, Sozialstaat, Sicherheit) schafft ein konsistentes Bedrohungsnarrativ.

Neben Wiederholungen und Schlagwörtern finden sich im Wahlprogramm auch rhetorische Fragen, die eine suggestive Funktion erfüllen. So heißt es etwa im Abschnitt zur Digitalisierung:

„Wer kontrolliert die Datenströme, wer wertet sie aus und zu welchem Zweck?“¹²¹

Diese Fragen sind nicht primär erkenntnisorientiert, sondern sollen beim Leser ein Gefühl der Unsicherheit und Fremdbestimmung hervorrufen. Sie sind Teil einer rhetorischen Strategie, die nicht auf Aufklärung, sondern auf Mobilisierung durch Misstrauen abzielt. Wie Hirschmann herausstellt, erzeugen solche Fragen eine suggestive Offenheit, die Raum für eigene (oftmals negative) Schlussfolgerungen lässt.¹²²

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Wiederholungen, Schlagwörter und rhetorische Fragen im AfD-Wahlprogramm nicht bloß stilistische Mittel darstellen, sondern zentrale Träger populistischer Rhetorik sind. Sie verdichten komplexe Sachverhalte und aktivieren politisch-emotionale Deutungen. Im Sinne der aristotelischen Rhetorik tragen sie wesentlich zur affektiven Wirkung des Programms bei und stärken dessen mobilisierendes Potenzial.¹²³

4.2 Argumentative Strategien und Topoi

4.2.1 Krisen- und Bedrohungsrhetorik

Ein zentrales Element populistischer Argumentationsstrategien ist die Krisen- und Bedrohungsrhetorik. Politische und gesellschaftliche Zustände werden nicht als Ausdruck normaler pluralistischer Aushandlungsprozesse, sondern als Symptome eines grundlegenden Verfalls dargestellt. Sie entwirft ein Bild der Dauerkrise, in dem die eigene Bewegung als Rettungsinstanz erscheint. Die AfD macht sich diese Strategie im Bundestagswahlprogramm 2025 in besonderem Maße zunutze.

Bereits im wirtschaftspolitischen Teil wird die Lage Deutschlands als existenzielle Gefährdung inszeniert:

„Deutschland ist als Wirtschaftsstandort unattraktiv geworden“.¹²⁴
„Die gegenwärtige Situation ist hingegen von einem wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Niedergang geprägt“.¹²⁵

Diese Aussagen sind nicht empirisch unterlegt, sondern dienen der Konstruktion eines ‚Systemversagens‘. Der Begriff des „Niedergangs“ impliziert den Verlust nationaler Leistungsfähigkeit und erzeugt ein dramatisches Szenario, das Angst und Handlungsdruck erzeugen soll. Derartige Formulierungen bedienen die narrative Logik der Krisenrhetorik: Es gibt eine Bedrohung (z. B. „wirtschaftlicher Niedergang“), deren Ursachen diffus bleiben, aber deren Auswirkungen als existenziell beschrieben werden.

Auch im Kontext der Energiepolitik wird auf diese Strategie zurückgegriffen. So heißt es:

„Viele Auflagen sind zudem mit den Ressourcen unseres Landes nicht zu vereinbaren“.¹²⁶

Die Aussage suggeriert eine Überforderung nationaler Handlungsfähigkeit durch äußere Einflüsse. Die Bedrohung wird nicht als konkret greifbare Gefahr beschrieben, sondern als latente strukturelle Überlastung.

Im Bereich der Migrationspolitik ist die Bedrohungsrhetorik besonders ausgeprägt. Ein markantes Beispiel lautet:

„Deutschland braucht eine umfassende Rückführungsoffensive“.¹²⁷

Die Wortwahl suggeriert eine Ausnahmesituation, die außergewöhnliche Maßnahmen erforderlich macht. „Offensive“ verweist auf eine militärisch geprägte Strategie der Konfrontation statt Integration. Die Krisenhaftigkeit wird dabei nicht argumentativ begründet, sondern durch die Begriffswahl emotional erzeugt.

Ein weiteres Beispiel findet sich im Zusammenhang mit gesellschaftspolitischen Entwicklungen:

„Unsere Bürger im Mehltau des linken Zeitgeistes“.¹²⁸

Diese Metapher transportiert das Bild einer kranken, von fremden Ideen befallenen Gesellschaft. Der „linke Zeitgeist“ fungiert als Chiffre für ein Bedrohungsszenario, das die

¹²¹ (AfD 2025, S. 102)

¹²² (vgl. Hirschmann 2017, S. 186)

¹²³ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 83)

¹²⁴ (AfD 2025, S. 11)

¹²⁵ (Ebd., S. 11)

¹²⁶ (ebd., S. 12)

¹²⁷ (ebd., S. 106)

¹²⁸ (ebd., S. 15)

kulturelle Selbstvergewisserung der Mehrheitsgesellschaft angeblich unterminiert. Auch hier wird nicht sachlich argumentiert, sondern mit Pathos operiert.

Solche Aussagen folgen einem von Hirschmann beschriebenen Schema populistischer Bedrohungsrhetorik, bei dem komplexe politische Lagen dramatisiert, verkürzt und emotional aufgeladen werden, um Zustimmung für rigide oder autoritäre Lösungen zu erzeugen.¹²⁹

In rhetorischer Hinsicht korrespondiert diese Strategie mit dem aristotelischen Ziel, durch Pathos, also durch gezielte emotionale Ansprache, das Urteil des Publikums zu beeinflussen.¹³⁰ Die erzeugte Krisenstimmung rechtfertigt in der Logik der AfD ein entschiedenes, radikales politisches Handeln, das sich als alternativlos inszeniert.

Die Krisen- und Bedrohungsrhetorik ist somit ein zentrales Argumentationsmuster des AfD-Wahlprogramms. Sie erzeugt ein Bild ständiger Gefahr und Unsicherheit, dass die eigene Position als einzig wirksame Abhilfe erscheinen lässt. Auf diese Weise wird nicht nur Angst mobilisiert, sondern auch eine Legitimation für einen autoritären Politikstil konstruiert, der im demokratischen Diskurs eine problematische Verschiebung bewirken kann.

4.2.2 Berufung auf das Volk und den gesunden Menschenverstand

Ein zentrales Merkmal populistischer Rhetorik ist die wiederholte Berufung auf ein homogenes, moralisch überlegenes ‚Volk‘ und den damit assoziierten ‚gesunden Menschenverstand‘. Sie dient der Abgrenzung von Eliten und der Legitimation politischer Forderungen durch vermeintliche Volksweisheit. Im AfD-Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2025 findet sich dieser Topos in vielfältiger, wenn auch nicht immer expliziter Form.

Bereits der programmatische Abschnitt "Demokratie und Rechtsstaat" eröffnet mit der Aussage:

„Das Volk ist der Souverän.“¹³¹

Sie verweist auf Art. 20 Abs. 2 GG und unterstellt zugleich, dass das Prinzip der Volkssouveränität heute missachtet werde. Diese Annahme wird durch die folgende Zuspitzung gestützt:

„In unserem Land hat sich [...] eine politische Klasse herausgebildet, die nicht nur den Umbau des Staates im Sinne ihrer linksgrünen Ideologie verfolgt, sondern gleichzeitig

auch die Erhaltung ihrer Macht, ihres Status und ihres materiellen Wohlergehens anstrebt. Sie zerstört die soziale und kulturelle Zukunft unseres Volkes“.¹³²

Hier zeigt sich ein klassisches dichotomes Freund-Feind-Schema, das das ‚wahre Volk‘ einer abgehobenen Elite gegenüberstellt.

Besonders markant wird der Topos des ‚gesunden Menschenverstands‘ in jenen Passagen, die die Urteilsfähigkeit des Volkes über die der Berufspolitiker stellen. So heißt es etwa:

„Erfahrungsgemäß entscheiden Bürger in Schicksalsfragen der Nation weitsichtiger, friedfertiger und gemeinwohlorientierter als Berufspolitiker.“¹³³

Diese Aussage konstruiert das Volk nicht nur als politische Legitimationsquelle, sondern auch als moralisch überlegene Instanz. Unterstellt wird: Politiker seien ideologisch gesteuert, das ‚Volk‘ verfüge dagegen über rationalen Alltagsverstand:

„Staaten und nichtstaatliche Organisationen wirken darauf hin, auf Grundlage von einseitig bevorzugten, zuweilen auch pseudowissenschaftlichen Theorien die Bürger- und Freiheitsrechte systematisch einzuschränken.“¹³⁴

Diese rhetorische Aufwertung des ‚einfachen Bürgers‘ als legitime Entscheidungsinstanz spiegelt sich auch in den Forderungen der AfD nach direkter Demokratie wider. Die Partei fordert explizit:

„[...] die rechtlichen Voraussetzungen zur Durchführung der im Art. 20 Abs. 2 GG vorgesehenen Volksabstimmungen zu schaffen.“¹³⁵

„Volksabstimmungen auf Bundesebene müssen zentraler Gegenstand jeder Koalitionsverhandlung sein. Der Souverän soll das Recht haben, [...] über Grundgesetzänderungen und wichtige völkerrechtliche Verträge zu entscheiden.“¹³⁶

„Der Souverän soll das Recht haben, vom Parlament beschlossene Gesetze zu ändern oder abzulehnen und so unsere Volksvertreter zu sorgfältiger Arbeit zwingen [...]“¹³⁷

Hier wird die parlamentarische Demokratie nicht ergänzt, sondern infrage gestellt – zugunsten einer unmittelbaren Herrschaft des Volkes. Die Strategie, den ‚Volkswillen‘ gegen das

¹²⁹ (vgl. Hirschmann 2017, S. 21f.)

¹³⁰ (vgl. Kopperschmidt 1995, S. 83)

¹³¹ (AfD 2025, S. 127)

¹³² (AfD 2025, S. 128)

¹³³ (Ebd., S. 130)

¹³⁴ (ebd., S. 129)

¹³⁵ (ebd., S. 130)

¹³⁶ (ebd., S. 131)

¹³⁷ (ebd., S. 131)

etablierte politische System in Stellung zu bringen, dient dabei auch der diskursiven Selbstverortung der AfD als einzig legitime Vertreterin dieses Volkes:

„Wir wollen selbstbewusste und kritische Bürger, die ihre demokratischen Rechte kompetent wahrnehmen.“¹³⁸

Diese Formulierung präsentiert die Partei nicht nur als Verteidigerin, sondern zugleich als Aktiviererin einer schweigenden Mehrheit, die sich ihrer politischen Kraft (noch) nicht ausreichend bewusst sei. Der ‚gesunde Menschenverstand‘ wird dabei als Ressource stilisiert, die es gegen die angeblich ideologisierte Politik der ‚Altparteien‘ zu mobilisieren gelte.

Wie Hirschmann betont, ist der Appell an den gesunden Menschenverstand ein typisches Element nationalpopulistischer Bewegungen.¹³⁹ Er ermögliche eine kognitive Vereinfachung komplexer Sachverhalte und emotionalisiere politische Debatten, indem er impliziere, dass moralisch richtige Entscheidungen eigentlich auf der Hand lägen, wenn man nur ‚vernünftig‘ denke. In ähnlicher Weise konstatiert Nowak, dass Framing und narrative Vereinfachung zur Herstellung politischer Deutungshoheit dienen, eine Strategie, die im AfD-Programm systematisch zum Einsatz kommt.¹⁴⁰

Insgesamt zeigt sich, dass die Berufung auf das ‚Volk‘ und den ‚gesunden Menschenverstand‘ im Wahlprogramm der AfD 2025 nicht bloß rhetorisches Beiwerk ist, sondern ein zentraler Bestandteil ihrer argumentativen Logik. Die Partei inszeniert sich als einzige authentische Stimme dieses Volkes und delegitimiert konkurrierende politische Akteure durch den Vorwurf der Elitenferne, Ideologisierung und Machtversessenheit. Sie ersetzt demokratischen Diskurs durch moralische Polarisierung und Vereinfachung.

4.2.3 Delegitimierung politischer Gegner und Institutionen

Ein weiteres zentrales Merkmal populistischer Rhetorik besteht in der gezielten Delegitimierung politischer Gegner sowie demokratischer Institutionen. Dabei geht es nicht allein um inhaltliche Kritik, sondern um die grundsätzliche Infragestellung ihrer moralischen, rechtlichen oder politischen Legitimität. Populistische Akteure wie die AfD nutzen diese Strategie, um sich selbst als einzig wahre Stimme des Volkes zu inszenieren und zugleich alle konkurrierenden Akteure als Teil eines korrupten oder ideologisch verblendeten "Systems" zu diskreditieren.

¹³⁸ (AfD 2025, S. 16)

¹³⁹ (vgl. Hirschmann 2017, S. 22)

¹⁴⁰ (vgl. Nowak 2022, S. 74)

Im Wahlprogramm der AfD zur Bundestagswahl 2025 tritt dieses Muster in besonders zugespitzter Form auf. So heißt es etwa mit Blick auf das parlamentarische Regierungssystem:

„Das parteienstaatliche parlamentarische Regierungssystem hat die Gewaltenteilung ausgehöhlt und zu einer Verlagerung der Staatsgewalt in die Parteizentralen geführt.“¹⁴¹

Diese Aussage entwirft das Bild einer durch und durch entarteten politischen Ordnung, in der demokratische Institutionen nicht mehr dem Gemeinwohl dienen, sondern von Parteien okkupiert wurden. Die Trennung der Gewalten, ein zentrales Element rechtsstaatlicher Demokratie, erscheint hier als Fassade. Ein Motiv, das populistische Diskurse häufig verwenden, um das Vertrauen in bestehende politische Strukturen zu untergraben.

Neben der parlamentarischen Ordnung geraten auch die öffentlich-rechtlichen Medien ins Visier. So heißt es in Bezug auf den Rundfunk:

„Der strukturell, personell und finanziell eng mit den etablierten Parteien vernetzte Apparat nutzt diese Macht entgegen den Anforderungen des Medienstaatsvertrags gezielt zur Meinungsmache bis hin zur Manipulation.“¹⁴²

Diese Formulierung geht über Medienkritik hinaus. Sie unterstellt gezielte Manipulation im Sinne der herrschenden politischen Kräfte und positioniert den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als ideologisches Instrument einer parteipolitisch kontrollierten Öffentlichkeit. Der Begriff „Meinungsmache“ suggeriert hierbei eine bewusste Verzerrung der Realität und verweist auf einen populistischen Wahrheitsanspruch: Nur die AfD sei imstande, ‚die Dinge beim Namen zu nennen‘.

In diesem Zusammenhang spricht die AfD auch von einer notwendigen „Entideologisierung“ und „Verschlankung“ des Rundfunks:

„Er muss grundlegend reformiert, verschlankt und entideologisiert werden.“¹⁴³

Die geforderte „Entideologisierung“ suggeriert, dass der aktuelle Zustand vollständig von einer bestimmten politischen Ideologie, gemeint ist die vielzitierte ‚linksgrüne‘, durchdrungen sei. Dabei impliziert die AfD zugleich, selbst ideologiefrei und ausschließlich vom gesunden Menschenverstand geleitet zu sein, eine klassische Strategie populistischer Abgrenzung, die auch in anderen Teilen des Programms sichtbar wird.

¹⁴¹ (AfD 2025, S. 134)

¹⁴² (Ebd., S. 174)

¹⁴³ (ebd., S. 174)

Diese Abwertung trifft nicht nur Institutionen, sondern auch progressive politische Inhalte. So lehnt die Partei ausdrücklich „ideologische Themen“ in der staatlich geförderten Film- und Kulturpolitik ab:

„Vorgaben der staatlichen Filmförderung, die darauf abzielen, ideologische Themen wie 'Gender', 'Klimaschutz' oder die 'Vielfalt' thematisch in Filmen zu verankern [...] lehnen wir ab.“¹⁴⁴

Derartige Formulierungen transportieren eine rhetorische Umwertung gesellschaftlicher Diversität, ökologischer Verantwortung und Gleichstellungspolitik zu bloßen Machtinstrumenten einer vermeintlich dominanten ideologischen Elite. Damit folgt die AfD einem diskursiven Muster, das politische Gegner nicht nur sachlich kritisiert, sondern als Teil eines feindlichen Projekts markiert.

In der politikwissenschaftlichen Forschung wird diese Strategie als konstitutiv für populistische Kommunikation beschrieben. Wie Kranert betont, zeichnet sich populistische Rhetorik durch ein fortwährendes Usurpationsnarrativ aus, also die Vorstellung, dass die Macht unrechtmäßig von korrupten Eliten an sich gerissen worden sei.¹⁴⁵ Die Delegitimierung bestehender Institutionen sei dabei nicht bloß Kritik, sondern „ein rhetorisches Fundament für den Anspruch auf exklusive Repräsentation“.¹⁴⁶ Auch Klein unterstreicht, dass sich Populismus stets über den Ausschluss konstruierter ‚Anderer‘ definiert, seien es Parteien, Medien oder Wissenschaftler.¹⁴⁷

Das AfD-Wahlprogramm 2025 bietet für diese Mechanismen ein paradigmatisches Beispiel. Die Partei tritt nicht als eine von vielen demokratischen Akteuren auf, sondern konstruiert sich als einzige Kraft gegen ein dekadentes, ideologisiertes und illegitim gewordenes System. Die politische Auseinandersetzung wird damit aus dem Bereich des deliberativen Wettbewerbs herausgelöst und in eine moralisch aufgeladene Konfliktlogik überführt, die demokratische Grundprinzipien unterminiert.

4.3 Thematische Schwerpunkte mit populistischer Aufladung

4.3.1 Migration und innere Sicherheit

Migration und innere Sicherheit gehören zu den zentralen Themenfeldern, die im AfD-Wahlprogramm 2025 rhetorisch besonders zugespitzt behandelt werden. Dabei folgt die Partei einer klassischen Strategie rechtspopulistischer Kommunikation. Der Themenkomplex wird

¹⁴⁴ (AfD 2025, S. 174)

¹⁴⁵ (vgl. Kranert 2018, S. 71)

¹⁴⁶ (Kranert 2018, S. 71)

¹⁴⁷ (vgl. Klein 2020, S. 129)

emotional aufgeladen, mit Bedrohungsnarrativen verknüpft und in ein polarisierendes Freund-Feind-Schema überführt. Migrant*innen erscheinen in dieser Darstellung nicht als differenzierte soziale Gruppe, sondern als Kollektivbedrohung für die gesellschaftliche Ordnung, während der Staat als überfordert, schwach oder gar kollaborierend konstruiert wird.

Besonders deutlich wird diese Rhetorik in der Beschreibung der Sicherheitslage in Deutschland:

„Die Menschen sind seit dem Terroranschlag auf dem Berliner Weihnachtsmarkt täglich einer Vielzahl von Messerangriffen, weiteren Terroranschlägen wie in Mannheim und Solingen und einer deutlich steigenden Gewaltkriminalität wie auch Gruppenvergewaltigungen ausgesetzt.“¹⁴⁸

Hier wird ein unmittelbares Bedrohungsszenario skizziert, das nicht nur durch selektive Ereignisse dramatisiert, sondern zugleich mit der These eines dauerhaften Ausnahmezustands verknüpft wird. Die Bezugnahme auf Orte wie Mannheim oder Solingen verstärkt durch geografische Nähe den Eindruck akuter Gefährdung und emotionalisiert die Argumentation. Auffällig ist auch die plakative Aneinanderreihung von Gewalttaten, die ein diffuses Klima der Angst erzeugen soll.

Ein weiteres Beispiel für die populistische Generalisierung findet sich in der Zuschreibung ethnisch-kultureller Schuld:

„Mittlerweile haben sich ethnisch abgeschottete Subkulturen aus dem arabischen Kulturkreis mit eigenen Strukturen und Wertvorstellungen in Deutschland gebildet, die in Parallelgesellschaften mit No-go-Areas leben.“¹⁴⁹

Diese Formulierung verknüpft die Vorstellung kultureller Inkompatibilität mit der Delegitimierung staatlicher Integrationspolitik. Der Begriff „No-go-Areas“ übernimmt eine kampfrhetorische Funktion, indem er suggeriert, dass es in Deutschland rechtsfreie Räume gebe, die vom Staat aufgegeben wurden. Damit entsteht ein Feindbild, das nicht nur auf die Migrantengruppe selbst, sondern auch auf eine angeblich versagende Staatsführung zielt.

Die Kritik an der staatlichen Migrationspolitik wird vielfach moralisch aufgeladen. So heißt es:

„Der aktuelle Zustand ist das Gegenteil von Rechtsstaatlichkeit und ist Ausdruck des fortgesetzten, migrationspolitischen Staatsversagens.“¹⁵⁰

¹⁴⁸ (AfD 2025, S. 116)

¹⁴⁹ (Ebd., S. 117)

¹⁵⁰ (ebd., S. 106)

Diese Passage deutet nicht nur einen Kontrollverlust an, sondern unterstellt aktiv politisches Versagen. Eine populistische Strategie, die laut Hirschmann typischerweise mit einem moralischen Urteil über das politische System verbunden ist. Die AfD präsentiert sich im Kontrast dazu als einzig handlungsfähige Kraft, die für Ordnung, Sicherheit und Rückführung steht.¹⁵¹

Besonders zugespitzt wird dies in der Forderung:

„Deutschland braucht eine umfassende Rückführungsoffensive.“¹⁵²

Die Kombination aus militärisch konnotierter Sprache („Offensive“) und nationalem Appell („Deutschland braucht...“) erfüllt zwei Funktionen: Erstens wird ein Aktionsimperativ erzeugt, zweitens werden Abschiebemaßnahmen symbolisch aufgewertet und als notwendige Verteidigung des Gemeinwesens gerahmt. In ähnlicher Weise wird das Bild eines „Asylparadieses“ bemüht:

„Asylparadies Deutschland schließen“¹⁵³

Die Metapher „Paradies“ dient hier der Ironisierung und Skandalisierung deutscher Asylpolitik. Sie suggeriert, dass Deutschland Migrant*innen ein überzogenes Leistungsversprechen biete und sich dadurch selbst schade. Eine Argumentation, die stark an etablierte rechtspopulistische Diskurse anschließt.¹⁵⁴

Darüber hinaus findet sich auch eine Täter-Opfer-Umkehr in Bezug auf abgelehnte Asylbewerber:

„Dabei entkernen sich verfestigende Aufenthalte abgelehnter Asylbewerber den Sinn des eigentlichen Schutzgedankens fundamental.“¹⁵⁵

Diese Formulierung entleert nicht nur den Schutzbegriff seines humanitären Gehalts, sondern suggeriert eine systematische Zweckentfremdung des Asylrechts. Der moralische Kern des Schutzgedankens wird rhetorisch umgedeutet, ein typischer Fall populistischer Umwertung, wie ihn auch Detterbeck beschreibt.¹⁵⁶

Insgesamt folgt die AfD im Themenfeld Migration und innere Sicherheit einem stark affektgesteuerten Deutungsmuster. Angst, Empörung und ein Gefühl des Kontrollverlusts werden erzeugt, um politische Handlungsnotwendigkeiten zu legitimieren. Dabei wird eine

¹⁵¹ (vgl. Hirschmann 2017, S. 22)

¹⁵² (AfD 2025, S. 106)

¹⁵³ (Ebd., S. 104)

¹⁵⁴ (vgl. Sommer et al. 2022, S. 58)

¹⁵⁵ (AfD 2025, S. 106)

¹⁵⁶ (vgl. Detterbeck 2021, S. 117)

existenzielle Bedrohung der gesellschaftlichen Ordnung inszeniert, die nicht nur die Ausgrenzung bestimmter Gruppen, sondern auch weitreichende staatliche Maßnahmen rhetorisch rechtfertigt. Die Partei inszeniert sich als Garantin von Recht und Ordnung, gegen eine angeblich kollabierende staatliche Ordnung und eine moralisch desorientierte politische Elite.

4.3.2 Nationale Souveränität und EU-Kritik

Ein zentrales Thema im AfD-Wahlprogramm 2025 ist die Forderung nach einer Stärkung der nationalen Souveränität und einer fundamentalen Kritik an der Europäischen Union. Die Darstellung der EU als übergriffige, demokratisch nicht legitimierte Instanz folgt einem populistischen Deutungsmuster, das zwischen einem ‚fremdbestimmten Brüssel‘ und einem ‚souveränen Deutschland‘ unterscheidet. Nationale Selbstbestimmung wird dabei nicht nur als politisches Ziel, sondern als moralisches Prinzip aufgeladen. Ein Prinzip, das aus Sicht der AfD durch supranationale Strukturen systematisch untergraben werde.

Grundlegend ist das Bekenntnis zu einem sogenannten „Europa der Vaterländer“:

„Die AfD steht seit ihrer Gründung zu der Idee eines Europas der Vaterländer, einer europäischen Gemeinschaft souveräner, demokratischer Staaten.“¹⁵⁷

Die Rhetorik des „Vaterlands“ greift hier auf einen emotional konnotierten Nationsbegriff zurück, der nationale Identität, demokratische Selbstbestimmung und historische Kontinuität miteinander verknüpft. Die EU hingegen wird als Bedrohung dieser Ordnung inszeniert. Dies zeigt sich etwa in der pauschalen Verurteilung zentraler europäischer Institutionen:

„Wir erleben inzwischen eine von Brüssel ausgehende illegitime Entdemokratisierung, Zentralisierung, Überregulierung und Planwirtschaft.“¹⁵⁸

Diese Formulierung operiert mit einem klassischen Feindbild der EU als autoritärem Machtkomplex. Begriffe wie „Entdemokratisierung“ und „Planwirtschaft“ verbinden die Kritik an mangelnder Legitimation mit historischen Negativassoziationen. Das Ziel der AfD ist dabei nicht primär die Reform der EU, sondern eine Rückverlagerung nationalstaatlicher Entscheidungskompetenzen:

„Wir wollen wieder selbstverantwortliche und souveräne Nationalstaaten haben, die in Freiheit und Selbstbestimmung zusammenleben.“¹⁵⁹

¹⁵⁷ (AfD 2025, S. 138)

¹⁵⁸ (Ebd., S. 138)

¹⁵⁹ (ebd., S. 139)

Damit wird ein dezentrales Europa entworfen, in dem die EU nur noch als lockerer Verbund erscheint. Ein Modell, das der AfD-Vorstellung nach in einem „Bund europäischer Nationen“ institutionalisiert werden soll:

„Daher streben wir einen 'Bund europäischer Nationen' an, [...] in der die Souveränität der Mitgliedstaaten gewahrt ist [...]“¹⁶⁰

Die Kritik beschränkt sich dabei nicht auf die EU im engeren Sinne, sondern umfasst auch internationale Abkommen, die als Einschränkung nationaler Handlungsfreiheit gewertet werden. Dies betrifft etwa globale Institutionen wie die WHO oder die UN:

„Die AfD lehnt diesen Weg der Eingriffe in die nationalstaatliche Souveränität entschieden ab [...]“¹⁶¹

Auch wirtschaftspolitisch wird Souveränität zum rhetorischen Schlüsselbegriff, etwa durch die Forderung nach einer Rückkehr zu nationalen Währungen:

„Nur durch nationale Währungen erlangt jeder Staat seine Souveränität über die Wirtschafts- und Währungspolitik zurück.“¹⁶²

Diese Argumentation verknüpft ökonomische Selbstbestimmung mit staatlicher Integrität. Der Euro erscheint in diesem Kontext nicht als gemeinschaftsstiftendes Projekt, sondern als Symbol für Fremdbestimmung und den Verlust politischer Kontrolle.

In der wissenschaftlichen Literatur wird diese Form der EU-Kritik als genuin populistische Strategie eingeordnet. So betont Hirschmann, dass populistische Akteure supranationale Organisationen häufig als ‚demokratisch defizitär‘ und ‚entfremdet vom Volkswillen‘ darstellen.¹⁶³ Detterbeck spricht in diesem Zusammenhang von einem Souveränismus, der auf einer idealisierten Vorstellung von nationaler Autarkie beruht und europäische Integration als identitätsbedrohlich ablehnt.¹⁶⁴

Die AfD nutzt diese Deutungsmuster konsequent zur Konstruktion eines politischen Antagonismus zwischen Volk und System. Der souveräne Nationalstaat wird zur symbolischen Projektionsfläche kollektiver Autonomie, während die EU als Ausdruck elitengetriebener Entmündigung erscheint. Damit fügt sich die EU-Kritik der AfD nahtlos in das populistische Repertoire moralischer Polarisierung und identitärer Selbstvergewisserung ein.

¹⁶⁰ (AfD 2025, S. 139)

¹⁶¹ (Ebd., S. 129)

¹⁶² (ebd., S. 61)

¹⁶³ (vgl. Hirschmann 2017, S. 25)

¹⁶⁴ (vgl. Detterbeck 2021, S. 101)

4.3.3 Energie- und Klimapolitik

Die energie- und klimapolitischen Positionen der AfD im Bundestagswahlprogramm 2025 zeichnen sich durch eine grundlegende Ablehnung des wissenschaftlichen und politischen Konsenses über den Klimawandel sowie durch eine weitgehende Delegitimierung der deutschen und internationalen Klimapolitik aus. Die Rhetorik der Partei in diesem Themenfeld ist geprägt von Skepsis gegenüber der Wissenschaft, der Ablehnung globaler Verpflichtungen und der Emotionalisierung gesellschaftlicher Ängste vor Wohlstandsverlusten. Dabei wird ein Gegensatz konstruiert zwischen angeblich ideologiegetriebener Umweltpolitik und einem vermeintlich vernunftgeleiteten energiepolitischen Pragmatismus.

Bereits der Begriff der „Klimapolitik“ wird im Programm durchgängig in Anführungszeichen gesetzt und als ideologisch motiviert diskreditiert:

„Die jahrzehntelange Fokussierung auf die ideologiegetriebene 'Klimapolitik' und die bevorzugte Behandlung der angeblich erneuerbaren Energien haben Deutschland in eine energiepolitisch prekäre Lage gebracht.“¹⁶⁵

Diese Formulierung stellt nicht nur die Legitimität klimapolitischer Maßnahmen infrage, sondern entwertet zugleich die dahinterstehenden wissenschaftlichen Grundlagen. Die Verwendung von distanzierenden Begriffen wie „angeblich“ und „ideologiegetrieben“ erzeugt ein Bild politischer Verirrung und grenzt die AfD von einem als gescheitert dargestellten energiepolitischen Mainstream ab. Parallel dazu wird der menschengemachte Klimawandel offen bezweifelt:

„Der angebliche wissenschaftliche Konsens des 'menschgemachten Klimawandels' war schon bisher politisch konstruiert.“¹⁶⁶

Diese Aussage ist exemplarisch für einen populistischen Wissenschaftsskeptizismus, der wissenschaftliche Erkenntnis als politisches Machtinstrument umdeutet. In Anlehnung an Hirschmann lässt sich dies als typisches Muster anti-elitären Denkens interpretieren, bei dem Expert*innen und Institutionen unter Ideologieverdacht gestellt werden, während der ‚gesunde Menschenverstand‘ als überlegene Entscheidungsinstanz stilisiert wird.¹⁶⁷

Konsequent fordert die AfD deshalb den Rückzug aus bestehenden internationalen Abkommen:

„Wir wollen zudem aus dem Pariser Klimaabkommen aussteigen.“¹⁶⁸

¹⁶⁵ (AfD 2025, S. 39)

¹⁶⁶ (Ebd., S. 77)

¹⁶⁷ (vgl. Hirschmann 2017, S. 24)

¹⁶⁸ (AfD 2025, S. 80)

Gleichzeitig plädiert die Partei für eine Rückkehr zu fossilen und nuklearen Energieträgern, etwa durch den Erhalt der Braunkohleverstromung und den Wiedereinstieg in die Kernenergie:

„Den geplanten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung wird es mit der AfD nicht geben. [...] Wir planen den Wiedereinstieg in die Kernenergie.“¹⁶⁹

Auch hier wird eine bewusste Gegenposition zur bestehenden Energiepolitik der Bundesregierung formuliert. Dabei dient der Begriff der ‚Energiekrise‘ als Legitimationsfolie für die Forderung nach einem energiewirtschaftlichen Kurswechsel. Die AfD präsentiert sich als Garantin von Versorgungssicherheit und Preisstabilität, während grüne Technologien als nicht marktfähig und subventionsabhängig dargestellt werden:

„Keine der sogenannten erneuerbaren Energien oder der angestrebten neuen Anwendungen wie Wärmepumpen oder Elektromobilität können ohne Subventionen am Markt bestehen [...]“¹⁷⁰

Die Rhetorik zielt dabei nicht nur auf sachliche Kritik, sondern nutzt auch alarmistische Narrative. So heißt es etwa:

„Der Versuch, das Klima steuern zu wollen, bedroht deshalb nicht nur unseren Wohlstand in Deutschland, sondern lenkt auch weltweit Volksvermögen um [...]“¹⁷¹

Hier wird ein Bedrohungsszenario entworfen, in dem Klimapolitik nicht nur ineffizient, sondern sogar schädlich sei. Der Wohlstand der Bevölkerung wird als gefährdet dargestellt. Ein klassisches populistisches Mobilisierungsmotiv, das laut Sommer et al. besonders im Kontext rechtspopulistischer Klimaopposition zentral ist.¹⁷²

Die Argumentation kulminiert in der rhetorischen Umwertung von Umweltpolitik selbst:

„Die AfD lehnt daher jede Politik und jede Steuer ab, die sich auf angeblichen Klimaschutz beruft, denn das Klima kann der Mensch nicht schützen.“¹⁷³

„Umweltschutz statt Wind- und Solarausbau“¹⁷⁴

Hier zeigt sich ein gezieltes Framing, das zwischen ‚echtem‘ Umweltschutz und ideologischer Klimapolitik unterscheidet. Die Partei konstruiert ein alternatives Deutungsangebot,

¹⁶⁹ (AfD 2025, S. 41)

¹⁷⁰ (Ebd., S. 40)

¹⁷¹ (ebd., S. 78)

¹⁷² (vgl. Sommer et al. 2022, S. 64)

¹⁷³ (AfD 2025, S. 80)

¹⁷⁴ (Ebd., S. 80)

in dem sie sich als Vertreterin einer ‚vernünftigen‘ Umweltpolitik inszeniert, im Gegensatz zu einem politisch motivierten Klimaschutz.

Insgesamt zeigt sich, dass die AfD in der Energie- und Klimapolitik mit einem hochgradig polarisierenden Diskurs operiert. Wissenschaftliche Erkenntnisse werden relativiert, politische Gegner delegitimiert und ökonomische Ängste emotionalisiert. Die Partei nutzt dieses Themenfeld, um sich als Alternative zur politischen und wissenschaftlichen Elite zu präsentieren, mit einem klar anti-systemischen Impuls, der auf die Mobilisierung eines verunsicherten und verärgerten Teils der Wählerschaft zielt.

4.4 Wirkungsperspektive: Mobilisierung und Emotionalisierung

4.4.1 Affektive Aufladung durch Sprache

Ein zentrales Wirkungsmerkmal populistischer Rhetorik besteht in der affektiven Aufladung politischer Sprache. Die AfD nutzt im Bundestagswahlprogramm 2025 gezielt emotionalisierende Formulierungen, um Ängste zu schüren, Empörung zu erzeugen und sich als einzige glaubwürdige Stimme gegen eine moralisch entgrenzte politische Elite zu inszenieren. Dabei setzt die Partei auf eine Vielzahl sprachlicher Mittel, die sich durch Dramatisierung, Wertung und Polarisierung auszeichnen.

Ein Beispiel für diese Strategie ist die Formulierung:

„Dass inzwischen sogar Tiere und Kinder als ‚Klimaschädlinge‘ hingestellt werden, ist ein lebensfeindlicher moralischer Tiefpunkt. Es wird hierbei klar, dass die derzeitige ‚Klimapolitik‘ gegen das Volk gerichtet ist, Angst erzeugen soll und so unsere Freiheit bedroht.“¹⁷⁵

Diese Passage ist in mehrfacher Hinsicht affektiv aufgeladen. Der Begriff „Klimaschädlinge“ evoziert ein entmenschlichendes Feindbild; die Rede vom „lebensfeindlichen moralischen Tiefpunkt“ appelliert an moralische Empörung. Gleichzeitig wird eine antagonistische Konfliktlinie zwischen ‚Volk‘ und „Klimapolitik“ gezogen, in der Letztere als feindliche Kraft stilisiert wird. Auch die emotionale Aufladung durch das Motiv der Bedrohung („Freiheit bedroht“) ist ein klassisches Element populistischer Wirkungsrhetorik.

In ähnlicher Weise operiert die AfD mit apokalyptischer Sprache, wenn sie warnt:

„Die wegen der behaupteten ‚Klimakatastrophe‘ bereits eingeleitete ‚Große Transformation‘ (‚The Great Reset‘) bedroht unsere Freiheit in erschreckendem Ausmaß.“¹⁷⁶

¹⁷⁵ (AfD 2025, S. 78)

¹⁷⁶ (Ebd., S. 78)

Die Bezugnahme auf den Begriff „Große Transformation“ bzw. den international konnotierten „Great Reset“ ist dabei kein Zufall, sie dient der Mobilisierung globalisierungskritischer Ressentiments und verstärkt das Narrativ einer umfassenden Entmündigung. Die Redewendung „in erschreckendem Ausmaß“ fungiert als sprachlicher Verstärker und lenkt die Wahrnehmung der Rezipient*innen in Richtung alarmistischer Deutung.

Besonders deutlich wird die affektive Strategie auch im Umgang mit symbolischen Orten und kulturellen Referenzen:

„So ist die Zerstörung des ‚Grimmschen Märchenwalds‘ in Nordhessen für Windindustrieanlagen ein unentschuldbarer Eingriff in eine deutsche Seelenlandschaft und zeigt die ganze Inhumanität im Denken der Klimaideologen.“¹⁷⁷

Die Bezugnahme auf den „Grimmschen Märchenwald“ als Projektionsfläche kollektiver deutscher Identität verknüpft ökologischen Strukturwandel mit kulturellem Heimatverlust. Durch Begriffe wie „Zerstörung“, „unentschuldbar“ und „Inhumanität“ wird die Emotionalisierung auf die Spitze getrieben. Die Gegner werden nicht nur inhaltlich kritisiert, sondern moralisch disqualifiziert. Ein typisches Kennzeichen affektiver Polarisierung.

Gleichzeitig konstruiert die AfD ein positives Gegenbild, das auf emotionale Identifikation abzielt:

„Die AfD wird unseren zukünftigen Generationen die Hoffnung und die Möglichkeit auf ein würdiges Leben in Freiheit und Wohlstand zurückbringen.“¹⁷⁸

Hier wird eine heilsversprechende Perspektive inszeniert, in der Freiheit und Wohlstand als gefährdete Güter imaginiert und zugleich durch die AfD als bewahrbare Werte dargestellt werden. Der Begriff „zurückbringen“ impliziert zudem einen vorangegangenen Verlust, eine populistische Erzählung des Niedergangs, die auf Wiederherstellung zielt.

Diese Figur der Verlust-Erzählung findet sich auch in folgender Aussage:

„Es ist noch nicht zu spät, die von linksgrünen Ideologen zerstörte Leistungsbereitschaft breiter Bevölkerungsschichten wieder herzustellen.“¹⁷⁹

Die pauschale Schuldzuweisung an ein ideologisches Kollektiv („linksgrüne Ideologen“) ist ein klassisches Element populistischer Emotionalisierung. Der Begriff der „Zerstörung“ in Verbindung mit einem positiven Wert („Leistungsbereitschaft“) erzeugt Empörung, Trauer und ein Gefühl der Dringlichkeit.

¹⁷⁷ (AfD 2025, S. 80)

¹⁷⁸ (Ebd., S. 79)

¹⁷⁹ (ebd., S. 79)

Wie Kranert betont, ist affektive Sprache ein konstitutives Element populistischer Kommunikation. Sie schafft ein emotionales Klima, in dem politische Entscheidungen nicht mehr auf rationaler Deliberation, sondern auf moralisch aufgeladenen Impulsen basieren.¹⁸⁰ Der Erfolg populistischer Rhetorik liegt dabei nicht zuletzt in ihrer Fähigkeit, komplexe Problemlagen in einfache Gefühlscodes zu überführen.

Die AfD nutzt affektive Aufladung somit systematisch als rhetorisches Mittel, um nicht nur politische Gegner zu diskreditieren, sondern auch eigene Deutungsangebote emotional zu verankern. In der Konsequenz wird der politische Diskurs nicht durch Argumente, sondern durch Gefühle strukturiert. Eine Strategie, die maßgeblich zur Polarisierung des öffentlichen Raums beiträgt.

4.4.2 Herstellung kollektiver Identitäten und Feindbilder

Ein zentrales Element populistischer Kommunikation ist die Konstruktion eines homogenen, identitätsstiftenden Kollektivs, häufig bezeichnet als ‚das Volk‘, in Abgrenzung zu einem antagonistisch aufgeladenen ‚Anderen‘. Diese Gegenüberstellung dient nicht nur der normativen Selbstvergewisserung, sondern auch der politischen Mobilisierung über symbolische Zugehörigkeit. Im Wahlprogramm der AfD zur Bundestagswahl 2025 wird dieses rhetorische Prinzip konsequent umgesetzt. Die Partei entwirft ein geschlossenes kulturelles Selbstbild, das sich über Sprache, Geschichte, Werte und Nationalbewusstsein definiert:

„Unsere Identität ist geprägt durch unsere deutsche Sprache, unsere Werte, unsere Geschichte und unsere Kultur.“¹⁸¹

Diese Formulierung ist hochgradig identitätspolitisch. Die vier genannten Aspekte werden als konstitutive Merkmale eines kollektiven Selbst dargestellt. Durch die Verwendung des Possessivpronomens „unsere“ wird eine emotionale Wir-Relation erzeugt, die Anschlussfähigkeit an Vorstellungen kultureller Homogenität bietet. In diesem Sinne fungiert die Leitkultur als normativer Anker:

„Die deutsche Leitkultur beschreibt unseren Wertekonsens, der für unser Volk identitätsbildend ist und uns von anderen unterscheidet.“¹⁸²

Der Begriff „Volk“ wird hier in ethnisch-kultureller Weise verwendet und durch den Gegensatz zu einem unspezifizierten „Anderen“ rhetorisch aufgeladen. Die Betonung der Differenz wird nicht sachlich, sondern wertend vollzogen. Ein klassisches Merkmal populistischer Polarisierung.

¹⁸⁰ (vgl. Kranert 2018, S. 81)

¹⁸¹ (AfD 2025, S. 170)

¹⁸² (Ebd., S. 170)

Auch der Rekurs auf Nationalbewusstsein dient der kollektiven Selbstvergewisserung:

„Ein Volk ohne Nationalbewusstsein kann auf die Dauer nicht bestehen.“¹⁸³

Diese Aussage evoziert eine existentielle Bedrohung kollektiver Identität und nutzt ein Argumentationsmuster, das Rosanvallon als populistische ‚Homogenisierungsstrategie‘ beschreibt.¹⁸⁴ Demnach erzeugt Populismus eine fiktive Einheit des Volkes, die historische, kulturelle und soziale Pluralität negiert.

Parallel zur Identitätskonstruktion findet eine gezielte Abwertung vermeintlicher Gegner statt, etwa in Bezug auf geschichtspolitische Diskurse:

„Wir wenden uns gegen die zunehmend aggressiven Versuche einer ideologisch geprägten, moralisierenden Umdeutung der Geschichte [...]“¹⁸⁵

„Der ideologische Furor [...] gilt nicht nur diesen vergangenen Staaten, sondern der deutschen Nation an sich.“¹⁸⁶

Diese Aussagen konstruieren ein Feindbild ‚ideologischer Kräfte‘, denen eine feindliche Absicht gegenüber der deutschen Identität unterstellt wird. Der Vorwurf der „Umdeutung der Geschichte“ knüpft an konservative Erzählungen vom „Verlust nationaler Selbstachtung“ an und mobilisiert kulturelle Abwehrreflexe.

Besonders deutlich wird dies in der Kritik an postkolonialen Debatten:

„Die Debatte um eine angeblich notwendige ‚Dekolonisierung‘ unserer Kultur [...] stellt das Selbstverständnis unserer kulturellen Identität insgesamt infrage.“¹⁸⁷

Diese Formulierung verbindet identitätspolitischen Alarmismus mit einer Verteidigung nationaler Symbolbestände. Der Begriff „angeblich notwendig“ suggeriert, dass solche Diskurse künstlich erzeugt und der kulturellen Mehrheitsgesellschaft aufgezwungen würden. Ein klassisches Narrativ populistischer Elitenkritik.¹⁸⁸

In der Forschung wird die rhetorische Konstruktion kollektiver Identitäten als zentrales Mittel zur emotionalen Vergemeinschaftung beschrieben. Laclau sieht in der diskursiven Herstellung eines gemeinsamen Subjekts („das Volk“) die Grundlage populistischer Mobilisierung.¹⁸⁹ Auch Detterbeck hebt hervor, dass Populismus kulturelle Differenz nicht als

¹⁸³ (AfD 2025, S. 171)

¹⁸⁴ (vgl. Rosanvallon 2021, S. 67)

¹⁸⁵ (AfD 2025, S. 171)

¹⁸⁶ (Ebd., S. 171)

¹⁸⁷ (ebd., S. 171)

¹⁸⁸ (vgl. Hirschmann 2017, S. 23).

¹⁸⁹ (vgl. Lucalau 2005, S. 93)

pluralistische Vielfalt, sondern als Bedrohung der Gemeinschaft versteht.¹⁹⁰ Die Konstruktion von Feindbildern, sei es in Gestalt ‚linksgrüner Ideologen‘, ‚EU-Eliten‘ oder ‚migrantischer Parallelgesellschaften‘, dient dabei der Stabilisierung des eigenen Selbstbildes.¹⁹¹

Die AfD greift in ihrem Wahlprogramm 2025 genau diese Muster auf. Sie entwirft ein homogenes, bedrohtes Kollektivsubjekt und grenzt es rhetorisch gegen vielfältige äußere und innere ‚Feinde‘ ab. Diese dualistische Struktur der Identitätsbildung ist kein beiläufiges rhetorisches Stilmittel, sondern ein zentrales strategisches Element zur politischen Emotionalisierung und Mobilisierung.

4.4.3 Strategie der Skandalisierung und Empörung

Ein zentrales Wirkungsmerkmal populistischer Rhetorik ist die gezielte Skandalisierung politischer und gesellschaftlicher Zustände. Dabei wird nicht bloß Kritik geäußert, sondern ein moralischer Ausnahmezustand konstruiert, der den politischen Gegner delegitimiert und die eigene Position als einzig legitime Reaktion auf ein vermeintliches Totalversagen inszeniert. Die AfD nutzt diese Strategie im Bundestagswahlprogramm 2025 systematisch, um bestehende Verhältnisse als skandalös und untragbar darzustellen.

Ein besonders markantes Beispiel für skandalisierende Vereinfachung findet sich im migrationspolitischen Teil des Programms:

„ASYLPARADIES DEUTSCHLAND SCHLIESSEN“¹⁹²

Die plakative Großschreibung und die Verwendung des Begriffs „Asylparadies“ verbinden eine polemische Zuspitzung mit einer moralischen Anklage, Deutschland wird als naiver oder verantwortungsloser Ort dargestellt, der sich zum Magnet für illegitime Zuwanderung gemacht habe. Diese Darstellung dient nicht der Analyse, sondern der Empörungsaktivierung, ein klassisches Mittel populistischer Skandalisierung.¹⁹³

Auch der Vorwurf politischen Versagens wird mehrfach aufgegriffen, etwa mit Blick auf das Rückführungssystem:

„Das deutsche Rückführungsversagen ist nicht länger hinnehmbar. [...] Ausdruck des fortgesetzten, migrationspolitischen Staatsversagens.“¹⁹⁴

Die Formulierung „nicht länger hinnehmbar“ suggeriert einen Zustand akuter Notwendigkeit, während der Begriff „Staatsversagen“ nicht nur Handlungsunfähigkeit, sondern

¹⁹⁰ (vgl. Detterbeck 2021, S. 115)

¹⁹¹ (vgl. Klein 2020, S. 129)

¹⁹² (AfD 2025, S. 103)

¹⁹³ (vgl. Sommer et al. 2022, S. 66)

¹⁹⁴ (AfD 2025, S. 106)

gezielte Verantwortungslosigkeit unterstellt. Laut Klein ist diese Form moralisch aufgeladener Delegitimierung charakteristisch für populistische Skandalisierungsstrategien.¹⁹⁵

Besonders auffällig ist zudem der moralische Duktus in Formulierungen wie:

„Die Grundintention des Aufenthaltsrechts [...] wird [...] geradezu pervertiert.“¹⁹⁶

Die Verwendung des Begriffs „pervertiert“ dient der moralischen Eskalation. Es wird nicht nur ein Missbrauch behauptet, sondern ein systematischer Werteverfall suggeriert. Ein Empörungsimpuls, der Leser*innen emotional ansprechen soll. Eine ähnliche Stoßrichtung verfolgt auch die folgende Formulierung zur Klimapolitik:

„Die Schäden durch Extremwetterereignisse [...] gehen oft zurück auf politisches Versagen.“¹⁹⁷

Die AfD nutzt hier Naturereignisse, um politische Verantwortung zuzuweisen, ein Framing, dass laut Hirschmann dem populistischen Muster einer intentionalen Schuldzuschreibung entspricht.¹⁹⁸ Der Staat wird nicht als unglücklich oder überfordert, sondern als aktiv verantwortungslos dargestellt.

Die Sprache der AfD zielt dabei häufig auf den moralischen Schockeffekt:

„Dass inzwischen sogar Tiere und Kinder als 'Klimaschädlinge' hingestellt werden, ist ein lebensfeindlicher moralischer Tiefpunkt.“¹⁹⁹

Diese Aussage dient weniger der sachlichen Argumentation als der Empörung über angeblich absurde oder unmenschliche Zustände. Durch Begriffe wie „Tiefpunkt“ und „lebensfeindlich“ wird ein dramatisches Bild gezeichnet, das emotional mobilisieren soll. Auch ökonomische und europapolitische Themen werden skandalisiert:

„Der Euro ist [...] eine Fehlkonstruktion und kann in dieser Form weder ökonomisch noch sozial funktionieren.“²⁰⁰

„Jede weitere Teilnahme an der Dauerrettungspolitik kommt einer Insolvenzverschleppung auf Kosten deutscher Steuerzahler gleich.“²⁰¹

¹⁹⁵ (vgl. Klein 2020, S. 134)

¹⁹⁶ (AfD 2025, S. 107)

¹⁹⁷ (Ebd., S. 78)

¹⁹⁸ (vgl. Hirschmann 2017, S. 27)

¹⁹⁹ (AfD 2025, S. 79)

²⁰⁰ (Ebd., S. 61)

²⁰¹ (ebd., S. 62)

Letztere Aussage übernimmt bewusst eine strafrechtlich konnotierte Terminologie („Insolvenzverschleppung“) zur moralischen Aufladung wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Auch hier wird Empörung nicht als Reaktion, sondern als rhetorisches Ziel inszeniert.

Die Skandalisierungsstrategie der AfD kulminiert in der pauschalen Infragestellung staatlicher Ordnung:

„Der aktuelle Zustand ist das Gegenteil von Rechtsstaatlichkeit.“²⁰²

Diese radikale Formulierung hebt sich durch ihre Totalität hervor. Der „Rechtsstaat“, ein Grundpfeiler demokratischer Legitimation, wird nicht als reformbedürftig, sondern als faktisch aufgehoben dargestellt. Eine solche diskursive Dramatisierung erzeugt eine Stimmung des Kontrollverlusts und ebnet damit die argumentative Bühne für drastische Gegenmaßnahmen.

Wie Kranert betont, ist die Skandalisierung politischer Zustände ein zentrales Mittel populistischer Mobilisierung.²⁰³ Sie ermöglicht es, komplexe Probleme auf moralisch empörende Kernbotschaften zu reduzieren und die Legitimität politischer Institutionen infrage zu stellen. Die AfD nutzt diese Strategie gezielt, um sich als einzige authentische Kraft darzustellen, die die Missstände erkennt, benennt und behebt.

Die Sprache der Empörung ist somit kein Stilmittel am Rand des AfD-Wahlprogramms, sondern ein strukturelles Prinzip politischer Selbstvergewisserung und Mobilisierungsrhetorik.

Methodischer Hinweis zur mehrfachen Verwendung zentraler Beispiele

Die wiederholte Bezugnahme auf einzelne zentrale Textstellen, wie etwa die Begriffe „Asylparadies“, „Rückführungsversagen“ oder „Rückführungsoffensive“, innerhalb mehrerer Unterkapitel dieser Analyse erfolgt nicht zufällig, sondern reflektiert bewusst den analytischen Fokus der Arbeit. Sie dient der multiperspektivischen Auswertung rhetorisch besonders verdichteter Passagen, die verschiedene populistische Funktionen gleichzeitig erfüllen: Sie fungieren als affektive Trigger, semantische Marker kollektiver Identität sowie als Instrumente der Skandalisierung und Delegitimierung politischer Gegenspieler. Die wiederholte Analyse derselben Formulierungen in unterschiedlichen argumentativen Kontexten erlaubt eine tiefergehende Deutung ihrer rhetorischen Vielschichtigkeit und ist methodisch im Sinne der qualitativen Textanalyse begründet.

²⁰² (AfD 2025, S. 106)

²⁰³ (vgl. Kranert 2018, S. 85)

5. Diskussion der Ergebnisse

Die vorangegangene Analyse des AfD-Wahlprogramms 2025 hat gezeigt, dass die programmatische Rhetorik der Partei stark von populistischen Kommunikationsmustern geprägt ist. In verschiedenen thematischen Feldern, von Migration über Klimapolitik bis hin zur EU-Kritik, bedient sich die AfD sprachlicher Mittel, die auf Vereinfachung, Moralisierung und Polarisierung abzielen. Dabei tritt ein zentrales Strukturprinzip hervor: die systematische emotionale Aufladung politischer Botschaften, kombiniert mit einer rhetorischen Konstruktion von kollektiver Identität und delegitimierten Gegenspielern. Die Partei formt ein binäres Weltbild, in dem sie selbst als einzige legitime Stimme des Volkes erscheint, gegen eine angeblich entkoppelte, unmoralische und übergriffige politische Elite.

Ein bewusst gewählter analytischer Fokus dieser Arbeit lag auf der multiplen Auswertung rhetorisch zentraler Textbausteine, die in mehreren Unterkapiteln von Kapitel 4 wiederholt aufgegriffen wurden. Hierzu zählen etwa Formulierungen wie „Asylparadies“, „Rückführungsversagen“ oder „Rückführungsoffensive“, aber auch semantisch aufgeladene Begriffe wie „Freiheit und Wohlstand“, „linksgrüne Ideologen“ oder „Staatsversagen“. Die wiederholte Heranziehung dieser Passagen in unterschiedlichen interpretativen Kontexten war nicht Ausdruck redaktioneller Redundanz, sondern Ausdruck einer systematisch motivierten Tiefenanalyse. Die gleichen Textstellen entfalten je nach analytischem Zugriff unterschiedliche Bedeutungsschichten, etwa als Ausdruck kollektiver Zuschreibung, moralischer Empörung oder affektiver Mobilisierung. Diese Mehrfachverwendung ermöglicht eine vernetzte Perspektive auf die komplexe Wirkungsstruktur populistischer Rhetorik.

Im Folgenden sollen die zentralen Befunde der Analyse noch einmal systematisiert, kontextualisiert und hinsichtlich ihrer kommunikativen Wirkungspotenziale und politischen Implikationen diskutiert werden.

5.1 Einordnung der Befunde in den Forschungsstand

Die Analyse des AfD-Wahlprogramms 2025 hat eine Vielzahl populistischer Stilmittel und Argumentationsstrategien offenbart, die in ihrer Systematik und thematischen Dichte über einzelne Einzelfälle hinausgehen und als Ausdruck einer konsistenten kommunikativen Logik gelesen werden können. Im Sinne der theoretischen Vorarbeiten aus Kapitel 2 lässt sich diese Logik als typisch populistisch einordnen. Sie ist gekennzeichnet durch dichotome Weltbilder, affektive Mobilisierung, eine starke Moralisierung der politischen Auseinandersetzung sowie die rhetorische Aufwertung des eigenen politischen Lagers als einzig legitime Stimme des ‚Volkes‘.

Die Ergebnisse aus Kapitel 4 bestätigen somit zentrale Elemente der populismustheoretischen und rhetoriktheoretischen Grundlagen. So spiegelt sich etwa die in Kapitel 2.1 beschriebene argumentative Struktur des Populismus nach Mudde, Müller oder Decker in zahlreichen Passagen des Wahlprogramms wider. Die Konstruktion eines antagonistischen Gegensatzes zwischen ‚dem Volk‘ und ‚der Elite‘ zeigt sich explizit in der fortlaufenden Delegitimierung politischer Institutionen (vgl. Kapitel 4.2.3) sowie in der semantischen Aufwertung des Eigenkollektivs (vgl. Kapitel 4.4.2).²⁰⁴

Gleichzeitig bestätigt sich die in Kapitel 2.3 herausgearbeitete Relevanz politischer Rhetorik als strategisches Kommunikationsinstrument. Die AfD nutzt sprachliche Mittel nicht nur zur Information, sondern zur affektiven Aufladung, moralischen Polarisierung und symbolischen Ordnung des politischen Raums. Rhetorik fungiert hier im Sinne Kopperschmidts (1995) als Medium politischer Weltdeutung. Diese Rolle entfaltet sich insbesondere dort, wo Begriffe wie „Asylparadies“, „Rückführungsversagen“ oder „Mehltau“ in unterschiedlichen Kontexten (stilistisch, argumentativ, thematisch) mehrfach auftreten und damit semantisch verdichtet werden.

Die bewusste Mehrfachverwendung zentraler Begriffe und Passagen ist daher nicht Ausdruck redaktioneller Redundanz, sondern methodisch motivierte Tiefenerschließung. Solche sprachlichen Marker sind für die Analyse von Populismus besonders aufschlussreich, weil sie auf unterschiedlichen Ebenen des Textes Wirkung entfalten. Indem diese Bausteine sowohl in Kapitel 4.1 (stilistische Mittel), 4.2 (Topoi), 4.3 (Themenfelder) als auch in 4.4 (Wirkungsperspektive) aufgegriffen wurden, konnten ihre vielschichtigen Bedeutungs- und Funktionsweisen systematisch herausgearbeitet werden.

Die Befunde dieser Arbeit stützen somit nicht nur zentrale theoretische Prämissen, sondern konkretisieren sie anhand eines aktuellen, parteipolitisch relevanten Dokuments. Damit leistet die Analyse einen Beitrag zur empirischen Fundierung der Forschung zu populistischer Rhetorik im deutschen Sprachraum.

5.2 Implikationen für politische Kommunikation und Wählerverhalten

Die Analyse des AfD-Wahlprogramms 2025 verdeutlicht, wie populistische Sprache gezielt eingesetzt wird, um politische Wirklichkeitskonstruktionen zu etablieren und affektive Anschlussfähigkeit bei potentiellen Wähler*innen zu erzeugen. In ihrer Struktur und Wirkung steht diese Rhetorik exemplarisch für eine politische Kommunikation, die nicht in erster

²⁰⁴ (vgl. Mudde 2004, S. 543; Müller 2016, S. 19)

Linie auf deliberative Auseinandersetzung, sondern auf Mobilisierung und Polarisierung ausgerichtet ist. Daraus ergeben sich mehrere zentrale Implikationen:

Erstens zeigt sich, dass populistische Kommunikation auf eine intensive Emotionalisierung politischer Themen setzt. Wie in Kapitel 4.4 dargelegt, geschieht dies insbesondere durch sprachliche Zuspitzungen, Bedrohungsszenarien und moralisch aufgeladene Gegensätze. Diese affektive Ansprache ermöglicht eine niederschwellige Anschlusskommunikation, besonders bei komplexen oder als diffus wahrgenommenen Problemfeldern wie Migration, Energiepolitik oder EU-Governance. Sprache wird damit nicht nur zum Transportmittel von Informationen, sondern zum Mobilisierungsinstrument, etwa indem sie Empörung, Angst oder patriotische Verbundenheit evoziert.

Zweitens wird politische Kommunikation bei der AfD funktionalisiert, um kollektive Identitäten zu konstruieren. Dies erfolgt über wiederkehrende Zuschreibungen an das "eigene Volk" (z. B. als Opfer, Leistungsträger oder kulturelle Einheit) sowie durch die Markierung von Feindbildern (z. B. „Altparteien“, „linksgrüne Ideologen“, „illegale Migranten“). Die semantische Polarisierung stärkt die eigene Gruppenidentität und grenzt andere symbolisch aus. Daraus entsteht eine kommunikative Logik der Inklusion und Exklusion, die nicht auf argumentativer Aushandlung, sondern auf emotionaler Identifikation beruht.

Drittens lässt sich eine strategische Skandalisierungs- und Empörungslogik identifizieren. Indem Missstände rhetorisch zugespitzt und politische Gegner delegitimiert werden, entstehen kommunikative Resonanzräume für politische Mobilisierung. Die Sprache der AfD folgt damit einer Empörungsgrammatik, die auf Daueraufmerksamkeit zielt und emotional aufgeladene Konfliktlinien perpetuiert. Die Mobilisierung erfolgt nicht nur gegen konkrete politische Maßnahmen, sondern gegen symbolische Ordnungsmuster des demokratischen Diskurses selbst.

Diese Kommunikationsweise hat direkte Auswirkungen auf das Wählerverhalten. Studien zur politischen Psychologie zeigen, dass insbesondere emotional kohärent gestaltete Botschaften eine höhere Aktivierung erzeugen als rein sachliche Argumentationen.²⁰⁵ Die Rhetorik der AfD adressiert, ähnlich wie in anderen rechtspopulistischen Bewegungen Europas, eine Identitäts- und Protestwählerschaft, die sich durch sprachliche Repräsentation in ihrer Weltsicht bestätigt fühlt. Die politische Kommunikation wirkt hier also nicht nur informierend, sondern identitätsstiftend und handlungsaktivierend.

Insgesamt zeigt sich, dass die populistische Rhetorik der AfD nicht als bloßer Stil, sondern als kommunikative Strategie verstanden werden muss. Sie zielt auf affektive Bindung,

²⁰⁵ (vgl. Lakoff 2014, S. 4, S. 17; Westen 2008, S. 25f.)

Polarisierung und die Herstellung diskursiver Deutungsmacht. Dies stellt eine Herausforderung für demokratische Diskurse dar, da es deliberative Verfahren untergräbt und politische Kommunikation zunehmend in eine Logik der Lagerzugehörigkeit überführt.

5.3 Grenzen der Analyse und Ausblick

Trotz der dichten Analyse populistischer Rhetorik im AfD-Wahlprogramm 2025 und ihrer theoretischen Fundierung ist die vorliegende Untersuchung mit mehreren methodischen und inhaltlichen Begrenzungen verbunden, die im Sinne wissenschaftlicher Redlichkeit benannt werden müssen.

Zum einen handelt es sich bei dem AfD-Wahlprogramm um eine strategisch inszenierte Textsorte, die vorrangig der öffentlichen Selbstpräsentation dient und im Regelfall unter Beteiligung von Kommunikationsprofis und Parteistrategen entsteht. Es ist somit kein spontan entstandenes Sprachdokument, sondern ein bewusst gesteuertes Produkt politischer Kommunikation. Daraus folgt, dass die analysierten rhetorischen Muster nicht zwangsläufig mit der alltäglichen Sprache von Parteivertreter*innen oder der medialen Rezeption übereinstimmen. Die Analyse erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit bezüglich der Gesamtrhetorik der AfD, sondern fokussiert einen spezifischen und besonders symbolisch aufgeladenen Texttyp.

Zum anderen ist die Untersuchung qualitativ und exemplarisch angelegt. Auch wenn die Auswahl und Interpretation der Textstellen theoriegeleitet und systematisch erfolgte, verbleibt ein gewisses Maß an Subjektivität in der Auswahl, Strukturierung und Gewichtung der Befunde. Die Mehrfachverwendung zentraler Beispiele wurde bewusst als analytisches Mittel eingesetzt (vgl. Abschnitt 5.1), kann jedoch keine vollumfängliche Repräsentation aller im Text vorhandenen rhetorischen Strategien leisten.

Ferner konzentriert sich die Analyse auf den sprachlichen Oberflächenstruktur des Wahlprogramms und erfasst daher nicht systematisch die Wirkung auf verschiedene Zielgruppen oder in realen Kommunikationssituationen (z. B. Wahlkampfreden, Social-Media-Kommunikation, Talkshows). Die empirische Rezeption populistischer Rhetorik durch die Wählerschaft bleibt ebenso ein Desiderat wie eine vergleichende Analyse mit anderen Parteien oder internationalen populistischen Akteuren.

Ein sinnvoller Ausblick für weiterführende Forschung bestünde daher in einer Erweiterung der Untersuchung:

- Erstens durch die Integration weiterer Kommunikationsformen, etwa von Wahlkampfmaterialien, Online-Inhalten oder medialen Auftritten von Parteifunktionär*innen.

- Zweitens durch vergleichende Analysen, z. B. zwischen der Rhetorik verschiedener Parteien oder im internationalen Kontext rechtspopulistischer Bewegungen.
- Drittens durch eine empirische Wirkungsmessung, etwa über Rezipient*innen-Studien, die Aufschluss über die emotionale, kognitive und politische Wirkung populistischer Sprache auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen geben könnten.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die vorliegende Arbeit als Beitrag zur qualitativen Erforschung populistischer Programmrhetorik zu verstehen ist. Sie will keine umfassende Theorie liefern, sondern einen systematisch strukturierten Zugang zur Analyse der sprachlich-rhetorischen Wirkweise des AfD-Wahlprogramms bereitstellen, als Ausgangspunkt für weitergehende empirische und theoretische Vertiefungen.

6. Fazit und Ausblick

6.1 Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse

Die vorliegende Arbeit hat sich mit der rhetorischen Analyse des Wahlprogramms der AfD zur Bundestagswahl 2025 unter besonderer Berücksichtigung populistischer Stilmittel und Argumentationsstrategien befasst. Im Zentrum stand die Frage, wie populistische Rhetorik zur Emotionalisierung und Mobilisierung der Wählerschaft beiträgt. Auf der Grundlage einer systematischen Textanalyse konnten zentrale Merkmale populistischer Kommunikation identifiziert werden, die sich sowohl auf sprachlicher als auch auf inhaltlicher Ebene manifestieren.

Auf stilistischer Ebene zeigt sich ein durchgängiger Einsatz vereinfachender, emotionalisierender und dichotomer Sprache. Die AfD konstruiert dabei eine klare Freund-Feind-Dichotomie, greift auf moralisierende Kategorien zur ethischen Aufladung politischer Konflikte zurück und nutzt gezielt Schlagwörter, Wiederholungen sowie rhetorische Fragen zur Verstärkung ihrer Botschaften. Diese Mittel dienen nicht nur der sprachlichen Verdichtung, sondern auch der affektiven Aufladung zentraler Themenbereiche.

In argumentativer Hinsicht dominieren Strategien der Skandalisierung, Krisenrhetorik und der Berufung auf den ‚gesunden Menschenverstand‘ des ‚Volkes‘. Die politische Gegnerschaft wird delegitimiert, indem sie als Teil eines abgehobenen, korrupten oder machtmisbrauchenden Establishments dargestellt wird. Topoi wie der des ‚bedrohten Gemeinwessens‘, der ‚kulturellen Identität‘ oder der ‚verlorenen nationalen Souveränität‘ werden dabei wiederholt in Szene gesetzt, um die eigene Position zu legitimieren und emotionale Zustimmung zu generieren.

Thematisch verdichtet sich die populistische Rhetorik insbesondere in den Bereichen Migration, nationale Souveränität und EU-Kritik sowie Energie- und Klimapolitik. Hier lassen sich sprachliche und argumentative Muster erkennen, die dem klassischen Repertoire populistischer Kommunikation folgen: die Konstruktion von Bedrohungsszenarien, die Reaktivierung kollektiver Identitäten sowie die Polarisierung des politischen Diskurses.

In ihrer Gesamtstruktur folgt die Programmatik der AfD einer populistischen Logik der Gegenüberstellung von ‚Wir‘ und ‚Sie‘, wobei das eigene politische Angebot als einzige echte Alternative zum vermeintlich gescheiterten System inszeniert wird. Die wiederholte Bezugnahme auf bestimmte Begriffe und narrative Motive, etwa „Rückführungsoffensive“, „Mehltau der Altparteien“ oder „Raubzug gegen die Mittelschicht“, zeigt dabei nicht nur die stilistische Kohärenz des Programms, sondern unterstreicht zugleich dessen Funktion als rhetorisches Mobilisierungsinstrument.

6.2 Reflexion der Ergebnisse im politischen Kontext

Die Ergebnisse der Analyse lassen sich in einen breiteren politischen Kontext einordnen, der durch eine zunehmende Fragmentierung der Parteienlandschaft, sinkendes Vertrauen in etablierte politische Akteure und eine wachsende Polarisierung des politischen Diskurses gekennzeichnet ist. Vor diesem Hintergrund erscheinen die im Wahlprogramm der AfD beobachteten populistischen Rhetorikmuster nicht als singuläre Erscheinung, sondern als Ausdruck einer strategisch angelegten politischen Kommunikation, die auf Resonanz in einem von Verunsicherung und Entfremdung geprägten Wählersegment zielt.

Die Analyse hat deutlich gemacht, dass populistische Rhetorik keineswegs nur ein sprachliches Stilmittel, sondern ein machtvolleres politisches Instrument ist, das gezielt zur Konstruktion von Wirklichkeit, zur Steuerung von Wahrnehmung und zur affektiven Mobilisierung eingesetzt wird. Die AfD nutzt diese Mittel, um ihre gesellschaftspolitische Agenda zu transportieren, wobei sie gezielt Deutungsangebote macht, die an bestehende Frustrationen, Ängste und Identitätsbedürfnisse anknüpfen.

Im Lichte der theoretischen Grundlagen zu Populismus, Rhetorik und politischer Argumentation, wie sie u.a. bei Aristoteles, Kopperschmidt oder Rosanvallon dargelegt wurden, lässt sich die AfD-Rhetorik als paradigmatischer Ausdruck einer "dünnen Ideologie" interpretieren, die sich narrativer, emotionalisierender und vereinfachender Mittel bedient, um politische Komplexität zu reduzieren und Eindeutigkeit zu suggerieren. Die Sprache wird damit zum Vehikel einer politischen Weltdeutung, die sich durch Abgrenzung, Moralisierung und Identitätspolitik auszeichnet.

Angesichts der Bedeutung dieser Kommunikationsformen für die politische Meinungsbildung erscheint es unerlässlich, populistischer Rhetorik mit analytischer Klarheit zu begegnen. Nur durch eine fundierte Auseinandersetzung mit den sprachlichen Mechanismen und strategischen Intentionen lassen sich deren Wirkungsweise verstehen und demokratisch reflektieren. Diese Arbeit hat hierzu einen Beitrag geleistet, indem sie die Rhetorik des AfD-Wahlprogramms 2025 systematisch analysiert und in ihren politischen Wirkungszusammenhang eingeordnet hat.

6.3 Weiterführender Ausblick

Populistische Rhetorik wird auch in Zukunft ein prägender Bestandteil politischer Kommunikation bleiben. Die Analyse des AfD-Wahlprogramms hat exemplarisch gezeigt, wie stark Sprache als Instrument zur Mobilisierung und zur Konstruktion gesellschaftlicher Wirklichkeit genutzt werden kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie demokratische Akteure und Institutionen mit dieser Herausforderung umgehen sollten.

Ein zentraler Ansatzpunkt liegt in der Stärkung politischer Bildung und Medienkompetenz. Nur wenn Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, rhetorische Mechanismen zu erkennen und kritisch einzuordnen, kann populistischen Vereinfachungen und Emotionalisierungen wirkungsvoll begegnet werden. Gleichzeitig sind auch Parteien, Medien und die Zivilgesellschaft gefordert, sprachlich wie inhaltlich differenzierte und konstruktive Gegenangebote zu formulieren, die ohne moralisierende Abwertung und Polarisierung auskommen.

Die Zukunft der politischen Kultur in Deutschland wird wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, die demokratische Debattenkultur gegen populistische Verkürzungen zu behaupten und weiterzuentwickeln. Die kritische Analyse politischer Sprache bleibt dabei ein zentrales Instrument demokratischer Selbstvergewisserung.

Literaturverzeichnis

1. AfD – Alternative für Deutschland (2025): Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 21. Deutschen Bundestag. Beschlossen auf dem Bundesparteitag am 12. Januar 2025 in Riesa. Online verfügbar unter: <https://www.afd.de/wahlprogramm25/>, abgerufen am 16.05.2025.
2. Aristoteles: Rhetorik. Übersetzt und herausgegeben von Franz F. Schwarz. Stuttgart: Reclam.
3. Decker, F. (2021): Populismus. In: Andersen, U. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Springer VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-23666-3_117.
4. Decker, F. (2022): Etappen der Parteigeschichte der AfD. Veröffentlicht am 02.12.2022. In: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/afd/273130/etappen-der-partiegeschichte-der-afd/>, abgerufen am 15.05.2025.
5. Detterbeck, K. (2021): Parteien im Auf und Ab. Neue Konfliktlinien und die populistische Herausforderung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
6. Diekmann, W. (1981): Politische Sprache zwischen Rationalität und Manipulation. München: Hanser.
7. Grieswelle, D. (2000): Rhetorik der Politik. Theorie, Praxis und Probleme politischer Kommunikation. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
8. Hirschmann, K. (2017): Der Aufstieg des Nationalpopulismus. Wie westliche Gesellschaften polarisiert werden. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
9. Kämper, H. D. (2024): Die Sprache der Rechten. Wie sie reden und was sie sagen. 3. Aufl. Stuttgart: Reclam.
10. Klein, R. (2020): Populismus und Demokratie. Die große Herausforderung. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
11. Kopperschmidt, J. (1995): Rhetorik als Medium der politischen Deliberation: z. B. Aristoteles. In: Kopperschmidt, J. (Hrsg.): Politik und Rhetorik. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 19–46.
12. Kranert, M. (2018): Populist Political Communication: Toward a Model of Comparative Research. In: Reinemann, C. (Hrsg.): Communicating Populism. Comparing

- Actor Perceptions, Media Coverage, and Effects on Citizens in Europe. London: Routledge, S. 59–84.
13. Laclau, E. (2005): *On Populist Reason*. London/New York: Verso.
 14. Lakoff, G. (2004): *The All New Don't Think of an Elephant!: Know Your Values and Frame the Debate*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.
 15. Lewandowsky, M. (2022): *Populismus. Konzepte – Theorien – Herausforderungen*. Wiesbaden: Springer VS.
 16. Mudde, C. (2004): The Populist Zeitgeist. In: *Government and Opposition*, Jg. 39, H. 4, S. 541–563. Oxford: Blackwell Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
 17. Mudde, C. (2020): *Rechtsaußen. Die Internationale der autoritären Populisten*. Berlin: Suhrkamp.
 18. Müller, J.-W. (2016): *Was ist Populismus?* Frankfurt/M.: Suhrkamp.
 19. Nowak, J. (2022): *Sprache als Macht im digitalen Zeitalter*. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag.
 20. Rapp, C. (2022): Aristotle's Rhetoric. In: Zalta, E. N. (Hrsg.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2022 Edition)*. Online verfügbar unter: <https://plato.stanford.edu/archives/win2022/entries/aristotle-rhetoric/>, abgerufen am 15.05.2025.
 21. Rosanvallon, P. (2021): *Das Jahrhundert des Populismus. Geschichte – Theorie – Kritik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
 22. Sarcinelli, U. (2019): *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft*. 2., überarb. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
 23. Sommer, B.; Schad, M.; Kadelke, P.; Humpert, F.; Möstl, C. (Hrsg.) (2022): *Rechtspopulismus vs. Klimaschutz? Positionen, Einstellungen, Erklärungsansätze*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
 24. Tagesschau (2025): *Verfassungsschutz setzt AfD-Einstufung vorerst aus*. Veröffentlicht am 08.05.2025. Online verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/afd-verfassungsschutz-rechtsextrem-100.html>, abgerufen am 15.05.2025.
 25. Wengeler, M. (2019): Topoi, argumentative Muster und Präsuppositionen. In: Burkhardt, A. (Hrsg.): *Handbuch Politische Rhetorik*. Berlin/Boston: De Gruyter, S. 647–665.
 26. Westen, D. (2008): *The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*. New York: PublicAffairs.

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Studienort Münster

Fachbereich Allgemeine Verwaltung

Kommunaler Verwaltungsdienst



Bachelorthesis zum Thema:

Das Selbstbestimmungsgesetz

Auswirkungen auf die Änderung des Geschlechtseintrags und der
Vornamen sowie Herausforderungen in der Verwaltungspraxis

Vorgelegt von:

Christin Schulte-Loh
Kurs: K22/01
Einstellungsjahrgang: 2022
E-Mail: christin.schulte-loh@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 13.06.2025

Erstgutachter: Herr Prof. Dr. Henrique Ricardo Otten
Zweitgutachter: Herr Michael Kortenbrede

Hinweis zur Anonymisierung

Die vorliegende Arbeit wurde für die Veröffentlichung anonymisiert. Die Namen der Standesämter wurden durch Buchstaben ersetzt und Angaben, die Rückschlüsse auf die Standesämter zulassen, entfernt. Die Anonymisierung hat keinen Einfluss auf die inhaltlichen Aussagen und Ergebnisse der Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

I.	Tabellenverzeichnis.....	IV
II.	Abkürzungsverzeichnis	V
1	Einleitung	1
2	Der Personenstand	2
3	Grundlagen zur geschlechtlichen Vielfalt	3
3.1	Geschlecht und Geschlechtsidentität.....	3
3.1.1	Transgeschlechtlichkeit	5
3.1.2	Intergeschlechtlichkeit	7
3.1.3	Nicht-binäre Geschlechtsidentität	8
3.2	Vom binären Denken zum dritten Geschlecht.....	9
4	Selbstbestimmungsgesetz und Geschlechterpolitik	12
4.1	Transsexuellengesetz.....	12
4.2	Personenstandsgesetz	14
4.3	Der Weg zum Selbstbestimmungsgesetz	17
4.4	Zentrale Bestimmungen des Selbstbestimmungsgesetzes	20
5	Herausforderungen und Veränderungen aus Sicht der Standesämter	24
5.1	Methodische Grundlagen der Interviews.....	24
5.2	Implementierung des Gesetzes in der Praxis.....	26
5.2.1	Vorbereitung auf das Gesetz	26
5.2.2	Qualität und Zeitpunkt der Vorbereitungen.....	27
5.2.3	Herausforderungen bei der Umsetzung	29
5.2.4	Erfahrungen mit der Umsetzung	33
5.3	Wesentliche Veränderungen	35
5.3.1	Veränderungen für die Betroffenen.....	35
5.3.2	Veränderungen für die Verwaltung	37
5.4	Herausforderungen für die Verwaltungspraxis	39
6	Kritische Auseinandersetzung mit dem Selbstbestimmungsgesetz	41
7	Fazit	44
III.	Quellenverzeichnis	46
IV.	Anhang (Aus Gründen des Datenschutzes nur in der Originalversion)	

I. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die Fallzahlen nach dem SBGG	33
--	----

II. Abkürzungsverzeichnis

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
IDC	Internationale Klassifikation der Krankheiten (engl. International Classification of Diseases)
PStG	Personenstandsgesetz
SBGG	Selbstbestimmungsgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TSG	Transsexuellengesetz
WHO	Weltgesundheitsorganisation (engl. World Health Organization)

1 Einleitung

Das Geschlecht einer Person wird in Deutschland bereits kurz nach der Geburt im Rahmen der personenstandsrechtlichen Registrierung festgelegt. Im weiteren Lebensverlauf kann es jedoch zu einem Anpassungsbedarf kommen, wenn das eingetragene Geschlecht nicht mit dem subjektiv empfundenen Geschlecht übereinstimmt.¹

Bislang waren die Regelungen zur Änderung des rechtlichen Geschlechtseintrags im Transsexuellengesetz (TSG) sowie im Personenstandsgesetz (PStG) verankert.² Die Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen war durch diese Regelungen lange Zeit nur fremdbestimmt in der Form von psychologischen Gutachten und einem Gerichtsverfahren oder einer ärztlichen Bescheinigung möglich und nicht durch die Selbstauskunft und Selbstbestimmung der betroffenen Person. Dies änderte sich durch die Einführung des Gesetzes über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag und zur Änderung weiterer Vorschriften, kurz Selbstbestimmungsgesetz (SGBB). Transgeschlechtliche, intergeschlechtliche und nicht-binäre Personen haben seit der Einführung des SGBG die Möglichkeit, ihren Geschlechtseintrag und ihre Vornamen im Personenstandsregister durch eine einfache Erklärung beim Standesamt ändern zu lassen.³

Diese Arbeit untersucht, welche wesentlichen Änderungen das SGBG im Vergleich zu den vorherigen gesetzlichen Regelungen zur Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen mit sich bringt und welche Herausforderungen sich durch das neue Gesetz für die Verwaltungspraxis ergeben. Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage wird neben der Auswertung einschlägiger Fachliteratur die qualitative Methode der leitfadengestützten Expert:inneninterviews eingesetzt.

Die Arbeit beginnt mit einer Einführung in die Grundlagen des Personenstandsrechts und der geschlechtlichen Vielfalt sowie der Entwicklung zum sogenannten „Dritten Geschlecht“. Daran anschließend wird der gesetzgeberische Wandel hin zum Selbstbestimmungsgesetz dargestellt und die zentralen Regelungen des SGBG werden erläutert. Mithilfe der Expert:inneninterviews wird untersucht, wie die Standesämter auf das neue Verfahren vorbereitet wurden, welche Herausforderungen sich in der praktischen Umsetzung ergeben und welche Veränderungen sich für Betroffene und insbesondere für

die Verwaltung ergeben haben und in Zukunft noch ergeben könnten. Abschließend werden kritische Perspektiven auf das Gesetz aufgegriffen und die zentralen Erkenntnisse der Arbeit zusammengeführt.

2 Der Personenstand

Dem Geschlecht kommt rechtlich eine maßgebliche Bedeutung zu. Das Recht orientiert sich an einer binären Geschlechterordnung: Das Personenstandsrecht fordert die Eintragung des Geschlechts unmittelbar nach der Geburt sowie dessen wiederholte Angabe in amtlichen Dokumenten und Formularen.⁴ Das deutsche Recht ordnet dem Menschen ein konkretes Geschlecht zu, welches sodann den Personenstand bestimmt.⁵ Seit ihrer Einführung dokumentieren Personenstandsregister den Personenstand der Menschen von der Geburt bis zum Tod. Das Personenstandsrecht regelt als Teil des Verwaltungsrechts das „ob“ und „wie“ der Registrierung als reines Registerrecht.⁶

Der Personenstand stellt keine bloße Formalität dar, sondern definiert gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 PStG die familienrechtliche Stellung einer Person innerhalb der Rechtsordnung. Er bildet den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen eine Person anhand gesetzlich festgelegter Kriterien erfasst wird und beschreibt zentrale Aspekte ihrer rechtlich relevanten Identität. Nach § 21 Abs. 1 Nr. 3 PStG gehört das Geschlecht zu den Merkmalen, die im Personenstand erfasst werden. Der Gesetzgeber misst dem Geschlecht damit im Rahmen des Personenstandsrechts eine wesentliche Bedeutung für die rechtliche Beschreibung und Einordnung einer Person bei. Zudem wird die identitätsstiftende Funktion der Geschlechtszugehörigkeit verstärkt.⁷

Die Feststellung und Dokumentation personenstandsrechtlich relevanter Tatsachen erfolgt gemäß den Vorgaben des PStG ausschließlich durch Standesbeamte:innen. Diese beurkunden Personenstandsfälle in den amtlich geführten Personenstandsregistern. Der Personenstand umfasst alle familien- und namensrechtlichen Tatsachen. Demnach werden alle Ereignisse, die den Personenstand einer Person ändern, als sogenannte Folgebeurkundung registriert.⁸

⁴ Sanders, *Hat das Recht ein Geschlecht?*, S. 241.

⁵ Rädler, *Das dritte Geschlecht*, S. 107.

⁶ Berndt-Benecke, *Weitere Geschlechtskategorie im Geburtenregister*, S. 286.

⁷ Gössl, *Verfassungsrechtlicher Schutz geschlechtlicher Identität*, Rn. 45 ff.

⁸ BMI, „Personenstandsrecht“.

¹ Rentsch und Valentiner, *Das neue Selbstbestimmungsgesetz*, Rn. 2.

² Rentsch und Valentiner, *Selbstbestimmung über das Geschlecht*, S. 468.

³ BMFSFJ, „Das Selbstbestimmungsgesetz tritt in Kraft“.

3 Grundlagen zur geschlechtlichen Vielfalt

Die Vorstellung von nur zwei eindeutig zuordenbaren Geschlechtern prägt noch immer das Alltagsverständnis vieler Menschen. Diese Annahme wird jedoch zunehmend durch Geschlechterforschung und Medizin hinterfragt. Heute gilt als anerkannt, dass Geschlecht nicht nur biologisch bestimmt ist, sondern auch psychische und soziokulturelle Aspekte eine Rolle spielen. Zudem wächst das Bewusstsein, dass nicht alle Menschen einem Geschlecht eindeutig zugeordnet werden können oder wollen.⁹ In der jüngeren Vergangenheit sind also grundlegende gesellschaftliche Veränderungen im Hinblick auf sexuelle und geschlechtliche Vielfalt zu beobachten. Dies betrifft auch trans-, intergeschlechtliche und nicht binäre Personen.¹⁰

3.1 Geschlecht und Geschlechtsidentität

Die Geschlechtszugehörigkeit prägt zentrale Aspekte des alltäglichen Lebens. Zum einen knüpfen rechtliche Normen an das Geschlecht und bestimmen dadurch Rechte und Pflichten, zum anderen dient das Geschlecht häufig der sozialen und persönlichen Identifikation. Unabhängig von rechtlichen Regelungen beeinflusst es zudem Erwartungen an Kommunikation, äußeres Erscheinungsbild, Erziehung und Verhalten.¹¹ Und auch wenn die Relevanz des Geschlechts zunehmend abnimmt, kommt dem Geschlecht in der Rechtsordnung nach wie vor eine hohe Bedeutung zu. Es zählt zu den zentralen personenbezogenen Merkmalen, die sowohl in Registern als auch auf offiziellen Dokumenten geführt werden. Zudem stellt es einen wichtigen Anknüpfungspunkt für rechtliche Regelungen zu Diskriminierungsverboten und Gleichbehandlungsgeboten dar.¹² Die formelle Geschlechtszugehörigkeit einer Person findet ihren Ausdruck im Geschlechtseintrag des Geburtenregisters. Die Selbstbestimmung über das eigene körperliche Geschlecht ist stets im Zusammenhang mit der formellen Geschlechtszugehörigkeit zu betrachten, da diese sowohl rechtlich als auch faktisch die Grundlage für eine möglicherweise abweichende geschlechtliche Selbstdefinition bildet.¹³

Eine einheitliche Definition des Begriffs „Geschlecht“ findet sich in der juristischen Literatur nicht.¹⁴ Geschlecht ist kein eindimensionales Merkmal, sondern ein komplexes Zusammenspiel biologischer, psychischer und sozialer Faktoren. Es umfasst genetische, hormonelle und anatomische Eigenschaften ebenso wie die individuelle Geschlechtsidentität – also die persönliche Wahrnehmung der Zugehörigkeit zu einem, mehreren oder keinem Geschlecht – sowie die geschlechtliche Einordnung durch das soziale Umfeld.¹⁵ In Debatten über Geschlecht, Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung sind häufig die Begriffe „Sex“ und „Gender“ zentral. Sie sollen deutlich machen, dass gesellschaftliche Rollenverteilungen und Erwartungen nicht zwangsläufig auf biologischen Unterschieden beruhen, sondern aus sozialen Strukturen entstehen. „Sex“ bezeichnet dabei das biologische Geschlecht, also körperliche Merkmale. „Gender“ hingegen meint das soziale und psychische Geschlecht – also das Verhalten, das von einer Person aufgrund ihrer körperlichen Merkmale erwartet wird, sowie das Geschlecht, dem sich die Person selbst zugehörig fühlt, also die Geschlechtsidentität.¹⁶ Bei Menschen ohne eine Störung der geschlechtlichen Identität stimmen „Sex“ und „Gender“ in der Regel überein.¹⁷

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) definiert den Begriff der Geschlechtsidentität folgendermaßen: Er „beschreibt das subjektive Empfinden eines Menschen, dem männlichen, weiblichen oder einem dritten Geschlecht anzugehören oder zwischen den Geschlechtern zu stehen. Die Geschlechtsidentität kann vom biologischen Geschlecht und von der gesellschaftlich zugewiesenen Geschlechterrolle abweichen“.¹⁸ Es gibt jedoch auch Personen, die angeben, keinerlei Geschlechtsidentität zu empfinden.¹⁹ Der Begriff Geschlechtsidentität bezeichnet das individuell empfundene Geschlecht einer Person, das sich nicht unmittelbar an äußeren Merkmalen wie körperlichen Eigenschaften, Kleidung oder Verhalten ablesen lässt, jedoch in psychiatrischen Diagnosen häufig daran festgemacht und dadurch normativ fixiert wird.²⁰

¹⁴ ebd., S. 46; Rädler, *Das dritte Geschlecht*, S. 25.; Kellermann, *Selbstbestimmungsgesetz als juristische Korrektur*, S. 93.; Halbach und Uebachs, *Normative Prinzipien und individuelle Realitäten*, S. 36.

¹⁵ Deutscher Ethikrat, *Intersexualität*, 27.

¹⁶ Adamietz, *Geschlecht als Erwartung*, S. 23.

¹⁷ Siedenbiedel, *Selbstbestimmung über das eigene Geschlecht*, S. 49.

¹⁸ BMZ, „Geschlechtsidentität“.

¹⁹ Richter-Appelt, *Sex und Gender*, S. 111.

²⁰ Allex und Demiel, *Selbstbestimmung zum Durchbruch verhelfen*, S. 23.

⁹ Schulz, *Geschlechtervielfalt in Europa*, S. 65.

¹⁰ BT-Drucks. 19/4828, S. 1

¹¹ Gössl, *Verfassungsrechtlicher Schutz geschlechtlicher Identität*, Rn. 39.

¹² Rädler, *Das dritte Geschlecht*, S. 29.

¹³ Siedenbiedel, *Selbstbestimmung über das eigene Geschlecht*, S. 49.

Das deutsche Rechtssystem basierte lange Zeit auf einer binären Geschlechterordnung, die eine eindeutige Zuordnung jeder Person entweder zum männlichen oder weiblichen Geschlecht voraussetzte. Diese rechtliche Geschlechtszuweisung kann problematisch sein. Etwa, wenn die biologischen Geschlechtsmerkmale nicht eindeutig ausgeprägt sind, wie es bei der Intersexualität der Fall ist oder wenn die empfundene Geschlechtsidentität nicht mit dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht übereinstimmt, wie es bei der Transsexualität zutrifft.²¹ Geschlechtsidentität wird also insbesondere dann relevant, wenn Unsicherheiten über die eigene Zugehörigkeit zu einem Geschlecht entstehen.²²

Für die Trans- und Intersexualität existieren eine Vielzahl von Begrifflichkeiten, welche von den Betroffenen sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Einige Betroffene können sich nicht mit Begriffen identifizieren, die andere zur Selbstbeschreibung verwenden und empfinden diese mitunter sogar als diskriminierend oder stigmatisierend.²³ Im Folgenden werden die Begriffe Transgeschlechtlichkeit, Intergeschlechtlichkeit und nicht-binäre Geschlechtsidentität erläutert, um ein grundlegendes Verständnis ihrer jeweiligen Bedeutungen und Unterschiede zu ermöglichen. Dabei wird bewusst auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Phänomenen verzichtet.

3.1.1 Transgeschlechtlichkeit

Mit dem Begriff der Transsexualität oder Transgeschlechtlichkeit werden Personen beschrieben, die sich im falschen Körper erleben.²⁴ Als transsexuell werden Personen bezeichnet, deren körperliche Geschlechtsmerkmale nicht mit ihrer empfundenen Geschlechtsidentität übereinstimmen. Obwohl das biologische Geschlecht bei der Geburt eindeutig den Kategorien „männlich“ oder „weiblich“ zugeordnet werden kann, weicht das persönliche Erleben der Geschlechtszugehörigkeit davon ab.²⁵ Damit verbunden ist das Bedürfnis, im empfundenen Geschlecht zu leben und gesellschaftlich entsprechend anerkannt zu werden. Häufig besteht zudem der Wunsch, den Körper durch geschlechtsangleichende hormonelle oder operative Maßnahmen an das subjektiv

empfundene Geschlecht anzupassen sowie den Vornamen und das rechtliche Geschlecht entsprechend zu ändern.²⁶

Die Entstehung von Transgeschlechtlichkeit ist individuell unterschiedlich und kann durch mehrere Faktoren bedingt sein. Die Definition unterliegt einem kontinuierlichen Wandel und lässt sich nicht einheitlich und verbindlich festlegen.²⁷ Dieser Wandel lässt sich exemplarisch am sich verändernden Begriff der Transsexualität in den verschiedenen Versionen der internationalen Klassifikation von Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (ICD) darstellen. Die von der WHO herausgegebene ICD ist der weltweit anerkannte Standard zur systematischen Erfassung, Berichtserstattung und Gruppierung gesundheitlich relevanter Zustände und Einflussfaktoren.²⁸

In der ICD-9, welche in Deutschland von 1975 bis 1997 verwendet wurde, wird die Diagnose Transsexualität mit dem Code 302.5 dem Kapitel der psychiatrischen Krankheiten zugeordnet, konkret den „Sexuellen Verhaltensabweichungen und Störungen“.²⁹ Im Jahr 1998 wurde die ICD-9 durch die ICD-10 ersetzt. In der seit dem 1. Januar 2025 anzuwendenden Version, der ICD-10-GM (German Modifikation), wird Transsexualismus dem Kapitel „Psychische Verhaltensstörungen“ zugeordnet und dort in der Gruppe Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen unter dem Code F64.0 der „Störungen der Geschlechtsidentität“ klassifiziert.³⁰ Die Diagnose lautet dabei: „Der Wunsch, als Angehöriger des anderen Geschlechtes zu leben und anerkannt zu werden. Dieser geht meist mit Unbehagen oder dem Gefühl der Nichtzugehörigkeit zum eigenen anatomischen Geschlecht einher. Es besteht der Wunsch nach chirurgischer und hormoneller Behandlung, um den eigenen Körper dem bevorzugten Geschlecht soweit wie möglich anzugleichen.“³¹

Die Einordnung von „Transsexualismus“ als psychische Störung wird teils kritisch betrachtet.³² Werden Variationen im geschlechtlichen Erleben, die Teil der persönlichen Selbstwahrnehmung sind, mit Begriffen wie „krank“ oder „pathologisch“ beschrieben, besteht die Gefahr, dass betroffene Personen in ihrer Identität infrage gestellt und gesellschaftlich als abweichend wahrgenommen werden. Dies kann Stigmatisierung und

²⁶ Schneider, Frister, und Olzen, *Transsexuellengesetz*, S. 300.; Sanders *Recht ein Geschlecht?*, S. 241.

²⁷ Siedenbiedel, *Selbstbestimmung über das eigene Geschlecht*, S. 34.

²⁸ Jakob, *ICD-11 – Anpassung der ICD*, S. 771.

²⁹ BfArM „Kode-Suche - ICD-9 VAS“; BfArM „Historie und Ausblick - ICD-9“.

³⁰ BfArM "ICD-10-GM"; BfArM "ICD-10-GM Version 2025".

³¹ BfArM "ICD-10-GM Version 2025".

³² Diesselhorst, *Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen*, S. 96; Richter-Appelt, *Intersexualität nicht Transsexualität*, S. 244.

²¹ Lipp, *Sexualmedizin*, Rn. 30.

²² Richter-Appelt, *Intersexualität nicht Transsexualität*, S. 242.

²³ Diesselhorst, *Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen*, S. 7.

²⁴ Richter-Appelt, *Sex und Gender*, S. 109.

²⁵ Diesselhorst, *Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen*, S. 8.

Diskriminierung begünstigen, insbesondere dann, wenn die Diagnose nicht von der betroffenen Person selbst, sondern durch das Umfeld erfolgt, denn viele transsexuelle Personen sehen sich selbst nicht als krank.³³

Darauf reagiert die neue ICD-11, die am 1. Januar 2022 offiziell in Kraft trat, in Deutschland jedoch noch nicht implementiert ist. Es erfolgt eine grundlegende Neubewertung: Die frühere Transsexualität wird nicht mehr als pathologischer Zustand angesehen und fortan als Geschlechtsinkongruenz geführt.³⁴ Diese ist im Kapitel „Zustände mit Bezug zu sexueller Gesundheit“ wiederzufinden. Sie wird wie folgt definiert: „Geschlechtsinkongruenz ist durch eine ausgeprägte und anhaltende Inkongruenz zwischen dem empfundenen Geschlecht und dem zugewiesenen Geschlecht gekennzeichnet. Geschlechtsvariante Verhaltensweisen und Vorlieben allein sind keine Grundlage für die Zuweisung von Diagnosen in dieser Gruppe.“³⁵

Der Begriff der Transsexualität ist folglich inzwischen nicht mehr zeitgemäß, bevorzugt verwendet sollten Begriffe wie Transidentität, Transgender, Transgeschlechtlichkeit oder einfach Trans* als Oberbegriff.³⁶ Nachfolgend wird ausschließlich der Begriff Transgeschlechtlichkeit verwendet.

3.1.2 Intergeschlechtlichkeit

Bei der Intersexualität entsprechen die inneren oder äußeren primären bzw. sekundären Geschlechtsmerkmale einer Person nicht der typischen männlichen oder weiblichen Ausprägung. Hierbei handelt es sich um unterschiedliche Erscheinungen, bei denen die geschlechtsdeterminierenden und -differenzierenden Merkmale des Körpers, wie Chromosomen, Gene, Keimdrüsen, Hormone, äußere Geschlechtsorgane und Geschlechtsmerkmale, nicht alle dem gleichen Geschlecht entsprechen. Intersexualität ist ein Überbegriff für unterschiedliche Formen von Geschlechtsentwicklungen, die von der Norm abweichen. Sie umfasst zahlreiche Phänomene mit verschiedenen biologischen Ursachen und zeichnet sich durch unterschiedliche Erscheinungsformen aus.³⁷

Laut dem Deutschen Ethikrat lässt sich die Intersexualität auch als „Inter- oder Zwischengeschlechtlichkeit“ bezeichnen und bezieht sich auf Menschen, „die sich aufgrund

von körperlichen Besonderheiten nicht eindeutig als männlich oder weiblich einordnen lassen.“³⁸ Die Bezeichnung „Zwischengeschlechtlichkeit“ lässt sich vom lateinischen Präfix „inter“ (zwischen) ableiten. Dabei bezieht sich der Begriff auf die somatische (körperliche) Geschlechtlichkeit eines Menschen. Der Wortbestandteil „Sexualität“ verweist in diesem Zusammenhang nicht auf die sexuelle Orientierung, sondern orientiert sich an der englischsprachigen Unterscheidung zwischen sex (biologisches Geschlecht) und gender (soziales Geschlecht). Die Verwendung des Begriffs Intergeschlechtlichkeit wird von Betroffenen bevorzugt, da keine Assoziation mit Sexualität einhergehen.³⁹

Im deutschsprachigen setzen sich zunehmend die Begriffe der Intersexualität sowie Intergeschlechtlichkeit durch. Im Jahr 2005 wurde zudem der Begriff „Störung der Geschlechtsentwicklung“ eingeführt, welcher seitdem in der internationalen Literatur vielfach verwendet wird. Um eine pathologisierende Wirkung zu verhindern wird der Begriff auch mit „Besonderheiten der Geschlechtsentwicklung“ übersetzt oder als „Varianten der Geschlechtsentwicklung“ (VSD) bezeichnet.⁴⁰ Nachfolgend wird ausschließlich der Begriff Intergeschlechtlichkeit verwendet.

3.1.3 Nicht-binäre Geschlechtsidentität

Die zuvor behandelten Phänomene der Trans- und Intergeschlechtlichkeit lassen sich in der Praxis nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen und können sich teilweise überschneiden. Dies zeigt sich insbesondere bei nicht-binären Personen. Zwar ist bei ihnen in der Regel eine körperliche Zuordnung zum männlichen oder weiblichen Geschlecht möglich, jedoch empfinden sie ihre geschlechtliche Identität häufig weder als ausschließlich männlich noch als ausschließlich weiblich.⁴¹ Nicht-binäre Menschen identifizieren sich entweder mit keinem der beiden Geschlechter, mit beiden zugleich oder ihr Geschlechtsempfinden variiert situativ. Die Selbstbezeichnung als nicht-binär oder ageschlechtlich geht regelmäßig mit einer bewussten Ablehnung der binären Geschlechterordnung einher.⁴² Nicht-binäre Personen haben den Wunsch, ohne eine eindeutige Zugehörigkeit zu einem Geschlecht zu leben und sozial wie auch juristisch anerkannt zu werden.⁴³ Während sich einige nicht-binäre Personen zugleich als transgeschlechtlich

³³ Diesselhorst, *Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen*, S. 96.

³⁴ ebd.

³⁵ BfArM "ICD-11 in Deutsch - Entwurfsfassung".

³⁶ Schneider, Frister, und Olzen, *Transsexuellengesetz*, S. 300.

³⁷ Diesselhorst, *Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen*, S. 10. Richter-Appelt, *Sex und Gender*, S. 110.

³⁸ Deutscher Ethikrat, *Intersexualität*, S. 11.

³⁹ Rädler, *Das dritte Geschlecht*, S. 90.

⁴⁰ Diesselhorst, *Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen*, S. 10 f.

⁴¹ Duden, *Neue Aufgaben für Standesämter*, S. 258.

⁴² Mitrov, „Nicht binäre Menschen“; Vanagas und Vanagas, *Das Selbstbestimmungsgesetz*, S. 33.

⁴³ Schneider, Frister, und Olzen, *Transsexuellengesetz*, S. 301.

verstehen, lehnen andere diese Zuordnung ab und sehen sich ausschließlich als nicht-binär.⁴⁴

3.2 Vom binären Denken zum dritten Geschlecht

Die binäre Geschlechterordnung ist tief in unserer Geschichte verwurzelt, schon im Alten Testament hieß es: „Als Mann und Frau schuf er sie“.⁴⁵ Entsprechend dieser Denkweise beruht unser gesellschaftliches Bild größtenteils auf der Vorstellung einer binären Geschlechterwelt. Menschen werden entweder als männlich oder weiblich eingeordnet. Dabei ist die Existenz uneindeutiger Geschlechtsidentitäten seit langem bekannt.⁴⁶ In der Rechtsordnung findet die binäre Geschlechterordnung ihren Ausdruck beispielsweise in Art. 3 Grundgesetz (GG), der explizit zwischen Männern und Frauen unterscheidet. Auch im Personenstandsrecht manifestiert sich die binäre Kategorisierung. Gemäß § 18 S. 1 PStG ist die Geburt eines Kindes innerhalb einer Woche beim zuständigen Standesamt anzuzeigen. Dabei ist das Geschlecht des Kindes gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 3 PStG im Geburtenregister zu beurkunden und gemäß § 59 Abs. 1 Nr. 2 PStG in die Geburtsurkunde aufzunehmen. Diese rechtlich verbindliche Geschlechtszuweisung erfolgt auf Grundlage biologischer Merkmale und orientiert sich somit an körperlich sichtbaren Kriterien.⁴⁷ Zwar wurde im Recht früh anerkannt, dass es (biologisch) uneindeutige Ausprägungen von Geschlechtlichkeit gibt, dennoch wurden diese Erscheinungsformen anhand bestimmter Kriterien entweder dem männlichen oder dem weiblichen Geschlecht zugeordnet.⁴⁸

Trotz der erweiterten Erkenntnisse zum Geschlechtsbegriff finden sich im Recht weiterhin binäre und heteronormative Vorstellungen, die durch die rechtlichen Strukturen reproduziert und aufrechterhalten werden.⁴⁹ Menschen, die außerhalb der Geschlechterordnung zu verordnen sind, werden dadurch in zahlreichen Rechtsvorschriften faktisch nicht erfasst und erscheinen rechtlich oftmals als nicht existent.⁵⁰ Und auch nach mehrfachen Reformen des Personenstandsrecht hält der Gesetzgeber an der Erfassung des Geschlechts als personenstandsrechtlichem Ordnungsmerkmal fest.⁵¹

Im Jahr 2013 öffnete Deutschland das zuvor binäre Geschlechtssystem mit dem „Gesetz zur Änderung personenstandsrechtlicher Vorschriften“ vom 7. Mai 2013, welches die Regelung des § 22 Abs. 3 PStG schaffte.⁵² Dieser Paragraph eröffnete erstmals die Möglichkeit, auf eine Eintragung des Geschlechts zu verzichten, wenn eine eindeutige Zuordnung zum männlichen oder weiblichen Geschlecht biologisch nicht möglich war. Die Regelung stellte keine gleichwertige dritte Option dar und zielte nicht darauf ab, das binäre Geschlechtssystem infrage zu stellen, sondern diente als Übergangslösung. Eltern intergeschlechtlicher Kinder sollte sie mehr Zeit für die Entscheidung zwischen „weiblich“ oder „männlich“ geben und geschlechtszuweisende Operationen an Neugeborenen vermeiden. Eine positive Eintragung eines nicht-binären Geschlechts war hingegen nicht zulässig.⁵³

Mit seiner Entscheidung vom 10. Oktober 2017 stellte das BVerfG schließlich fest, dass das geltende Recht auch Menschen berücksichtigen muss, die sich weder als männlich noch als weiblich identifizieren. Insbesondere dann, wenn dem Geschlecht rechtlich eine so zentrale Bedeutung zukommt. Die bisherige binäre Geschlechterordnung erklärte das Gericht daher für verfassungswidrig.⁵⁴ Gegenstand der Verfassungsbeschwerde war die Frage, ob die Regelungen des Personenstandsrechts, konkret § 21 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 22 Abs. 3 PStG a.F., welche eine Pflicht zur Angabe des Geschlechts vorsehen, dabei jedoch ausschließlich die Optionen „männlich“ oder „weiblich“ zulassen, eine Verletzung der Grundrechte der beschwerdeführenden Person darstellt. Diese war bei der Geburt als weiblich registriert worden, weist jedoch einen atypischen Chromosomensatz auf und identifiziert sich dauerhaft weder mit dem männlichen noch mit dem weiblichen Geschlecht. Vor diesem Hintergrund beantragte sie die Eintragung der Geschlechtsangabe „inter/divers“, hilfsweise „divers“. Das zuständige Standesamt wies den Antrag mit der Begründung zurück, dass die geltende Rechtslage eine solche Eintragung nicht vorsehe.⁵⁵

Das BVerfG entschied, dass § 21 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 22 Abs. 3 PStG a.F. mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie mit dem Verbot der Benachteiligung wegen des Geschlechts aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar ist. Die Regelungen verletzen das allgemeine Persönlichkeitsrecht der beschwerdeführenden Person, da sie keinen positiven Geschlechtseintrag jenseits von

⁴⁴ Bundesverband Trans*, *Soll Geschlecht jetzt abgeschafft werden?*, S. 23.

⁴⁵ Gen 1,27 „Gott schuf also den Menschen als sein Abbild; als Abbild Gottes schuf er ihn. Als Mann und Frau schuf er sie.“

⁴⁶ Deutscher Ethikrat, *Intersexualität*, S. 17 ff.; Siedenbiedel, *Selbstbestimmung über das eigene Geschlecht*, S. 51.

⁴⁷ Siedenbiedel, *Selbstbestimmung über das eigene Geschlecht*, S. 58.

⁴⁸ ebd., S. 51.

⁴⁹ Valentiner, *Geschlecht und Recht*, S. 1095.

⁵⁰ Diesselhorst, *Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen*, S. 31.

⁵¹ Gössl, *Verfassungsrechtlicher Schutz geschlechtlicher Identität*, Rn. 47.

⁵² BT-Drucks. 19/4669, S. 7

⁵³ Gössl, Dannecker und Schulz, *Einführung des „dritten Geschlechts“*, S. 145.; Gössl, *Personenstandsrechtliche Erfassung intersexueller Menschen*, S. 1123.

⁵⁴ Sanders, *Hat das Recht ein Geschlecht?*, S. 241.

⁵⁵ Gössl, *Verfassungsrechtlicher Schutz geschlechtlicher Identität*, S. 3643.

„männlich“ oder „weiblich“ ermöglichen. Die Möglichkeit der Streichung des Geschlechtseintrages im Geburtenregister nach § 22 Abs. 3 PStG beseitigte diesen Grundrechtseingriff nicht. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt die geschlechtliche Identität als zentralen Aspekt der individuellen Persönlichkeit und gewährleistet die freie und selbstbestimmte Entwicklung dieser Identität. Die Festlegung auf nur zwei Geschlechtsoptionen greift in dieses Recht unverhältnismäßig ein.⁵⁶

Zugleich liegt ein Verstoß gegen das besondere Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG vor. Dieses schützt nicht nur Männer und Frauen vor Benachteiligung aufgrund ihres Geschlechts, sondern auch Personen, die sich in ihrer geschlechtlichen Identität weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen, vor der Diskriminierung. § 21 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 22 Abs. 3 PStG behandelt diese Personen jedoch ungleich, da nach zu diesem Zeitpunkt geltender Rechtslage lediglich die positive Eintragung als männlich oder weiblich vorgesehen ist. Betroffene müssen entweder eine falsche Geschlechtszuordnung oder den Eindruck fehlender Geschlechtszugehörigkeit hinnehmen. Das Geschlecht darf jedoch rechtlich nicht als Grundlage für eine Ungleichbehandlung dienen. Menschen, die sich dauerhaft keinem binären Geschlecht zugehörig fühlen, haben daher Anspruch auf einen personenstandsrechtlichen Eintrag, der ihrer Identität gerecht wird.⁵⁷

Bis Ende 2018 war der Gesetzgeber verpflichtet, eine verfassungskonforme Neuregelung zu schaffen. Demnach sollte vollständig auf den Geschlechtseintrag im Personenstandsregister verzichtet oder neben den Kategorien „männlich“ und „weiblich“ weitere Optionen zugelassen werden. Beispielsweise eine dritte, positive Bezeichnung wie „inter“ oder „divers“ für Personen, die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen, sowie die Möglichkeit, den Geschlechtseintrag offen zu lassen.⁵⁸ Die Entscheidung des BVerfG wurde mit dem am 22. Dezember 2018 in Kraft getretenen „Gesetz zur Änderung der in das Geburtenregister einzutragenden Angaben“ umgesetzt. Seit dem 1. Januar 2019 sieht das PStG vier Optionen zur Eintragung des Geschlechts vor, von denen zwei nicht-binär sind. Neben den bisherigen Kategorien „männlich“ und „weiblich“ besteht mit der Gesetzesänderung unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, das Geschlecht als „divers“ eintragen zu lassen. Zudem besteht wie zuvor die Option auf eine Eintragung des Geschlechts gänzlich zu verzichten.⁵⁹

4 Selbstbestimmungsgesetz und Geschlechterpolitik

In diesem Kapitel werden die gesetzlichen Regelungen zur geschlechtlichen Selbstbestimmung in chronologischer Reihenfolge dargestellt. Dazu werden zunächst die Vorgänger des SBGG, das TSG und der § 45b PStG sowie einzelne Kritikpunkte erläutert. Im Anschluss daran, wird die Entstehung des neuen SBGG aufgezeigt, bevor dessen zentrale Inhalte dargestellt werden.

4.1 Transsexuellengesetz

In einem Beschluss vom 11. Oktober 1978 befasste sich das BVerfG erstmalig mit Transgeschlechtlichkeit und Geschlechtsidentität, da das damalige Recht keine Möglichkeit zur Änderung des Geschlechtseintrags vorsah und somit keine Möglichkeit zur rechtlichen Anerkennung der geschlechtlichen Identität bestand.⁶⁰ Um den besonderen Gegebenheiten transgeschlechtlicher Personen gerecht zu werden, wurde im Jahr 1980 das Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeiten in besonderen Fällen – das Transsexuellengesetz (TSG) – erlassen.⁶¹ Dieses regelte, unter welchen Voraussetzungen Menschen, deren Geschlechtseintrag nicht ihrer Geschlechtsidentität entspricht, den Geschlechtseintrag oder die Vornamen ändern konnten.⁶² In der Folgezeit setzte sich das BVerfG wiederholt mit den weitreichenden Voraussetzungen und Folgen des TSG auseinander. Dies betraf sowohl die sogenannte „große Lösung“ als auch die „kleine Lösung“.⁶³

Die kleine Lösung, geregelt in den §§ 1–7 TSG, ermöglichte die Änderung der Vornamen einer transgeschlechtlichen Person, ohne dass hierfür eine geschlechtsangleichende Operation erforderlich war. Sie eröffnete damit Betroffenen die Möglichkeit, im Alltag die soziale Rolle des empfundenen Geschlechts einzunehmen, ohne sich bereits unwiderruflich festlegen zu müssen. Die große Lösung hingegen betraf die Änderung der rechtlichen Geschlechtszugehörigkeit, wie sie durch den Geburtseintrag im Personenstandsregister bestimmt wird. Auf Antrag wurde gerichtlich festgestellt, dass die betroffene Person nicht mehr dem bei Geburt zugewiesenen, sondern einem anderen Geschlecht angehört. Mit dieser Feststellung richtete sich die Zuweisung geschlechtsabhängiger Rechte und Pflichten künftig grundsätzlich nach dem neuen Geschlecht (§ 10 TSG). Für die große Lösung sah das TSG weitergehende Voraussetzungen vor. So musste unter

⁵⁶ ebd., Rn. 35 ff.

⁵⁷ ebd., Rn. 56 ff.

⁵⁸ Sanders, *Hat das Recht ein Geschlecht?*, S. 241.

⁵⁹ Gössl, Dannecker und Schulz, *Einführung des „dritten Geschlechts“*, S. 145.

⁶⁰ Diesselhorst, *Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen*, S. 32.

⁶¹ Correll, *Im falschen Körper*, S. 3372.

⁶² BT-Brucks. 20/9049, S. 19.

⁶³ Diesselhorst, *Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen*, S. 33 ff.

anderem eine dauerhafte Fortpflanzungsunfähigkeit bestehen (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 TSG) sowie ein operativer Eingriff erfolgt sein, der zu einer deutlichen Annäherung an das äußere Erscheinungsbild des anderen Geschlechts führt (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 TSG). Bestand zum Zeitpunkt der gerichtlichen Feststellung eine Ehe, galt diese gemäß § 16 Abs. 2 S. 1 TSG als aufgelöst.⁶⁴ Beide Regelungsvarianten setzten voraus, dass bei der betroffenen Person ein dauerhaftes Zugehörigkeitsempfinden zum anderen Geschlecht besteht und sie unter dem psychischen Zwang steht, dieser Vorstellung entsprechend zu leben (§§ 1 Abs. 1, 8 Abs. 1 TSG).⁶⁵ Außerdem bedurfte es gemäß §§ 4 Abs. 3, 9 Abs. 3 TSG bei beiden Lösungen ein gerichtliches Verfahren und die Vorlage von zwei Gutachten.

Zwischen 1982 und 2011 gab es bereits sieben Beschlüsse des BVerfG zum TSG, wodurch die meisten der Paragraphen des Gesetzes aufgrund ihrer Verfassungswidrigkeit außer Kraft gesetzt worden sind.⁶⁶ Durch die Rechtsprechung hat die ursprünglich gesetzlich vorgesehene Unterscheidung zwischen der kleinen und großen Lösung im TSG an praktischer Bedeutung verloren. In der Fachliteratur wurde das TSG daher teilweise als „Gesetzesruine“ bezeichnet.⁶⁷ In den vergangenen Jahren unterblieb selbst die Streichung bereits als verfassungswidrig eingestufte Vorschriften des TSG, sodass das geschriebene Gesetz in Teilen nicht mehr der geltenden Rechtslage entsprach. Dies unterstreicht den erheblichen Reformbedarf.⁶⁸

Sowohl die Änderung des Vornamens (kleine Lösung) als auch die des Personenstands (große Lösung) erfolgte schließlich auf Grundlage identischer Voraussetzungen der §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2, 8 Abs. 1 TSG. Demnach musste sich die antragstellende Person dem im Geburtseintrag angegebenen Geschlecht nicht mehr zugehörig fühlen, sich stattdessen dauerhaft dem anderen Geschlecht zugehörig empfinden, seit mindestens drei Jahren unter dem inneren Zwang stehen, diesem Empfinden entsprechend zu leben und es musste mit hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass sich dieses Zugehörigkeitsempfinden nicht mehr ändern wird. Diese drei Kriterien bildeten den Maßstab für die nach § 4 Abs. 3 TSG erforderliche Begutachtung durch psychiatrisch-psychotherapeutische oder sexualmedizinische Sachverständige. Die Begutachtung fasste damit die verbleibenden materiellen Voraussetzungen einer Vornamens- oder Personenstandsänderung nach dem TSG zusammen.⁶⁹ Die beiden voneinander unabhängigen

Sachverständigen mussten gemäß § 4 Abs. 3 S. 2 TSG dazu Stellung nehmen, dass sich nach den Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft das Zugehörigkeitsempfinden der antragstellenden Person mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr ändern wird. Die Entscheidung über die Änderung der Vornamen bzw. des Personenstands, traf das dafür zuständige Amtsgericht auf Grundlage der beiden Gutachten.⁷⁰

Die Begutachtungspflicht gemäß § 4 Abs. 3 TSG war besonders umstritten, sie wurde vielfach kritisiert und galt in juristischen wie medizinischen Fachkreisen als unangemessene Pathologisierung von Transidentität.⁷¹ Viele betroffene Personen empfanden die Begutachtung ebenfalls als diskriminierend, da sie im Ergebnis zu einer Pathologisierung ihrer Situation führt, die weder ihrer eigenen Selbstwahrnehmung noch dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprach.⁷² Trotz vielfacher Forderungen nach der Abschaffung des § 4 Abs. 3 TSG oder gar des gesamten TSG, hielt das BVerfG an seiner bereits im Jahr 2011 vertretenen Auffassung fest, dass das Begutachtungserfordernis des § 4 Abs. 3 TSG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei.⁷³

4.2 Personenstandsgesetz

Mit der Einführung des § 22 Abs. 3 PStG im Jahr 2013 wurde das zuvor strikt binäre Geschlechtersystem erstmal geöffnet, indem die Möglichkeit geschaffen wurde, auf die Angabe des Geschlechts zu verzichten, wenn eine eindeutige Zuordnung des Kindes zum männlichen oder weiblichen Geschlecht nicht möglich war. Dieses Offenlassen des Geschlechtseintrages sollte die binäre Ausgestaltung des Personenstandsrecht jedoch nicht grundsätzlich in Frage stellen, weshalb ein positiver nicht binärer Geschlechtseintrag weiterhin nicht möglich war. Diese fehlende Möglichkeit wurde im Jahr 2017 vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt.⁷⁴

Infolgedessen hat der Gesetzgeber am 18. Dezember 2018 das „Gesetz zur Änderung der in das Geburtenregister einzutragenden Angaben“ erlassen, welches § 22 Abs. 3 PStG änderte und einen neuen § 45b PStG zur Erklärung der Geschlechtsangabe und Vornamensführung bei Personen mit Varianten der Geschlechtsentwicklung ergänzte.⁷⁵

⁷⁰ BT-Drucks. 19/20048, S. 1.

⁷¹ Schneider, Frister und Olzen, *Transsexuellengesetz*, S. 304.; Mangold, *Menschenrechtlich gebotene geschlechtliche Selbstbestimmung*, S. 181.

⁷² Jäschke, *Überlegungen zur Abschaffung des TSG*, S. 897.

⁷³ Schneider, Frister und Olzen, *Transsexuellengesetz*, S. 304.; BVerfG, 11.01.2011 - 1 BvR 3295/07; BVerfG, 17.10.2017 - 1 BvR 747/17.

⁷⁴ Schulz, *Geschlechtervielfalt in Europa*, S. 67.

⁷⁵ Rädler, *Das dritte Geschlecht*, S. 257.

⁶⁴ Correll, *Im falschen Körper*, S. 3373.

⁶⁵ Schneider, Frister, und Olzen, *Transsexuellengesetz*, S. 303.

⁶⁶ BT-Drucks. 19/4828, S. 1.

⁶⁷ Jäschke, *Überlegungen zur Abschaffung des TSG*, S. 895.

⁶⁸ Mangold, *Menschenrechtlich gebotene geschlechtliche Selbstbestimmung*, S. 180.

⁶⁹ Jäschke, *Überlegungen zur Abschaffung des TSG*, S. 895 f.

Der § 22 Abs. 3 PStG regelt nun, dass der Personenstandsfall auch ohne eine Angabe des Geschlechts oder mit der Angabe „divers“ in das Geburtenregister eingetragen werden kann, wenn das Kind weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zugeordnet werden kann. Es handelt sich somit um eine Kann-Vorschrift, die es den Eltern ermöglicht, in solchen Fällen zwischen keiner Geschlechtsangabe oder der Eintragung „divers“ zu wählen.⁷⁶

In § 45b PStG wurde die Möglichkeit des nachträglichen Wechsels der Geschlechtsangabe und der Vornamen geregelt. Gemäß § 45b Abs. 1 S. 1 PStG konnten Personen mit Varianten der Geschlechtsentwicklung gegenüber dem Standesamt erklären, dass die Angabe zu ihrem Geschlecht in einem deutschen Personenstandseintrag durch eine andere in § 22 Abs. 3 PStG vorgesehene Bezeichnung ersetzt oder gestrichen werden soll. Für minderjährige Personen galt dies gemäß § 45b Abs. 2 PStG entsprechend. Bei Kindern, die Geschäftsunfähig oder noch nicht 14 Jahre alt sind, konnte nur der gesetzliche Vertreter die Erklärung abgeben. Voraussetzung für eine Änderung war gemäß § 45b Abs. 3 PStG die Vorlage einer ärztlichen Bescheinigung über das Vorliegen einer Variante der Geschlechtsentwicklung. War ein solcher Nachweis aufgrund früherer medizinischer Eingriffe nicht möglich oder eine Untersuchung unzumutbar, genügt ausnahmsweise eine eidesstattliche Selbsterklärung.⁷⁷ Das Personenstandsrecht ermöglichte es demnach Betroffenen, durch den neuen § 45b PStG, ihren Geburtseintrag bei Vorliegen einer ärztlich bestätigten Variante der Geschlechtsentwicklung durch eine Erklärung gegenüber dem Standesamt ändern zu lassen. Dabei bestand die Wahl zwischen den Eintragungen „weiblich“, „männlich“ sowie „divers“ oder dem Verzicht auf eine Geschlechtsangabe. Zugleich konnte im Rahmen derselben Erklärung auch eine Änderung der Vornamen vorgenommen werden.⁷⁸

Die als „drittes Geschlecht“ bezeichnete Eintragungsoption „divers“ war ausschließlich Personen vorbehalten, die eine „Variante der Geschlechtsentwicklung“ aufweisen, was nach dem Willen des Gesetzgebers eine Beschränkung auf intergeschlechtliche Personen bezweckt.⁷⁹

Die Anwendung des § 45b PStG erfolgte durch Standesämter und Gerichte uneinheitlich, da die Frage, ob auch transgeschlechtliche oder nur intergeschlechtliche Personen eine „Variante der Geschlechtsentwicklung“ aufweisen, unterschiedlich beurteilt wurde.

Dies führte sowohl bei den betroffenen Personen als auch bei Behörden und Justiz zu einem Mangel an Rechtssicherheit.⁸⁰ Nicht nur die Anforderungen des § 45b PStG, sondern auch die Rechtsfolgen waren teils unklar. Zwar verwies die Norm auf § 22 Abs. 3 PStG, wonach vier Geschlechtsoptionen („männlich“, „weiblich“, „divers“ und „keine Angabe“) vorgesehen werden, doch war umstritten, ob eine Änderung nach § 45b PStG in alle vier Kategorien zulässig ist. Einige Standesämter ließen Änderungen auch in „männlich“ oder „weiblich“ zu, während andere dies ablehnten. Die uneinheitliche Verwaltungspraxis führte zu weiterer Rechtsunsicherheit für die betroffenen Personen.⁸¹

Die Regelungen des § 45b PStG stießen auf Kritik. Besonders umstritten war das Erfordernis der ärztlichen Bescheinigung, dessen Notwendigkeit hinterfragt wurde.⁸² Die Pflicht zur Vorlage einer ärztlichen Bescheinigung über das Vorliegen einer Variante der Geschlechtsentwicklung im Falle der Änderung des Geschlechtseintrags schien mit den Vorgaben des BVerfG nicht vereinbar, da aus dessen Formulierungen hervorging, dass es auf das eigene Empfinden der betroffenen Person ankommt.⁸³ Die Voraussetzung der ärztlichen Bescheinigung verfestigte ein biologisch-medizinisches Verständnis von Geschlecht und stand damit im Widerspruch zur geschlechtsbezogenen Selbstdefinition, wie sie das BVerfG formuliert hat. Transgeschlechtliche Personen, deren körperliche Merkmale eindeutig einem Geschlecht zugeordnet werden können, wurden dadurch von der Regelung ausgeschlossen. Die Norm knüpfte somit nicht an die Selbstwahrnehmung, sondern an eine externe medizinische Diagnose an. Dies wurde auch 2019 durch einen Rundbrief des Bundesinnenministeriums bestätigt, wonach „Varianten der Geschlechtsentwicklung“ ausschließlich intersexuelle Personen umfasst, was durch eine somatisch-medizinische Begutachtung festzustellen sei.⁸⁴

Darüber hinaus wurde die Altersgrenze sowie die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters und die Einbindung des Familiengerichts gemäß § 45b Abs. 2 PStG kritisch betrachtet. Diese Regelungen standen im Widerspruch zu den Rechten der betroffenen Personen und dem Anspruch der Bundesregierung auf eine höchstpersönliche Entscheidung.⁸⁵ Das Fehlen eines Offenbarungsverbots für intergeschlechtliche Personen stand ebenfalls in der Kritik. Für transgeschlechtliche Personen gab es hingegen ein

⁸⁰ Gössl, Dannecker, und Schulz, *Einführung des dritten Geschlechts*, S. 146.; Mangold, *Menschenrechtlich gebotene geschlechtliche Selbstbestimmung*, S. 181.

⁸¹ Gössl, Dannecker, und Schulz, *Einführung des dritten Geschlechts*, S. 147.

⁸² Rädler, *Das dritte Geschlecht*, S. 261.

⁸³ Lindenberg, *Das Dritte Geschlecht*, S. 1063.

⁸⁴ Vanagas und Vanagas, *Das Selbstbestimmungsgesetz*, S. 103-104.

⁸⁵ Rädler, *Das dritte Geschlecht*, S. 262 f.

⁷⁶ § 22 PStG vom 22.12.2018 BGBl. I S. 2635.

⁷⁷ § 45b PStG vom 22.12.2018 BGBl. I S. 2635.

⁷⁸ BT.Drucks. 19/4669, S. 7.

⁷⁹ Jäschke, *Überlegungen zur Abschaffung des TSG*, S. 895.

Offenbarungsverbot, welches besagt, dass ein früherer Geschlechtseintrag grundsätzlich nur mit Zustimmung der betroffenen Person offenbart werden darf. Eine vergleichbare Regelung wurde für intergeschlechtliche Personen jedoch nicht eingeführt.⁸⁶

4.3 Der Weg zum Selbstbestimmungsgesetz

Wie zuvor dargestellt, bestanden bislang zwei unterschiedliche rechtliche Wege zur Änderung des personenstandsrechtlichen Geschlechtseintrags und der Vornamen. Transgeschlechtliche und nicht-binäre Personen mussten das Verfahren nach dem TSG durchlaufen, das unter anderem ein gerichtliches Verfahren sowie zwei psychologische Gutachten vorsah. Für intergeschlechtliche Personen hingegen eröffnete § 45b PStG einen vereinfachten Weg. Sie konnten die Änderung des Geschlechtseintrags direkt beim Standesamt erklären, sofern sie entweder eine ärztliche Bescheinigung vorlegten oder eine Versicherung an Eides statt abgaben.⁸⁷ Bemerkenswert ist der häufige Erfolg trans- und intergeschlechtlicher Personen vor dem BVerfG. Diese Erfolgsquote verdeutlicht, dass die gesetzliche Lage seit Jahrzehnten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. Das geschriebene Recht entsprach teils nicht mehr der Rechtslage, weshalb es dringend einer Reform bedurfte.⁸⁸

Diese Reform wurde in Deutschland seit langem sowohl von Betroffenen als auch von Politik und Wissenschaft gefordert. Auch der Europarat empfiehlt seinen Mitgliedstaaten seit 2015, ein Verfahren zu schaffen, das es Personen ermöglicht, die Angabe des Geschlechts sowie den Namen in offiziellen Dokumenten schnell und transparent ändern zu lassen. Dieses Verfahren soll ausschließlich auf der selbstbestimmten Entscheidung der betroffenen Person beruhen, ohne verpflichtende psychologische Begutachtungen, medizinische Behandlungen oder operative Eingriffe.⁸⁹

Bereits im Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2009 wurde eine Reform des TSG angekündigt, jedoch blieb eine Umsetzung zunächst aus. Mit Beginn der Großen Koalition im Jahr 2013 wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Aufgabe es war, verfassungs- und menschenrechtskonforme Regelungsansätze für die Änderung des Geschlechtseintrags zu erarbeiten. Parallel dazu wurden verschiedene Gutachten im Auftrag der Bundesregierung erstellt, die den Reformbedarf analysierten und konkrete Gesetzesvorschläge, teils in Form bereits vollständig

ausgearbeiteter Entwürfe, präsentierten. Erst die Entscheidung des BVerfG zur Einführung einer dritten Geschlechtsoption im Jahr 2017 führte dazu, dass die zuvor ins Stocken geratene politische Diskussion über eine Reform des TSG erneut aufgegriffen wurde.⁹⁰

Am 8. Mai 2019 veröffentlichten das Bundesministerium für Justiz (BMJ) sowie das Bundesministerium des Innern (BMI) überraschend einen Referentenentwurf zur Neuregelung der Änderung des Geschlechtseintrags. Der Entwurf, welcher als „Transsexuellengesetz light“ bezeichnet wurde, wurde nicht ins Kabinett eingebracht, sondern zur grundsätzlichen Überarbeitung an die Fachreferate zurückverwiesen.⁹¹ Auch in den folgenden Jahren wurden verschiedene Entwürfe für ein neues Gesetz zur Regelung der Änderung des Geschlechtseintrags vorgelegt. So brachte die bis 2021 amtierende Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD im Jahr 2020 den Entwurf eines „Geschlechtsidentitätsberatungsgesetzes“ (BIG) ein, der vom BMI gemeinsam mit dem BMJ erarbeitet worden war. Im darauffolgenden Jahr legte das BMI zudem den Entwurf des „Geschlechtseintragsänderungsgesetzes“ (GeschlEintrÄndG) vor, welcher eine umfassende Neuregelung des bisherigen Verfahrens vorsah.⁹²

Schließlich hat es sich die „Ampel-Koalition“ aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zum Ziel gemacht, den unklaren und menschenrechtswidrigen Zustand im Bereich der geschlechtlichen Selbstbestimmung zu reformieren.⁹³ Bereits in der vergangenen Legislaturperiode im Jahr 2020 hatten die Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP – damals noch in der Opposition – im Zuge der BVerfG-Aufforderung einer Novellierung oder Streichung des TSG Entwürfe für Selbstbestimmungsgesetze vorgelegt.⁹⁴

Die Ampel-Regierung hat schließlich in ihrem Koalitionsvertrag 2021-2025 folgendes erklärt: „Wir werden das Transsexuellengesetz abschaffen und durch ein Selbstbestimmungsgesetz ersetzen. Dazu gehören ein Verfahren beim Standesamt, das Änderungen des Geschlechtseintrags im Personenstand grundsätzlich per Selbstauskunft möglich macht, ein erweitertes und sanktionsbewehrtes Offenbarungsverbot und eine Stärkung der Aufklärungs- und Beratungsangebote.“⁹⁵ Die Eckpunkte des im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung angekündigten SBGG wurden in einem vierseitigen Eckpunktepapier durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

⁹⁰ Plobner und Markurt, *Hintergründe zum SBGG*, S. 193.

⁹¹ Jäschke, *Überlegungen zur Abschaffung des TSG*, S. 895.

⁹² Vanagas und Vanagas, *Das Selbstbestimmungsgesetz*, S. 99.

⁹³ Mangold, „Menschenrechtlich gebotene geschlechtliche Selbstbestimmung“ S. 181.

⁹⁴ Vanagas und Vanagas, *Das Selbstbestimmungsgesetz*, S. 145.

⁹⁵ Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 95.

⁸⁶ ebd., S. 264.

⁸⁷ BMFSFJ und BMJ, *Eckpunkte zum Selbstbestimmungsgesetz*, S. 1 f.

⁸⁸ Mangold, *Menschenrechtlich gebotene geschlechtliche Selbstbestimmung*, S. 180.

⁸⁹ BT-Drucks 19/20048, S. 2.

sowie das BMJ festgehalten und am 30. Juni 2022 präsentiert. Das Eckpunktepapier baute inhaltlich auf den bereits zuvor eingebrachten Gesetzesentwürfen auf.⁹⁶ Nach der dort formulierten Zielsetzung sollte künftig eine einheitliche Regelung für alle transgeschlechtlichen, nicht-binären und intergeschlechtlichen Personen gelten, die eine Änderung ihres Geschlechtseintrags oder Vornamens anstreben. Künftig sollte dafür eine Erklärung mit Eigenversicherung beim Standesamt genügen. Ein ärztliches Attest oder eine Begutachtung sollten nicht mehr erforderlich sein. Medizinische Maßnahmen blieben davon unberührt und wären nicht Voraussetzung für die Änderung im Personenstandsregister.⁹⁷

Mit dem Beschluss des Gesetzesentwurfs zum SBGG leitete die Bundesregierung am 23. August 2023 das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ein.⁹⁸ Das Gesetzgebungsverfahren gestaltete sich allerdings langwierig, da das Vorhaben auf erheblichen politischen Widerstand stieß.⁹⁹

Der Deutsche Bundestag hat am 12. April 2024 dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag und zur Änderung weiterer Vorschriften“ (BT-Drucks. 20/9049) in der vom Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geänderten Fassung (BT-Drucks. 20/11004) zugestimmt. In der namentlichen Abstimmung votierten 372 Abgeordnete für den Entwurf, 251 dagegen; es gab elf Enthaltungen und 100 Abgeordnete nahmen nicht an der Abstimmung teil.¹⁰⁰ Am 17. Mai 2024 passierte das Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates die letzte parlamentarische Hürde.¹⁰¹ Am 1. November 2024 ist das SBGG schließlich in Kraft getreten und löste damit das veraltete TSG ab. Die Neuregelungen ersetzen in der Sache die Verfahren unter dem TSG und unter § 45b in der alten Fassung durch ein Gestaltungsrecht des Rechtssubjekts über den personenstandsrechtlichen Geschlechtseintrag.¹⁰²

Mit dem SBGG hat der Gesetzgeber nach jahrzehntelangen juristischen, politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen somit ein Verfahren zur Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen geschaffen, das auf verfassungs- und

menschenrechtskonformen Grundlagen beruht. Dabei wurde der freien Entfaltung der Persönlichkeit ausdrücklich der Vorrang vor tradierten gesellschaftlichen Geschlechterrollenerwartungen eingeräumt.¹⁰³

4.4 Zentrale Bestimmungen des Selbstbestimmungsgesetzes

Das SBGG verfolgt das Ziel, die bestehenden Regelungen zur Änderung des Geschlechtseintrags zu vereinheitlichen und vorhandene Hürden abzubauen. Im Mittelpunkt steht die Einführung eines niedrighwelligen behördlichen Verfahrens, das den Zugang zur Korrektur des Geschlechtseintrags erleichtern soll. Das Gesetz knüpft hierbei direkt an das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Personen an und hebt deren Selbstbestimmung in Bezug auf die geschlechtliche Identität hervor. Ein zentraler Bestandteil des Verfahrens ist daher die eigenständige Erklärung der betreffenden Personen über ihre geschlechtliche Identität.¹⁰⁴

Gemäß § 1 Abs. 1 SBGG ist es Ziel des Gesetzes, die personenstandsrechtliche Geschlechtszuordnung und die Vornamenswahl von der Einschätzung dritter Personen zu lösen sowie die Selbstbestimmung der betroffenen Person zu stärken (Nr. 1) und das Recht jeder Person auf Achtung und respektvolle Behandlung in Bezug auf die Geschlechtsidentität zu verwirklichen (Nr. 2). § 1 Abs. 2 SBGG regelt, dass das Gesetz zu weitergehenden materiellen Aspekten geschlechtlicher Transition, etwa hinsichtlich der Voraussetzungen geschlechtsangleichender Operationen, hormoneller Behandlungen oder altersbezogener Regelungen keine Bestimmungen enthält.¹⁰⁵

Die zentrale Regelung des SBGG bildet § 2 SBGG. Nach § 2 Abs. 1 S. 1 SBGG kann jede Person, deren Geschlechtsidentität von ihrem Geschlechtseintrag im Personenstandsregister abweicht, gegenüber dem Standesamt die Änderung dieses Personenstandseintrages erklären. Die Erklärung muss angeben, welcher Geschlechtseintrag künftig eingetragen werden soll. Zur Wahl stehen dabei die bekannten Optionen nach § 22 Abs. 3 PStG „männlich“, „weiblich“, „divers“ oder „kein Eintrag“. Gleichzeitig sind gemäß § 2 Abs. 3 SBGG mit der Erklärung die Vornamen festzulegen, die die Person fortan führen möchte, diese müssen dem gewählten Geschlechtseintrag entsprechen.¹⁰⁶ Die

⁹⁶ Kellermann, *Selbstbestimmungsgesetz als juristische Korrektur*, S. 103.; Mangold, *Menschenrechtlich gebotene geschlechtliche Selbstbestimmung*, S. 181.

⁹⁷ BMFSFJ und BMJ, Eckpunkte zum Selbstbestimmungsgesetz, S. 2

⁹⁸ BMJ, "Pressemitteilung Nr. 50/2023".

⁹⁹ Duden, *Neue Aufgaben für Standesämter*, S. 259.

¹⁰⁰ Müller, "Debatte zum Gesetzentwurf".

¹⁰¹ Plobner und Markurt, *Hintergründe zum SBGG*, S. 194.

¹⁰² Rentsch und Valentiner, *Das neue Selbstbestimmungsgesetz*, Rn. 11.

¹⁰³ Plobner und Markurt, *Hintergründe zum SBGG*, S. 199.

¹⁰⁴ Rentsch und Valentiner, *Das neue Selbstbestimmungsgesetz*, Rn. 5.

¹⁰⁵ Rentsch und Valentiner, *Das neue Selbstbestimmungsgesetz*, Rn. 6.

¹⁰⁶ ebd., Rn. 8.; Duden, *Neue Aufgaben für Standesämter*, S. 259.

Erklärung ist gemäß der neuen Fassung des § 45b Abs. 1 Satz 1 PStG persönlich vor dem Standesbeamten abzugeben und von diesem zu beurkunden.¹⁰⁷

Mit der Erklärung zur Änderung des Geschlechtseintrags sind zwei formale Versicherungen gemäß § 2 Abs. 2 SBGG abzugeben. Zunächst hat die betroffene Person zu versichern, dass der gewählte Geschlechtseintrag beziehungsweise die Streichung des Geschlechtseintrags ihrer Geschlechtsidentität am besten entspricht. Des Weiteren muss sie versichern, dass ihr die Tragweite der durch die Erklärung bewirkten Folgen bewusst ist. Für beide Versicherungen genügt jeweils eine einfache Erklärung; eine eidesstattliche Versicherung ist nicht erforderlich.¹⁰⁸ Darüber hinaus sieht § 3 SBGG im Fall minderjähriger Personen eine Versicherung vor, dass diese entsprechend beraten sind. Ab dem vollendeten 14. Lebensjahr muss die versichernde Erklärung von der betroffenen Person selbst abgegeben werden, bei jüngeren Personen erfolgt sie durch die gesetzlichen Vertreter. § 3 Abs. 1 S. 4 SBGG nennt beispielhaft, aber nicht abschließend, durch wen eine solche Beratung erfolgen kann. Eine Form des Nachweises über eine erfolgte Beratung ist nicht vorgesehen.¹⁰⁹

Die Änderung des Geschlechtseintrags erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst ist von der erklärenden Person gemäß § 4 SBGG eine schriftliche oder mündliche Anmeldung beim Standesamt erforderlich, bei dem später auch die eigentliche Erklärung nach § 2 SBGG abgegeben werden soll. Die Erklärung zur Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen darf frühestens nach drei und muss spätestens innerhalb von sechs Monaten nach der Anmeldung erfolgen.¹¹⁰ Aufgrund dieser Regelung trat der § 4 SBGG bereits zum 01. August 2024 in Kraft.¹¹¹ Der mindestens dreimonatige Zeitraum zwischen Anmeldung und Erklärung dient als Überlegungs- und Reflektionsfrist. Er soll sicherstellen, dass die Entscheidung bewusst getroffen wird, nicht leichtfertig erfolgt und die Tragweite der Erklärung berücksichtigt wird.¹¹²

Der neue § 45b Abs. 2 S. 1 PStG regelt, dass für die Entgegennahme von Erklärungen nach § 2 des SBGG jenes Standesamt zuständig ist, welches das Geburtenregister von der betroffenen Person, deren Geschlechtseintrag und Vornamen geändert werden sollen, führt. Abweichend davon können sowohl die Anmeldung nach § 4 SBGG als auch

die Beurkundung der Erklärung nach § 2 SBGG von jedem Standesamt in Deutschland entgegengenommen werden.¹¹³

In § 5 SBGG ist eine Sperrfrist und die Vornamenbestimmung bei Rückänderung geregelt. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 SBGG kann die Person vor Ablauf eines Jahres nach der Erklärung der Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen keine erneute Erklärung nach § 2 abgeben. Bei Minderjährigen dagegen gilt die Sperrfrist nicht (§ 5 Abs. 1 S. 2 SBGG). Die Sperrfrist soll dem Schutz vor übereilten Entscheidungen dienen. Sie soll sicherstellen, dass insbesondere volljährige Personen sich der Tragweite ihrer Erklärung bewusst sind und für mindestens ein Jahr an diese gebunden bleiben. Gleichzeitig soll die Vorschrift eine missbräuchliche Nutzung des Verfahrens verhindern sowie mehrfachen Änderungen in kurzer Zeit vorbeugen, um die Standesämter organisatorisch nicht übermäßig zu belasten. Eine erneute Erklärung kann sowohl eine Rückkehr zu einem früheren Geschlechtseintrag als auch die erstmalige Wahl eines anderen Geschlechtseintrags bezwecken.¹¹⁴ Erfolgt die Erklärung mit dem Ziel, zu einem früheren Eintrag zurückzukehren, so ändern sich gemäß § 5 Abs. 2 SBGG auch die Vornamen entsprechend.

Der jeweils aktuelle Geschlechtseintrag und die Vornamen sind gemäß § 6 Abs. 1 SBGG im Rechtsverkehr maßgeblich, soweit auf die personenstandsrechtliche Geschlechtszuordnung oder die Vornamen Bezug genommen wird und gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Die Absätze 2 und 3 des § 6 SBGG stellen klar, dass durch die Änderung weder die Vertragsfreiheit noch das private Hausrecht eingeschränkt werden (Abs. 2) und auch die Verbandsautonomie von Sportverbänden unberührt bleibt (Abs. 3).¹¹⁵ Darüber hinaus entfaltet die Erklärung zum Geschlechtseintrag gemäß § 6 Abs. 4 SBGG im Gesundheitsbereich keine Wirkung, sofern Maßnahmen oder Leistungsansprüche im Zusammenhang mit körperlichen, insbesondere organischen Gegebenheiten stehen.¹¹⁶

Nach § 8 SBGG ist bei Vorschriften, die die Gebärfähigkeit (Abs. 1) oder Zeugungsfähigkeit (Abs. 2) betreffen, auf das tatsächliche Vorliegen dieser körperlichen Merkmale abzustellen. Der personenstandsrechtliche Geschlechtseintrag ist hierfür nicht maßgeblich.¹¹⁷ Im Verhältnis zwischen Staat und Bürger begrenzt das SBGG in bestimmten Ausnahmefällen die Wirkung der Erklärung über den Geschlechtseintrag. So bestimmt § 9

¹⁰⁷ § 45b Abs. 1 PStG vom 19.06.2024 BGBl. 2024 I Nr. 206.

¹⁰⁸ Duden, *Neue Aufgaben für Standesämter*, S. 259 f.

¹⁰⁹ Plobner und Markurt, *Hintergründe zum SBGG*, S. 195.

¹¹⁰ Duden, *Neue Aufgaben für Standesämter*, S. 261.

¹¹¹ BMFSFJ, „Das Selbstbestimmungsgesetz tritt in Kraft“.

¹¹² DT-Drucks. 20/9049, S. 40.

¹¹³ Plobner und Markurt, *Hintergründe zum SBGG*, S. 195 f.

¹¹⁴ DT-Drucks. 20/9049, S. 40.

¹¹⁵ Rentsch und Valentiner, *Das neue Selbstbestimmungsgesetz*, Rn. 14.

¹¹⁶ ebd., Rn. 17.

¹¹⁷ ebd., Rn. 17.

SBGG, dass im Falle eines Spannungs- oder Verteidigungsfalls (Art. 80a, 12a GG) die Zuordnung zum männlichen Geschlecht maßgeblich bleibt, wenn die Änderung des Geschlechtseintrags in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit dem Eintritt dieses besonderen Zustands erfolgt.¹¹⁸ Außerdem legt die Quotenregelungen in § 7 SBGG fest, welcher Zeitpunkt für die geschlechtliche Zuordnung als „männlich“ oder „weiblich“ maßgeblich ist, sofern gesetzliche Vorgaben zur Gleichstellungsförderung eine bestimmte Mindestanzahl oder einen Mindestanteil in Gremien oder Organen vorsehen.¹¹⁹

Infolge der wirksam abgegebenen Erklärung hat die betroffene Person unter anderem Anspruch auf die Berichtigung entsprechender Register (§ 10 Abs. 1 SBGG) sowie auf die Anpassung bestimmter öffentlicher Urkunden (§ 10 Abs. 2 SBGG).¹²⁰ § 11 SBGG ersetzt die bisherige Regelung des § 11 TSG und trifft Bestimmungen zum Eltern-Kind-Verhältnis bei Personen, deren Geschlechtseintrag im Personenstandsregister geändert wurde oder die keinen binären Geschlechtseintrag („männlich“ oder „weiblich“) führen.¹²¹ § 12 SBGG verdeutlicht, dass gesetzliche Regelungen, die sich auf Männer und Frauen beziehen und für beide Geschlechter identische Rechtsfolgen vorsehen, unabhängig von der im Personenstandsregister eingetragenen Geschlechtsangabe für alle Personen gelten. Erfasst sind damit auch Personen mit dem Eintrag „divers“ oder ohne Geschlechtsangabe.¹²²

Eine weitere Folge der Änderung des Geschlechtseintrags ist das Offenbarungsverbot gemäß § 13 SBGG, welches in § 5 TSG seinen Vorläufer hatte. Ziel dieser Regelung ist es, Personen mit seltener Geschlechtsidentität vor Ausgrenzung und Diskriminierung zu schützen. Das Offenbarungsverbot untersagt die Offenlegung oder Ermittlung früherer Geschlechtseinträge und Vornamen ohne die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person. Ein Verstoß kann gemäß § 14 SBGG unter bestimmten Voraussetzungen als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.¹²³

5 Herausforderungen und Veränderungen aus Sicht der Standesämter

In diesem Kapitel wird die Implementierung des Selbstbestimmungsgesetzes aus Sicht der Standesämter analysiert. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf den Herausforderungen bei der Umsetzung. Anschließend werden die wesentlichen Veränderungen für die Betroffenen und die Verwaltung dargestellt sowie mögliche zukünftige Herausforderungen für die Verwaltungspraxis daraus abgeleitet.

5.1 Methodische Grundlagen der Interviews

Neben der klassischen Literaturrecherche kommt in diesem Kapitel die Methode der qualitativen Forschung in Form leitfadengestützter Expert:inneninterviews zum Einsatz.

Qualitative Interviews sind eine wichtige Methode der empirischen Forschung. Durch ihre offene und persönliche Gesprächsform ermöglichen sie eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Forschungsthema. Im Vergleich zu standardisierten quantitativen Interviews bieten sie eine weniger formelle Gesprächsatmosphäre und erlauben durch kleinere Stichproben eine tiefgehende inhaltliche Analyse. Vor der Durchführung qualitativer Interviews sind umfangreiche Vorbereitungen erforderlich. Zentral ist dabei die Rekrutierung geeigneter Interviewpartner:innen sowie die organisatorische Abstimmung hinsichtlich Zeit, Ort und thematischer Schwerpunkte des Gesprächs.¹²⁴

Leitfadeninterviews zeichnen sich durch einen halbstrukturierten Gesprächsverlauf anhand eines vorbereiteten Interviewleitfadens aus, während Expert:inneninterviews vor allem durch die gezielte Auswahl und den Status der befragten Personen definiert sind.¹²⁵ Wer als Expert:in gilt, hängt vom jeweiligen Forschungsgegenstand ab. In der Regel handelt es sich um Personen, die über spezielles Wissen, berufliche Erfahrung oder Verantwortung in einem bestimmten Themenbereich verfügen.¹²⁶ Für diese Arbeit wurden gezielt Standesbeamte:innen verschiedener Standesämter als Expert:innen ausgewählt, da sie das SBGG in der Praxis umsetzen und somit direkten Einblick in die Anwendung und Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben haben. Die befragten Personen agieren folglich als Informationsquelle und Auskunftspersonen in ihrer jeweiligen beruflichen Funktion.¹²⁷

¹¹⁸ ebd., Rn. 16.

¹¹⁹ BT-Drucks. 20/9049, S. 45.

¹²⁰ Rentsch und Valentiner, *Das neue Selbstbestimmungsgesetz*, Rn. 13.

¹²¹ BT-Drucks. 20/9049, S. 51.

¹²² BT-Drucks. 20/9049, S. 54.

¹²³ Duden, *Neue Aufgaben für Standesämter*, S. 263 f.

¹²⁴ Berger-Grabner, *Wissenschaftliches Arbeiten*, S. 142-143.

¹²⁵ Helfferich, *Leitfaden- und Experteninterviews*, S. 559.

¹²⁶ Berger-Grabner, *Wissenschaftliches Arbeiten*, S. 152.

¹²⁷ Hiltz und Otten, *Qualitative Expert*inneninterviews*, S. 174.

Trotz vorgegebener Themenblöcke in dem theoretisch fundierten Leitfaden, welcher die Vergleichbarkeit der Interviews sicherstellt, bleibt bei Leitfadeninterviews Raum für individuelle und spontane Äußerungen. Die Interviews beginnen typischerweise mit einer berufsbiografischen Einstiegsfrage, gefolgt von bis zu zehn offenen Fragen zu zentralen Themenbereichen, die durch gezieltes Nachfragen vertieft werden können. Ein Vorteil dieser Methode besteht darin, dass die forschende Person einem festgelegten Fragenkatalog mit spezifischen Fragen folgen kann, wobei die Reihenfolge der Fragestellungen nicht zwingend eingehalten werden muss.¹²⁸

Der Leitfaden wird nach dem Prinzip „so offen wie möglich, so strukturiert wie nötig“¹²⁹ erstellt. Zunächst wird den Befragten mit einer offenen Leitfrage die Gelegenheit gegeben, sich möglichst frei zu äußern, um ein breites Antwortspektrum an für die Forschung relevanten Informationen zu erhalten. Im zweiten Schritt werden gezielt Aspekte angesprochen, zu denen keine oder nicht ausreichend Informationen vorliegen. Durch diese spezifischen Nachfragen kann gewährleistet werden, dass alle für die Forschung bedeutenden und interessanten Äußerungen erfasst werden.¹³⁰

Der Interviewleitfaden besteht aus insgesamt 10 Leitfragen mit verschiedenen konkreten Nachfragen (siehe Anhang 1). Insgesamt wurden im Zeitraum vom 9. Mai 2025 bis zum 21. Mai 2025 sechs Interviews mit Standesbeamten:innen und einer Standesamtsaufsicht geführt. Interviewt wurden drei Städte im Kreis G: Stadt B, Stadt C und Stadt D, sowie die zuständige Standesamtsaufsicht.¹³¹ Ergänzend wurde die Stadt E aus einem Nachbarkreis befragt. Zum Vergleich wurde zudem die Stadt F als Großstadt interviewt.¹³² Darüber hinaus hat sich die Großstadt H zu einer schriftlichen Stellungnahme bereit erklärt. Die Interviews fanden je nach Möglichkeit telefonisch oder im persönlichen Gespräch vor Ort statt. Sie wurden aufgezeichnet (mit Ausnahme von Interview Nr. 5), transkribiert und anschließend ausgewertet. (siehe Anhang 2 – 7, 9).

5.2 Implementierung des Gesetzes in der Praxis

Ausgehend von den geführten Interviews wird nachfolgend die Umsetzung des SBGG in der Praxis analysiert.

5.2.1 Vorbereitung auf das Gesetz

Nachdem bekannt wurde, dass das TSG sowie § 45b PStG durch das neue Selbstbestimmungsgesetz abgelöst werden sollen, haben sich die befragten Standesämter teils eigenständig intensiv mit dem neuen Gesetz auseinandergesetzt. Der Gesetzestext wurde sorgfältig begutachtet, sodass frühzeitig mit den ersten Vorbereitungen begonnen werden konnte.¹³³ Bei der Stadt F geschah dies aus dem Wissen heraus, dass es sich um eine für die Stadt relevante Neuerung handelt, die vermutlich viele Personen betreffen wird.¹³⁴ Dort wurde bereits frühzeitig mit dem Gesetzentwurf sowie den zugehörigen Drucksachen gearbeitet. Ziel war es, nicht nur den Wortlaut der Paragraphen zu erfassen, sondern auch die Intention des Gesetzgebers nachzuvollziehen. Dabei konnten erste Erkenntnisse gewonnen werden. Zugleich führte die teils unklare Formulierung einzelner Regelungen aber auch zu Verunsicherung.¹³⁵ Außerdem hat ein Austausch zwischen verschiedenen Standesämtern stattgefunden, wodurch sich einige Vorbereitungen früh entwickelt haben.¹³⁶

Teils wurden erste Informationen über das neue Gesetz aus den Medien wahrgenommen.¹³⁷ Die weitere Einarbeitung in das Selbstbestimmungsgesetz erfolgte auf vergleichbare Weise: Ergänzende Informationen wie Erläuterungen und Anwendungshinweise erhielten die Standesämter schrittweise über Rundschreiben von Ministerien auf Bundes- und Landesebene, über Newsletter des Fachverbands sowie durch Mitteilungen der jeweils zuständigen Standesamtsaufsicht. Letztere leitete aufkommende Fragen an übergeordnete Stellen weiter und unterstützte so eine rechtssichere Auslegung des Gesetzes. Darüber hinaus boten Fachartikel in der Standesamtszeitschrift StAZ sowie Schulungen des Fachverbands und auf Kreisebene – wie etwa im Kreis G – vertiefende Einblicke in die neue Rechtslage.¹³⁸ Durch fachinterne Vorbereitungen innerhalb des Standesamts, beispielsweise durch die Fachgebietsleitung, wurden diese externen

¹³³ Interview Nr. 3, Z. 111-112; Interview Nr. 2, Z. 82; Interview Nr. 5, Z. 37-38

¹³⁴ Interview Nr. 3, Z. 113-114

¹³⁵ Interview Nr. 3, Z. 117-126

¹³⁶ Interview Nr. 3, Z. 126-131

¹³⁷ Interview Nr. 4, Z. 72

¹³⁸ Interview Nr. 1, Z. 60-63, Interview Nr. 2, Z. 83-90; Interview Nr. 3, Z. 131-141; Interview Nr. 5, Z. 35-36; Interview Nr. 6, Z. 72-75

¹²⁸ Berger-Grabner, *Wissenschaftliches Arbeiten*, S. 151-152.

¹²⁹ Helfferich, *Leitfaden- und Experteninterviews*, S. 560.

¹³⁰ ebd., S. 566.

¹³¹ Fußnote aufgrund der Anonymisierung nur in der Originalversion.

¹³² Fußnote aufgrund der Anonymisierung nur in der Originalversion.

Vorbereitungen und Informationen ergänzt.¹³⁹ Und auch in der der zentralen Standesamtsschule, der Akademie für Personenstandswesen, wurde ausgiebig zu dem neuen Selbstbestimmungsgesetz gelehrt.¹⁴⁰

Nach Auffassung der Standesamtsaufsicht des Kreises G werden sich, wie bei vielen neuen gesetzlichen Regelungen, praktische Fragestellungen teilweise erst im Vollzug zeigen und teils erst durch gerichtliche Entscheidungen eindeutig beantwortet werden können.¹⁴¹

5.2.2 Qualität und Zeitpunkt der Vorbereitungen

Hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Informationen und des Zeitpunkts der Vorbereitung auf das neue Gesetz zeigen sich unter den Standesbeamt:innen teilweise unterschiedliche Bewertungen.

Der Standesbeamte der Stadt B berichtet von einer umfassenden Informationslage und dem Eindruck, auch in Bezug auf die technischen Herausforderungen, gut auf die Umsetzung des Gesetzes vorbereitet gewesen zu sein. Der Hersteller der von den Standesämtern genutzten Fachanwendung AutiSta bemühte sich, zeitnah entsprechende Formulare bereitzustellen und unterstützte die technische Umsetzung. Insgesamt wurden die Vorbereitungen aus Sicht des Standesbeamten als ausreichend empfunden. Kleinere Unsicherheiten und Abstimmungsfragen konnten zeitnah geklärt werden und die bereitgestellten Informationen wurden als hilfreich und gut nutzbar bewertet.¹⁴²

Die Handreichungen der Ministerien wurden vom Standesbeamten der Stadt F als hilfreich bewertet.¹⁴³ Auch die Informationen, die von unterschiedlichen Stellen bereitgestellt wurden, empfand das Standesamt der Stadt F von der Qualität und Quantität genau passend.¹⁴⁴

Nach der Schulung durch den Fachverband fühlten sich die Standesbeamt:innen der Städte D und E besser vorbereitet, da dort sowohl die Hintergründe als auch die konkrete Vorgehensweise zum neuen Gesetz vermittelt wurden. Die Schulung wurde insgesamt als hilfreich und stärkend empfunden und der Inhalt der Schulung sei ausreichend gewesen.¹⁴⁵ Die Standesamtsaufsicht vertritt hingegen die Meinung, dass bei den

Schulungen ein Teil der praxisbezogenen Fragen offen oder unbeantwortet blieben.¹⁴⁶ Bei der Standesbeamtin der Stadt C entstand der Eindruck, dass die Gesetzgebung ohne ausreichende Rücksprache mit der Praxis erfolgt sei. Die Informationen wurden teils als lückenhaft, verspätet oder widersprüchlich empfunden. Beispiel: Uneinheitliche Vorgaben zur Anzahl der neuen Vornamen – zunächst sollte sie gleichbleiben, dann wurde doch eine freie Wahl erlaubt.¹⁴⁷

Der Zeitpunkt der Einbindung der Standesämter wurde vom Standesbeamten der Stadt B als passend wahrgenommen, es bestand kein Wunsch nach einer frühzeitigeren Einbindung oder konkreteren Vorgaben. Die Ministerien auf Bundes- und Landesebene haben wiederholt Vorgaben konkretisiert und Unsicherheiten beseitigt, was als hilfreich erlebt wurde.¹⁴⁸

Auch der Standesbeamte der Stadt F ist der Ansicht, dass die Handreichungen und Hilfestellungen, die benötigt wurden, grundsätzlich rechtzeitig zur Verfügung gestellt wurden.¹⁴⁹ Er betont jedoch auch, dass eine frühzeitigere Einbindung der Standesämter, insbesondere für die Beratung der Bürger:innen im Vorfeld, hilfreich gewesen wäre. Denn erste Fragen zum SBBG traten nicht erst zum Inkrafttreten am 1. Oktober 2024 auf, sondern bereits mit Bekanntwerden des geplanten Gesetzes. Dadurch entstand teils die ungünstige Situation, dass keine verbindliche Auskunft erteilt werden konnte. Den verzögerten Informationsfluss erklärt er damit, dass auch die Ministerien das neue Gesetz zunächst aufarbeiten mussten.¹⁵⁰ Der Standesbeamte spricht sich dafür aus, dass die Gesetzgebung künftig stärker und vor allem früher die Erfahrungen aus der Praxis berücksichtigen sollte. Dabei sollte insbesondere auch auf die unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen kleiner und großer Standesämter eingegangen werden. Eine intensivere Kommunikation zwischen Gesetzgebung und Ausführungsebene könnte die Arbeit in der Praxis vereinfachen und die Umsetzbarkeit und Klarheit künftiger Reformen verbessern.¹⁵¹

Die Standesbeamtin der Stadt C äußerte, dass die Umsetzungsebene in den Gesetzgebungsprozess nicht frühzeitig einbezogen wurde. So trat das Gesetz im November in Kraft, die finalen Informationen dazu erreichten die Standesämter jedoch erst Ende September bis Oktober. Sie hält es für sinnvoll, die Praxis bereits bei Gesetzesentwürfen

¹³⁹ Interview Nr. 5, Z. 39

¹⁴⁰ Interview Nr. 3, Z. 275-277.

¹⁴¹ Interview Nr. 6, Z. 75-77.

¹⁴² Interview Nr. 1, Z. 64-72.

¹⁴³ Interview Nr. 3, Z. 131-136.

¹⁴⁴ Interview Nr. 3, Z. 278-279-280.

¹⁴⁵ Interview Nr. 4, Z. 82-84; Interview Nr. 5, Z. 42-44.

¹⁴⁶ Interview Nr. 6, Z. 73-75.

¹⁴⁷ Interview Nr. 2, Z. 92-103.

¹⁴⁸ Interview Nr. 1, Z. 79-82.

¹⁴⁹ Interview Nr. 3, Z. 181-182.

¹⁵⁰ Interview Nr. 3, Z. 148-159.

¹⁵¹ Interview Nr. 3, Z. 163-178.

stärker einzubinden, etwa zur frühzeitigen Identifikation potenzieller Umsetzungsprobleme. Als Beispiel nannte sie das Namensrecht, bei dem im Nachgang ein Reparaturgesetz erforderlich war. Ein ähnliches Vorgehen zeichnete sich auch beim SBGG ab: Erst die nachträglich veröffentlichten Umsetzungshinweise brachten vollständige Klarheit. Gesetzesentwürfe sollten daher frühzeitig diskutiert und auf ihre praktische Umsetzbarkeit hin geprüft werden.¹⁵²

Von der Standesbeamtin der Stadt E wird berichtet, dass die zentrale Schulung erst im Herbst – also kurz vor Inkrafttreten des Gesetzes – stattfand, obwohl bereits ab August Anmeldungen entgegengenommen werden konnten. Die Schulung wurde als hilfreich aber verspätet wahrgenommen, da in der Zwischenzeit bereits erste Anfragen von Betroffenen eingingen, ohne dass ausreichend gesicherte Informationen zur Verfügung standen. Eine frühzeitigere Bereitstellung relevanter Informationen wäre wünschenswert gewesen.¹⁵³ Und insbesondere im Hinblick auf konkrete Beratungssituationen und Einzelfälle wurde der Bedarf an zusätzlichen praxisnahen Informationen und Fortbildungen betont.¹⁵⁴

5.2.3 Herausforderungen bei der Umsetzung

Beim Standesamt der Stadt C stellten die verzögerten Umsetzungsvorschriften eine Herausforderung dar. Dadurch entstanden beispielsweise Unsicherheiten hinsichtlich der zulässigen Anzahl neuer Vornamen sowie bei der Auslegung und Berechnung der gesetzlichen Fristen. Diese Unklarheiten führten dazu, dass nicht alle Fragen der Bürger:innen sofort eindeutig beantwortet werden konnten.¹⁵⁵ Ähnlich erging es auch dem Standesamt der Stadt F, dort gab es bereits lange vor Inkrafttreten des Gesetzes viele Nachfragen von Bürger:innen. Das Standesamt sah sich anfangs mit einer Situation konfrontiert, in der zwar Interesse und Bedarf vorhanden waren, jedoch unsichere Rechtsgrundlagen die Auskunft erschwerten. Besonders problematisch war dabei, dass verschiedene Quellen (Gesetzestext, Begründung, erste Handreichungen) nicht eindeutig waren und teilweise widersprüchlich interpretiert werden konnten. Eine praktische Herausforderung bestand in der Frage, wie die schriftliche Anmeldung gemäß § 4 SBGG konkret auszugestalten sei. Unklar war zunächst, ob ein formloser Zweizeiler ausreichen würde oder ein umfangreicheres Formular mit detaillierten Angaben erforderlich sei. Diese

Unsicherheit erschwerte die tägliche Arbeit der Standesbeamt:innen. Auch in Bezug auf die Wahl der Vornamen in Kombination mit dem neuen Geschlechtseintrag herrschte zunächst Uneinigkeit, was zusätzliche Herausforderungen in der praktischen Umsetzung mit sich brachte.¹⁵⁶

Auch beim Standesamt der Stadt B herrschten zunächst Unsicherheiten bei der Auslegung des Gesetzes bezüglich der Vornamenswahl. Anfangs wurde von den Ministerien die Meinung vertreten, dass es bei der Anzahl der vorherigen Vornamen bleiben müsse.¹⁵⁷ Beim Standesamt der Stadt E ergaben sich ebenso Herausforderungen im Bereich der Namensführung. Schwierigkeiten traten insbesondere bei der Namenswahl auf, da teils frei erfundene Namen gewählt wurden.¹⁵⁸ In einem Fall wurde bereits ein Gutachten von der Gesellschaft von deutscher Sprache gefordert, um die Eintragungsfähigkeit eines Namens zu überprüfen.¹⁵⁹

Das Standesamt der Stadt D wurde durch Namensvorstellungen, die in der Praxis nicht umsetzbar waren, etwa Fantasienamen, unzulässige Namenskombinationen oder solche, die nicht geschlechtsneutral gewählt wurden, vor Herausforderungen gestellt. Jedoch konnten bislang durch eine individuelle Beratung alle Fälle einvernehmlich geklärt werden. Zur Klärung offener Fragen bei der Anwendung des Gesetzes wurden die erläuternden Erlasse herangezogen, die beispielsweise die zulässige Anzahl von Vornamen oder konkrete Vorgaben zur Auswahl zulässiger Namen regeln.¹⁶⁰

Auch bei der Standesamtsaufsicht des Kreises G traten Fragen zur korrekten Namensführung auf. Die Vorgabe, dass der neue Vorname zum gewählten Geschlechtseintrag passen soll, sorgte zunächst für Verunsicherung – insbesondere bei der Wahl des Eintrags „divers“ oder dem Verzicht auf einen Geschlechtseintrag. Im Oktober erfolgte durch das Ministerium die Klarstellung, dass in solchen Fällen männliche, weibliche sowie geschlechtsneutrale Vornamen und beliebige Kombinationen daraus zulässig sind.¹⁶¹ Unklarheit bestand zudem hinsichtlich der zulässigen Anzahl an Vornamen, denn widersprüchliche Aussagen zweier Ministerien führten zunächst zu Verunsicherung. Inzwischen wurde jedoch klargestellt, dass bis zu fünf Vornamen als zulässig gelten.¹⁶²

¹⁵⁶ Interview Nr. 3, Z. 185-197.

¹⁵⁷ Interview Nr. 1, Z. 99-102.

¹⁵⁸ Interview Nr. 4, Z. 87-88.

¹⁵⁹ Interview Nr. 4, Z. 94-96.

¹⁶⁰ Interview Nr. 5, Z. 47-52.

¹⁶¹ Interview Nr. 6, Z. 80-85.

¹⁶² Interview Nr. 6, Z. 85-89.

¹⁵² Interview Nr. 2, Z. 106-124.

¹⁵³ Interview Nr. 4, Z. 72-79.

¹⁵⁴ Interview Nr. 4, Z. 145-154.

¹⁵⁵ Interview Nr. 3, Z. 131-139.

Aus technischer Perspektive war eine Anpassung des Fachverfahrens AutiSta erforderlich. Die Verantwortung dafür lag nicht bei den Standesämtern, sondern übergeordnet beim Verlag für Standesamtswesen. Es mussten beispielsweise Formulare zur Aufnahme der Anmeldung und Erklärung zur Verfügung gestellt werden, auch die Option der Folgebeurkundungen in den Personenstandsregistern musste eingerichtet werden und die gesetzliche Mitteilungspflicht an die Meldebehörden.¹⁶³

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes war die technische Umsetzung in AutiSta noch nicht abgeschlossen, sodass vorübergehend auf manuell auszufüllende Formulare zurückgegriffen werden musste. Auch wenn eine rechtzeitige Implementierung die Arbeit der Standesämter erleichtert hätte, wurde die fehlende Softwarelösung nicht als gravierende Herausforderung wahrgenommen. Der Verfahrenshersteller hatte frühzeitig darüber informiert, dass die Umsetzung bis zum 1. Mai 2025 nicht abgeschlossen sein werde, da zu diesem Zeitpunkt zusätzlich umfangreiche Änderungen im Rahmen der Reform des Namensrechts anstünden. Die Übergangslösung mit Formularen wurde von den Standesämtern als praktikabel bewertet. Von der verzögerten Softwareanpassung waren alle Standesämter betroffen, jedoch wurde diese Situation angesichts der vorhandenen Ersatzlösung und ähnlicher Erfahrungen aus der Vergangenheit allgemein als eher unproblematisch eingeschätzt.¹⁶⁴

Vom Standesamt der Stadt F wird dazu berichtet, dass eine direkte digitale Erfassung und Versendung der Mitteilungen, nachdem eine Beurkundung infolge einer Erklärung nach dem SBGG erfolgte, nicht möglich ist. Die daraus resultierende Herausforderung bestand darin, eigene Formulare zu erstellen, mit denen die Erklärung nach dem SBGG angemeldet werden kann. Die Kommunikation mit anderen Behörden wird per Post oder per gesicherter Mail abgewickelt und notwendige Mitteilungen manuell verschickt. Es kann also zunächst nicht so mit AutiSta gearbeitet werden, wie man das gerne getan hätte und gewohnt ist.¹⁶⁵ Auch die Stadt D berichtet davon, dass eine direkte Übertragung von Fällen nach dem SBGG in das System und dadurch eine abgeschlossene Fallbearbeitung noch immer nicht möglich ist.¹⁶⁶

Gemäß § 4 SBGG ist die Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen von der erklärenden Person drei Monate vor der Erklärung nach § 2 mündlich oder schriftlich bei

dem Standesamt anzumelden, bei dem die Erklärung abgegeben werden soll. Und die Erklärungen nach dem SBGG sind gemäß § 45b Abs. 1 S. 1 PStG persönlich vor dem Standesamt abzugeben und von diesem zu beurkunden.¹⁶⁷ Daraus ergaben sich zumindest bei den größeren Standesämtern Herausforderungen in zeitlicher und personeller Hinsicht. Informationsanfragen, Anmeldungen, Beratungen und letztlich die Terminierung der eigentlichen Erklärung nach dem SBGG mussten bei dem Standesamt der Stadt H mit den bestehenden Personalkapazitäten zusätzlich geleistet werden. Dies führte unter anderem dazu, dass Beurkundungstermine für andere Personengruppen über Monate nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung standen.¹⁶⁸

Auch beim Standesamt der Stadt F ergaben sich Herausforderungen mit der Infrastruktur, denn das neue Gesetz brachte zusätzliche Aufgaben in ein ohnehin schon ausgelastetes System. Die Herausforderung lag darin, weitere Terminarten im Standesamt zu etablieren und diese mit dem regulären Tagesgeschäft zu koordinieren. Trotz dieser Mehrbelastung konnten Terminwünsche erfüllt werden, was als Erfolg gewertet wird. Das Verfahren nach dem SBGG gilt mittlerweile als in das Tagesgeschäft integriert.¹⁶⁹ Beim Standesamt der Stadt B war zu Beginn eine organisatorische Koordination notwendig, da es durch das neue Gesetz zu einem erhöhten Andrang kam. Erschwerend kam hinzu, dass das Inkrafttreten des Gesetzes auf einen Feiertag (1. November, NRW) fiel, was zusätzliche Abstimmungen erforderte. Insgesamt wurden die Abläufe jedoch nicht als besonders stressig oder problematisch wahrgenommen.¹⁷⁰

Die Standesamtsaufsicht des Kreises G berichtet, dass zu Beginn Unklarheit darüber bestand, ob bei der Anmeldung bereits der Geschlechtseintrag und die Vornamen verbindlich festgelegt sein müssen. Inzwischen wurde jedoch klargestellt, dass die Anmeldung lediglich der Ankündigung der Erklärungsabsicht dient und die Angaben noch nicht abschließend vorliegen müssen.¹⁷¹

Beim Standesamt der Stadt H bestand zu Beginn noch Unklarheit darüber, ob die Erklärung zur Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen bereits mit ihrem Eingang beim Standesamt oder erst mit der Eintragung im Register rechtswirksam wird. Während diese Frage inzwischen geklärt werden konnte, ist noch offen, unter welchen

¹⁶³ Interview Nr. 6, Z. 97-102.

¹⁶⁴ Interview Nr. 1, Z. 106-129; Interview Nr. 2, Z. 127-131; Interview Nr. 4, Z. 127-134, Interview Nr. 5, Z. 57.

¹⁶⁵ Interview Nr. 3, Z. 237-258.

¹⁶⁶ Interview Nr. 5, Z. 59-61.

¹⁶⁷ § 45b Abs. 1 PStG vom 19.06.2024 BGBl. 2024 I Nr. 206.

¹⁶⁸ Schriftliche Auskunft Nr. 1, Z. 52-57.

¹⁶⁹ Interview Nr. 3, Z. 198-210.

¹⁷⁰ Interview Nr. 1, Z. 90-96.

¹⁷¹ Interview Nr. 6, Z. 89-94.

Personalien betroffene Kindeseltern bezogen auf § 11 SBGG in Geburtenregister Neugeborener einzutragen sind.¹⁷²

5.2.4 Erfahrungen mit der Umsetzung

Tabelle 1: Übersicht über die Fallzahlen nach dem SBGG

Standesamt	Zeitraum v. 01.08.2024 – 31.12.2024	Zeitraum v. 01.01.2025 – 31.04.2025
B	4 Anmeldungen 4 Erklärungen	11 Anmeldungen 9 Erklärungen
C	20 Anmeldungen 20 Erklärungen	12 Anmeldungen 6 Erklärungen
D	3 Anmeldungen 3 Erklärungen	6 Anmeldungen 6 Erklärungen
E	509 Anmeldungen 284 Erklärungen	207 Anmeldungen 283 Erklärungen
F	12 Anmeldungen 12 Erklärungen	4 Anmeldungen 4 Erklärungen
H	Insgesamt 282 Anmeldungen 220 Erklärungen	

Im Zeitraum vom 01.08.2024 bis zum 31.12.2024 wurden im gesamten Kreis G insgesamt 41 Erklärungen zur Änderung des Geschlechtseintrags abgegeben. Zusätzlich wurden 13 Anmeldungen registriert, bei denen bislang noch keine Erklärung erfolgt ist. Es wurde kein Fall bekannt, in dem eine Erklärung aufgrund von Unzulässigkeit abgelehnt wurde.¹⁷³

Nach Auskunft der Standesamtsaufsicht des Kreises G wurde seitens der Standesämter bislang weder positives noch negatives Feedback zur Umsetzung des SBGG zurückgemeldet. Dies lässt darauf schließen, dass die Einführung des Gesetzes weitgehend reibungslos verlief und weder rechtliche, personelle noch technische Schwierigkeiten aufgetreten sind.¹⁷⁴ Die Rückmeldungen der befragten Standesämter bestätigen diese Annahme. Die Standesbeamt:innen der Stadt B erleben die Umsetzung des Gesetzes als unproblematisch und positiv.¹⁷⁵ Auch im Standesamt der Stadt C verläuft die Einführung

des Gesetzes reibungslos und wird von den betroffenen Personen gut angenommen.¹⁷⁶ Beim Standesamt der Stadt D zeigt sich ein ähnliches Bild: Die Umsetzung gestaltet sich bislang reibungslos, nennenswerte Schwierigkeiten sind in der Praxis nicht aufgetreten.¹⁷⁷

Auch im Standesamt der Stadt E wurde die Umsetzung des Gesetzes positiv bewertet. Es erwies sich im Arbeitsalltag als unproblematisch und konnte schnell in die Abläufe integriert werden, auch wenn aufgrund der geringen Fallzahlen nicht von einem echten Tagesgeschäft gesprochen werden kann.¹⁷⁸

Das Standesamt der Stadt F beurteilt die Umsetzung des SBGG insgesamt als sehr positiv. Besonders hilfreich war die frühzeitige und umfassende Vorbereitung, da mit hohen Anforderungen gerechnet wurde. Als sich später herausstellte, dass die praktischen Anforderungen geringer ausfielen als erwartet, erleichterte dies die Umsetzung erheblich. Dank der vielen Informationen konnte bereits im Rahmen der Anmeldung eine umfassende Beratung erfolgen, was die spätere Erklärung deutlich vereinfachte. Die sorgfältige Vorbereitung trug maßgeblich dazu bei, dass die Erklärungen strukturiert, sicher und effizient entgegengenommen werden konnten. Trotz anfänglicher Herausforderungen durch die hohen Fallzahlen gelang es, die neuen gesetzlichen Vorgaben erfolgreich und dauerhaft in den Arbeitsalltag zu integrieren.¹⁷⁹ Entgegen der Erwartungen nutzten überraschend viele Personen die Möglichkeit der mündlichen Anmeldung und auch bei schriftlichen Anmeldungen wurde regelmäßig der persönliche Kontakt zur Terminvereinbarung und Beratung gesucht. Die Umsetzung zum jeweiligen Stichtag (01.08. und 01.11.2024) verlief reibungslos, sodass die gesetzlich vorgesehene Arbeit in vollem Umfang geleistet werden konnte.¹⁸⁰

Größere Konfliktfälle im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz wurden von keinem der befragten Standesämter berichtet, auch der Standesamtsaufsicht des Kreises G sind keine entsprechenden Fälle bekannt.¹⁸¹ Das einzige wahrnehmbare Konfliktpotenzial betraf die Wahl der Vornamen, etwa hinsichtlich der zulässigen Anzahl, wobei diese Fragen bis zur Abgabe der Erklärung weitgehend geklärt werden konnten.¹⁸² In Einzelfällen kam es zu Schwierigkeiten bei Namenswünschen, die nicht gesetzeskonform umsetzbar

¹⁷⁶ Interview Nr. 2, Z. 170-173.

¹⁷⁷ Interview Nr. 5, Z. 64.

¹⁷⁸ Interview Nr. 5, Z. 177-180.

¹⁷⁹ Interview Nr. 3, Z. 288-301; Interview Nr. 3, Z. 314-335.

¹⁸⁰ Interview Nr. 3, Z. 301-312.

¹⁸¹ Interview Nr. 6, Z. 118.

¹⁸² Interview Nr. 2, Z. 235-242.

¹⁷² Schriftliche Auskunft Nr. 1, Z. 69-71.

¹⁷³ Interview Nr. 6, Z. 106-108.

¹⁷⁴ Interview Nr. 6, Z. 113-117.

¹⁷⁵ Interview Nr. 1, Z. 145-146.

waren. Durch die Beratung der Standesbeam:innen konnten jedoch in allen Fällen einvernehmliche Lösungen gefunden werden.¹⁸³

5.3 Wesentliche Veränderungen

Im Folgenden wird dargestellt, welche wesentlichen Veränderungen des SBGG aus Sicht der befragten Standesämter sowohl für betroffene Personen als auch für die Verwaltung mit sich bringen.

5.3.1 Veränderungen für die Betroffenen

Im Unterschied zu den vorherigen Regelungen nach dem TSG und § 45b PStG a.F. stellt das SGBB eine grundlegende Vereinfachung dar. Während beim TSG umfangreiche medizinische und psychologische Gutachten sowie ein gerichtliches Verfahren notwendig waren und bei § 45b PStG ein ärztliches Attest über eine Variante der Geschlechtsentwicklung verlangt wurde, basiert die Änderung von Geschlechtseintrag und Vornamen nun ausschließlich auf einer Selbstauskunft der betroffenen Person. Die vorherigen Hürden sind somit komplett weggefallen.¹⁸⁴ Die neue Regelung ist damit deutlich niederschwelliger und macht es für Personen ohne weitere Einschränkungen jederzeit möglich, auch ohne die externe Bestätigung ihrer geschlechtlichen Selbstwahrnehmung und ohne in ärztlicher Behandlung zu sein, den Personenstandseintrag zu ändern.¹⁸⁵ Durch das SBGG wurde das Verfahren angenehmer gestaltet, da nun lediglich eine dreimonatige Frist einzuhalten ist, bevor die Erklärung beim Standesamt abgegeben werden kann.¹⁸⁶

Im Vergleich zu der früheren Rechtslage nach dem TSG und des § 45b PStG a.F. knüpft das SBGG nur noch rein an die subjektiv empfundene Geschlechtsidentität einer Person an, also erübrigt sich die Differenzierung von intergeschlechtlichen, transgeschlechtlichen bzw. nichtbinären Menschen. Die Differenzierung war teils umstritten, da sich verschiedene Definitionen der Begrifflichkeiten zum Beispiel auf politischer und medizinischer Ebene entwickelt haben. Für die betroffenen Personen stellt das SBGG insoweit eine Erleichterung dar, weil sie keinem Erklärungszwang mehr ausgesetzt sind. Die Abgabe der Erklärung nach dem SBGG setzt nur eine Eigenversicherung voraus, dass die Änderung des Geschlechtseintrags der eigenen Geschlechtsidentität am besten

entspricht und dass einem die Tragweite der durch die Erklärung bewirkten Folgen bewusst ist.¹⁸⁷

Der frühere Prozess nach dem TSG galt als langwierig, es handelte sich um einen schwierigen Prozess, welcher für die Betroffenen nicht immer angenehm gewesen ist.¹⁸⁸ Das Begutachtungsverfahren, welches von den Betroffenen häufig als entwürdigend oder übergriffig empfunden wurde, konnte mehrere Monate bis hin zu Jahren dauern. Die Gesamtkosten des TSG-Verfahrens betragen durchschnittlich 1.868 Euro und waren entweder von der antragstellenden Person oder, im Falle von Verfahrenskostenhilfe ohne Ratenzahlung, von der Justizkasse zu tragen.¹⁸⁹ Die Gebühren für das neue Verfahren sind im Rahmen der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW auf 45 Euro festgelegt worden.¹⁹⁰ Eine weitere Neuerung ist die zwingende Vornamensänderung in Verbindung mit der Änderung des Geschlechtseintrags.¹⁹¹

Die Standesbeam:innen berichten, dass die betroffenen Personen die neuen Möglichkeiten zur Änderung des Personenstandseintrags mit großer Erleichterung und Dankbarkeit aufnehmen. Es sei spürbar, dass viele Menschen sich durch das vereinfachte Verfahren emotional entlastet fühlen. Den Betroffenen falle sprichwörtlich „ein Stein vom Herzen“. ¹⁹² Aus der Praxis wird berichtet, dass man nicht wüsste, was schöner sei – eine Eheschließung oder eine Beurkundung nach dem SBGG. Dieser Vergleich zeigt aus Sicht des Standesbeamten, dass das Gesetz ein guter Schritt in die richtige Richtung zu sein scheint.¹⁹³

Die Veränderung für Betroffene durch die gesetzliche Neuregelung wird von den befragten Expert:innen grundlegend als sehr positiv bewertet. Die Einführung des SBGG stellt für die betroffenen Personen eine spürbare Erleichterung dar. Sie profitieren in hohem Maße von den neuen Regelungen und zeigen sich dankbar und erleichtert. Besonders hervorgehoben wird der Wegfall der bisherigen Hürden des TSG durch den Wegfall psychologischer Gutachten und Gerichtsverfahren.¹⁹⁴ Die Möglichkeit, die geschlechtliche Identität selbstbestimmt und unkompliziert anerkennen zu lassen, hilft insbesondere Menschen, die bisher stark unter ihrer bisherigen Situation gelitten haben.¹⁹⁵ Das Gesetz

¹⁸⁷ Interview Nr. 6, Z. 49-61.

¹⁸⁸ Interview Nr. 1, Z. 44-46.

¹⁸⁹ Adamietz und Bager, *Regelungs- und Reformbedarf*, S. 11 f.

¹⁹⁰ Interview Nr. 2, Z. 323-325.

¹⁹¹ Interview Nr. 3, Z. 83-87.

¹⁹² Interview Nr. 1, Z. 55-57; Interview Nr. 3, Z. 92-93.

¹⁹³ Interview Nr. 3, Z. 91-92; 107-109.

¹⁹⁴ Interview Nr. 1, Z. 176-180; Interview Nr. 2, Z. 258-260

¹⁹⁵ Interview Nr. 4, Z. 232-233.

¹⁸³ Interview Nr. 3 Z. 363-373; Interview Nr. 4, Z. 221-224; Interview Nr. 5, Z. 74-75; Schriftliche Auskunft Nr. 1, Z. 78-82.

¹⁸⁴ Interview Nr. 3, Z. 67-79.

¹⁸⁵ Interview Nr. 2, Z. 51-53; Interview Nr. 5, Z. 26-27.

¹⁸⁶ Interview Nr. 1, Z. 46-51.

schaft die rechtliche Grundlage dafür, dass Personen ihren Personenstand im Einklang mit ihrer empfundenen geschlechtlichen Identität gestalten können.¹⁹⁶ Es wird von Standesbeamt:innen als Chance gesehen, man merke, dass diese Vereinfachung den Betroffenen hilft.¹⁹⁷

5.3.2 Veränderungen für die Verwaltung

Die Verwaltungsabläufe im Standesamt der Stadt B haben sich nicht wesentlich verändert, es handelt sich bei der Umsetzung des SBGG zwar um einen neuen Aufgabenbereich, welcher jedoch mit keinem hohen Mehraufwand verbunden ist. Eine Überlastung durch das neue Verfahren lässt sich nicht feststellen.¹⁹⁸ Der Standesbeamte der Stadt B berichtet zudem darüber, dass das Personenstandswesen laufend in Reformen verwickelt sei und sich immer wieder etwas ändert, dadurch besteht eine gewisse Erfahrung mit der Implementierung neuer Gesetze und gesetzlichen Veränderungen.¹⁹⁹ Beim Standesamt der Stadt C wurden durch das SBGG auch keine grundlegenden Änderungen im Arbeitsalltag festgestellt. Lediglich die neu eingeführte Anmeldung vor der Erklärung stellt im Vergleich zur früheren Regelung (§ 45b PStG a.F.) einen zusätzlichen Verfahrensschritt dar.²⁰⁰

Beim Standesamt der Stadt F ergaben sich durch das SBGG keine grundlegenden Veränderungen in der Verwaltungspraxis. Das Zweischrittverfahren – bestehend aus Anmeldung und Erklärung – ließ sich aufgrund von Parallelen zu Eheschließungen problemlos adaptieren. Die internen Abläufe konnten entsprechend angepasst werden. Vor dem Hintergrund einer erwarteten Mehrbelastung wurde der Bereich "Fortschreibung", der unter anderem für die Bearbeitung von Fällen nach dem SBGG zuständig ist, personell verstärkt (von 3 auf 6,5 Stellen). Diese vorausschauende Maßnahme ermöglicht eine effizientere Bewältigung der steigenden Fallzahlen, auch im Hinblick auf die am 1. Mai 2025 anstehenden Änderungen im Namensrecht.²⁰¹

Das SBGG betrifft neben den Standesämtern auch andere Verwaltungsbereiche wie Meldebehörden und Jugendämter. Während erstere die Änderungen entsprechend umsetzen, könnten letztere durch die Einbeziehung minderjähriger Personen berührt sein.

Nennenswerte Schwierigkeiten wurden bislang jedoch nicht festgestellt.²⁰² Rückfragen der Meldebehörden traten beim Standesamt C vor allem dann auf, wenn kein Geschlecht eingetragen wurde. Änderungen zu "männlich", "weiblich" oder "divers" verliefen hingegen unproblematisch.²⁰³ Bei der Stadt F wurde insbesondere vor der Einführung des Gesetzes beim Bürgertelefon eine deutliche Zunahme an Anfragen verzeichnet, was auf ein gesteigertes Informationsbedürfnis hinweist.²⁰⁴

Die Standesbeamtin der Stadt E berichtet von einem erhöhten Verwaltungsaufwand infolge der neuen gesetzlichen Regelungen, insbesondere bei Personen mit bereits bestehenden familienrechtlichen Einträgen. Bei älteren Antragstellenden, die verheiratet sind oder Kinder haben, müssen zahlreiche Folgeeinträge in anderen Registern, wie etwa dem Geburtenregister der Kinder, aktualisiert werden. Häufig liegen hierfür nicht alle erforderlichen Informationen vor, was zusätzlichen Rechercheaufwand verursacht. Erschwerend kommt hinzu, dass Informationslücken zwischen dem aufnehmenden und dem geburtsregisterführenden Standesamt die Nachbearbeitung behindern können.²⁰⁵

Eine Auswirkung des vereinfachten Verfahrens zeigt sich darin, dass – im Gegensatz zu den Fällen nach § 45b PStG a.F. – ein gesteigener Zulauf zu vernehmen ist.²⁰⁶ Ansonsten haben sich in der täglichen Verwaltungspraxis des Standesamts D keine wesentlichen Veränderungen ergeben. Auch übergreifend, also außerhalb des Standesamts, wurden keine spürbaren Anpassungen oder Herausforderungen festgestellt.²⁰⁷

Seit Inkrafttreten des SBGG wurden bei der Standesamtsaufsicht des Kreises G keine Anfragen zur behördlichen Namensänderung durch den vom TSG und § 45b PStG a.F. betroffenen Personenkreis mehr gestellt. Daraus lässt sich schließen, dass zuvor viele Personen diesen Weg wählten, um die belastenderen Verfahren nach TSG oder § 45b zu umgehen, was durch die neue Regelung nicht mehr nötig ist.²⁰⁸ Die vorherige parallele Anwendung von TSG und § 45b PStG erwies sich in der Praxis teils als problematisch, da es Schwierigkeiten bei der Abgrenzung beider Verfahren gab. Dies führte insbesondere auch bei Standesämtern zu Rechtsunsicherheiten. Durch die einheitliche Regelung im SBGG wurde dieser Unsicherheitsfaktor beseitigt.²⁰⁹

²⁰² Interview Nr. 1, Z. 157-164.

²⁰³ Interview Nr. 2, Z. 215-222.

²⁰⁴ Interview Nr. 3, Z. 356-357.

²⁰⁵ Interview Nr. 4, Z. 53-67.

²⁰⁶ Interview Nr. 5, Z. 31-33.

²⁰⁷ Interview Nr. 5, Z. 69-71.

²⁰⁸ Interview Nr. 6, Z. 65-70.

²⁰⁹ Rentsch und Valentiner, *Das neue Selbstbestimmungsgesetz*, Rn. 4 f.

¹⁹⁶ Interview Nr. 1, Z. 188-189.

¹⁹⁷ Interview Nr. 1, Z. 102.

¹⁹⁸ Interview Nr. 1, Z. 150-153.

¹⁹⁹ Interview Nr. 1, Z. 26-29.

²⁰⁰ Interview Nr. 2, Z. 204-212.

²⁰¹ Interview Nr. 3, Z. 339-354.

5.4 Herausforderungen für die Verwaltungspraxis

Neben den unter 6.1.3. beschriebenen Herausforderungen bei der Umsetzung des Gesetzes könnten sich durch das SBGG die folgenden Herausforderungen für die Verwaltungspraxis ergeben.

Beispielsweise im Hinblick auf die Zuordnung von Vornamen und Geschlechtseinträgen. Nach § 2 Abs. 3 SBGG müssen die gewählten Vornamen dem gewählten Geschlechtseintrag entsprechen. Gleichzeitig eröffnet § 2 Abs. 1 Satz 1 SBGG i. V. m. § 22 Abs. 3 PStG die Möglichkeit, den Geschlechtseintrag mit „divers“ zu führen oder vollständig auf einen Geschlechtseintrag zu verzichten. Diese Konstellationen erschweren in der Praxis die eindeutige geschlechtliche Zuordnung anhand des Vornamens, insbesondere bei geschlechtsneutralen Namen.²¹⁰ Zwar bestand diese Problematik bereits im Rahmen von § 45b PStG a.F., doch durch die erleichterten Zugangsvoraussetzungen des SBGG könnte mit einer Zunahme entsprechender Fälle gerechnet werden.

Eine weitere Herausforderung für die Verwaltungspraxis betrifft den sprachlichen Umgang mit betroffenen Personen, insbesondere in der mündlichen Kommunikation. Wie eine Standesbeamtin schildert, stellt die geschlechterneutrale oder -sensible Ansprache im persönlichen Gespräch eine gewisse Umstellung dar. Auch wenn in der betreffenden Verwaltung bereits auf geschlechtsneutrale Begrüßungen zurückgegriffen wird (z. B. „Guten Tag, Vorname Nachname“), wird die direkte Ansprache in Gesprächen, insbesondere am Telefon, als ungewohnt und teilweise unsicher empfunden. Die fehlende Zuordnungsmöglichkeit anhand des Vornamens oder Erscheinungsbildes kann dabei zu Unsicherheiten führen. Diese Veränderungen erfordern ein hohes Maß an Sensibilität und Anpassungsbereitschaft im Verwaltungshandeln. Zwar zeigen sich betroffene Personen laut der Standesbeamtin meist verständnisvoll im Falle versehentlicher Fehlsprachen, dennoch wird deutlich, dass die neuen rechtlichen Regelungen auch eine Weiterentwicklung der kommunikativen Standards innerhalb der Verwaltung erforderlich machen.²¹¹ Langfristig dürfte es zu einer zunehmenden Professionalisierung im Umgang mit geschlechtlicher Vielfalt führen, dies setzt entsprechende Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen voraus.

Ein weiteres praktisches Problemfeld zeigt sich im Bereich der registerrechtlichen Folgepflichten, insbesondere im Zusammenhang mit der familienrechtlichen Zuordnung in Personenstandsregistern. Eine Standesbeamtin berichtet, dass Fachverfahren – etwa

bei der Nacherfassung von Daten – weiterhin die Eintragung eines weiblichen oder männlichen Geschlechtseintrags bei den Angaben zu Elternteilen verlangen. Dies steht jedoch in Spannung zur gesetzlichen Möglichkeit, den Geschlechtseintrag auf „divers“ zu ändern oder gänzlich streichen zu lassen. In der Praxis entstehen dadurch Unklarheiten darüber, wie zukünftig der Geschlechtseintrag „divers“ oder das Freilassen des Geschlechtseintrags in technischen Systemen verarbeitet werden sollen. Hier besteht ein Regelungs- und Anpassungsbedarf auf Ebene der Fachverfahren sowie im Hinblick auf die Konsistenz der Datenverarbeitung.²¹²

Darüber hinaus ist bislang nicht abschließend geklärt, mit welchen Personalien betroffene Elternteile im Geburtenregister eines neugeborenen Kindes eingetragen werden sollen, mit dem Namen und Geschlechtseintrag zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes oder mit den aktualisierten Angaben gemäß § 11 SBGG.²¹³ Im Bereich der Vaterschaftsanerkennung könnten sich auch Herausforderungen ergeben, denn in der Praxis zeigen sich rechtliche Unsicherheiten. Da das BGB derzeit nur Männern die Vaterschaftsanerkennung erlaubt (§§ 1592 ff. BGB), kann es zu Konflikten kommen, wenn eine rechtlich weibliche Person die Vaterschaft eintragen lassen will.²¹⁴

Diese Unsicherheiten betreffen sowohl rechtliche als auch technische Aspekte der Registerführung und könnte zu Nachbearbeitungsaufwand führen. Die Verwaltung steht vor der Aufgabe, auch für solche Konstellationen praxistaugliche Lösungen zu entwickeln, um Rechtssicherheit und Transparenz im Personenstandsrecht zu gewährleisten.

Eine Herausforderung für die Verwaltungspraxis ergibt sich beim Standesamt F aus der Unsicherheit, ob Standesbeamt:innen eine Erklärung zur Änderung des Geschlechtseintrags bei Zweifeln an der Ernsthaftigkeit der Selbstauskunft rechtlich ablehnen dürfen. Das SBGG verlangt schließlich keine objektiven Nachweise und es kommt lediglich auf die Selbstauskunft der betroffenen Personen an.²¹⁵ Laut der Standesbeamtin der Stadt E fehlt eine Prüfmöglichkeit bei Zweifeln an der Ernsthaftigkeit, denn bei Vorlage aller formalen Voraussetzung müsse die Erklärung unabhängig von der persönlichen Einschätzung angenommen werden.²¹⁶ Grundsätzlich sind Standesämter verpflichtet, jede Erklärung entgegenzunehmen. Ob diese Erklärung rechtlich wirksam wird, entscheidet das zuständige Standesamt. Es besteht jedoch die Möglichkeit, eine Erklärung bei

²¹² Interview Nr. 4, Z. 214-218.

²¹³ Schriftliche Auskunft Nr. 1, Z. 69-71.

²¹⁴ Interview Nr. 4, Z. 292-297.

²¹⁵ Interview nr. 3, Z. 397-399.

²¹⁶ Interview Nr. 4, Z. 264-269.

²¹⁰ Interview Nr. 4, Z. 191-198.

²¹¹ Interview Nr. 4, Z. 202-211.

Vorliegen gewichtiger rechtlicher Bedenken, beispielsweise bei Zweifeln an der Identität der erklärenden Person, abzulehnen. In einem solchen Fall wird ein förmlicher Ablehnungsbescheid erlassen. Gegen diesen Bescheid steht der betroffenen Person der Rechtsweg offen. Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, dass Ablehnungen stets sorgfältig geprüft und rechtlich fundiert begründet werden.²¹⁷ Im Zweifelsfall kann der Vorgang auch im Rahmen einer sogenannten Zweifelsvorlage gemäß § 48 PStG dem zuständigen Personenstandsgericht zur Entscheidung vorgelegt werden. Dabei gilt es zu klären, ob das Standesamt die beantragte Amtshandlung trotz bestehender Zweifel durchführen darf. Eine gerichtliche Entscheidung in einem solchen Fall könnte als Präzedenzfall dienen und zur Schaffung von Rechtssicherheit für vergleichbare zukünftige Fälle beitragen.²¹⁸

6 Kritische Auseinandersetzung mit dem Selbstbestimmungsgesetz

Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung des SBGG wird aus der Praxis vereinzelt auch Kritik geäußert. Das Gesetz wird von der Standesbeamtin der Stadt C als Grundlage für viele neue Möglichkeiten gesehen. Dabei wurde auch die Sorge geäußert, dass eine fehlende Überprüfung der inneren Überzeugung Zweifel an der Ernsthaftigkeit einzelner Erklärungen aufkommen lassen könnte. Es besteht die Befürchtung, dass das Gesetz in Einzelfällen zweckentfremdet werden könnte.²¹⁹ Die Standesbeamtin der Stadt E kritisiert ebenfalls, dass das neue Verfahren sehr niederschwellig ist und praktisch keine Hürden mehr bestehen. Es besteht daher die Sorge, dass Personen die Möglichkeit leichtfertig nutzen könnten, gerade auch, weil die Änderung spätestens nach einem Jahr wieder rückgängig gemacht werden kann.²²⁰ Die Standesbeamtin der Stadt D berichtet ebenso von dem potenziellen Risiko des Missbrauchs der Vorschriften durch nicht ernst gemeinte Erklärungen.²²¹ Auch der Standesbeamte der Stadt B wies auf die theoretische Möglichkeit eines Missbrauchs der Erklärung hin. In der praktischen Umsetzung habe sich diese Befürchtung jedoch bislang nicht bestätigt, die betroffenen Personen wirkten in ihrer Entscheidung reflektiert und authentisch.²²² Ähnliche Erfahrungen berichteten auch andere Standesbeamt:innen. Trotz anfänglicher Bedenken sind bislang keine Fälle bekannt geworden, in denen Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Erklärung

aufgekommen oder Anzeichen für einen missbräuchlichen Gebrauch festgestellt worden seien.²²³ Laut dem Standesbeamten der Stadt F werde das Gesetz genau von den Personen in Anspruch genommen, für die es gedacht ist.²²⁴

Damit lässt sich diese Form der Kritik, zumindest im Kreise der befragten Standesämter, nicht bestätigen. Und auch von Seiten der Bundesregierung kommt die Einschätzung, dass eine Änderung der Geschlechtsidentität aus einer Laune heraus durch Erfahrungswerte nicht belegt sei.²²⁵ Jedoch wurde bereits ein Fall bekannt, in dem ein bewusster Missbrauch des SBGG stattgefunden haben soll. Der rechtsextreme Aktivist Sven Liebich ließ kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes seinen Personenstand in „weiblich“ ändern und führt seither den Vornamen „Marla-Svenja“. Diese Änderung erfolgte vermutlich nicht im Sinne seiner tatsächlichen Geschlechtsidentität, sondern wird als provokative Instrumentalisierung des Gesetzes verstanden. Liebich war zuvor durch queerfeindliche Äußerungen und politische Agitation aufgefallen, weshalb der Verdacht nahe liegt, dass seine Änderung lediglich dem Ziel diene, das Gesetz ins Lächerliche zu ziehen und potenziell seine Anwendung im Justizvollzug auszutesten.²²⁶

Thematisiert wird zudem das Fehlen einer Altersgrenze, was Zweifel an der Sinnhaftigkeit und Praktikabilität des Gesetzes aufkommen lässt. Kritisch gesehen wird, dass jede Person, unabhängig von Alter oder weiteren Voraussetzungen, eine Erklärung zur Geschlechtszugehörigkeit abgeben darf. Dies birgt insbesondere dann Konfliktpotenzial, wenn Eltern eine solche Erklärung stellvertretend für ihre minderjährigen Kinder abgeben, etwa direkt nach der Geburt. In solchen Fällen stellt sich die Frage, inwiefern dies mit dem Prinzip der Selbstbestimmung vereinbar ist oder ob hier elterliche Einflussnahme eine zu große Rolle spielt. Zudem wird angemerkt, dass das Gesetz möglicherweise zu schnell verabschiedet wurde, ohne die langfristigen gesellschaftlichen und rechtlichen Konsequenzen, insbesondere im Hinblick auf den Schutz Minderjähriger, ausreichend zu berücksichtigen. Ein möglicher Anpassungsbedarf betrifft daher die Einführung einer Altersgrenze, beispielsweise ab dem 14. Lebensjahr, da angenommen wird, dass Jugendliche ab diesem Alter eher in der Lage sind, ihre geschlechtliche Identität selbstbestimmt zu reflektieren.²²⁷

²¹⁷ Interview Nr. 2, Z. 383-382; Z. 395-404.

²¹⁸ Interview Nr. 3, Z. 400-413.

²¹⁹ Interview Nr. 2, Z. 248-255.

²²⁰ Interview Nr. 4, Z. 233-238.

²²¹ Interview Nr. 5, Z. 77.

²²² Interview Nr. 1, Z. 189-199.

²²³ Interview Nr. 3, Z. 436-439; Interview Nr. 2, Z. 379-380.

²²⁴ Interview Nr. 3, Z. 442-443.

²²⁵ BR-Drucks. 432/1/23, S. 4.

²²⁶ Beck-aktuell, „Neonazi-Person lässt Geschlecht ändern“.

²²⁷ Interview Nr. 2, Z. 173-181; 260-265; 271-274.

Darüber hinaus wurde die Einführung einer ärztlichen Bescheinigung als sinnvoll erachtet, nicht im Sinne einer pathologisierenden Begutachtung, sondern als Ergebnis eines kurzen fachlichen Gesprächs. Dies könnte potenziellem Missbrauch vorbeugen, ohne das Selbstbestimmungsrecht in unangemessener Weise einzuschränken.²²⁸

Kritisch betrachtet wird überdies das Spannungsverhältnis zwischen dem SBGG und der bestehenden Rechtsordnung. Insbesondere stehen einzelne Regelungen des SBGG im Widerspruch zum weiterhin binär geprägten Geschlechtssystem, vor allem im Abstammungsrecht nach dem BGB. Dort ist weiterhin gesetzlich festgelegt, dass eine Mutter eine Frau und ein Vater ein Mann ist. Das SBGG hat zum Eltern-Kind-Verhältnis Regelungen getroffen, die teilweise im Gegensatz zu den jetzt bestehenden abstammungsrechtlichen Definitionen stehen. So ist beispielsweise der Geschlechtseintrag für die rechtliche Begründung der Mutterschaft oder die gerichtliche Feststellung einer Vaterschaft nicht mehr ausschlaggebend, was zu Widersprüchen führen kann.²²⁹ Auch auf gesellschaftlicher Ebene ergeben sich Herausforderungen, denn das SBGG überlässt es beispielsweise den Eigentümer:innen oder Veranstalter:innen, wie sie mit Geschlechtseinträgen in Bezug auf Zutritt oder Teilnahme umgehen, was zu Konflikt mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz führen kann.²³⁰

In der Literatur stellt außerdem die Regelung zur Vornamenswahl gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 SBGG einen zentralen Kritikpunkt am SBGG dar. Demnach muss die betroffene Person im Rahmen der Erklärung zur Änderung des Geschlechtseintrags zugleich einen neuen Vornamen angeben, der dem gewählten Geschlechtseintrag „entspricht“. Diese Vorgabe erscheint inkonsequent und problematisch. Gerade in einem Gesetz, das die subjektive Geschlechtswahrnehmung zur Grundlage des rechtlichen Geschlechts macht, ist es widersprüchlich, bei der Vornamenswahl auf ein binäres Geschlechterverständnis im Sinne des mehrheitlichen Sprachgebrauchs zurückzugreifen. Dies gilt umso mehr, als auch bei der Vornamensvergabe nach der Geburt eine klare geschlechtliche Zuordnung nicht mehr erforderlich ist. Zudem stellt sich, wie bereits unter 5.2.3 festgestellt, die praktische Umsetzung dieser Vorgabe als herausfordernd dar. Es ist unklar, nach welchen Kriterien Standesämter die geschlechtliche Zuordnung von Vornamen beurteilen sollen, insbesondere bei ausländischen oder geschlechtsneutralen Namen.²³¹

7 Fazit

Die Arbeit hat gezeigt, dass das SBGG einen grundlegenden Wandel in der rechtlichen Anerkennung geschlechtlicher Identität darstellt. An die Stelle stark fremdbestimmter Verfahren, wie es nach dem TSG oder § 45b PStG der Fall war, tritt mit dem SBGG ein vereinfachtes, auf Selbstauskunft basierendes Verfahren. Die Einführung einer dreimonatigen Bedenkzeit, der Wegfall medizinischer oder psychologischer Nachweise sowie die Möglichkeit zur Änderung von Geschlechtseintrag und Vornamen durch eine persönliche Erklärung beim Standesamt verdeutlichen die neue Ausrichtung des Gesetzes. Damit wurde die jahrzehntelange Praxis struktureller Hürden für trans-, intergeschlechtliche und nicht-binäre Personen überwunden und ein bedeutender Schritt in Richtung rechtlicher Gleichstellung und geschlechtlicher Selbstbestimmung vollzogen.

Die Forschungsfrage dieser Arbeit: „Welche wesentlichen Änderungen bringt das SBGG für die Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen mit sich und welche Herausforderungen ergeben sich durch das neue Gesetz für die Verwaltungspraxis?“ konnte umfassend beantwortet werden. Die Analyse zeigte, dass insbesondere der Abbau der zuvor bestehenden Hürden sowie die gesamte Entbürokratisierung des Verfahrens zu den zentralen Veränderungen für betroffene Personen zählen. Für die Standesämter brachte das neue Gesetz geringfügige Änderungen in der Verwaltungspraxis mit sich. Außerdem ergaben sich zu Beginn der Umsetzung Herausforderungen im Bereich der Informationsverteilung, Auslegung unklarer Rechtsbegriffe, technischer Anpassungen sowie des erhöhten Beratungsbedarfs. Besonders die Fragen zur Vornamenswahl und deren geschlechtskonformer Auslegung führten in der Praxis zu Unsicherheiten.

Dennoch konnte festgestellt werden, dass alle befragten Standesämter das neue Verfahren nach einer kurzen Übergangsphase erfolgreich in ihre Arbeitsabläufe integrieren konnten. Die Reaktionen der betroffenen Personen waren durchweg positiv und zeugen von hoher Akzeptanz und großer Dankbarkeit gegenüber dem neuen Verfahren. Anfangs geäußerte Befürchtungen, etwa hinsichtlich eines möglichen Missbrauchs, haben sich bislang nicht bestätigt. Gleichwohl bedarf es einer fortlaufenden Beobachtung, inwieweit sich in der Praxis mittelfristig weitere rechtliche oder verwaltungspraktische Anpassungsbedarfe ergeben. Beispielsweise im Hinblick auf sprachliche Formulierungen, binäre Ausführungen in anderen Gesetzen, personelle Kapazitäten oder besondere Beratungssituationen.

²²⁸ Interview Nr. 2, Z. 283-386.

²²⁹ Interview Nr. 6, Z. 123-130.

²³⁰ Interview Nr. 6, Z. 131-134.

²³¹ Duden, *Neue Aufgaben für Standesämter*, S. 260.

Insgesamt zeigt sich, dass das Selbstbestimmungsgesetz seinem gesetzgeberischen Ziel gerecht wird. Es erleichtert betroffenen Personen die Änderung des Geschlechtseintrags und der Vornamen erheblich, ohne die Verwaltung vor unüberwindbare Herausforderungen zu stellen. Die Ergebnisse der Interviews verdeutlichen, dass die befragten Standesämter, gestützt auf ihre Erfahrungen mit früheren Reformprozessen sowie durch gezielte Vorbereitungen, in der Lage waren, das neue Verfahren zügig in die Praxis zu überführen und anfängliche Umsetzungsprobleme zeitnah zu bewältigen. Der Gesetzgeber sollte künftige Reformen eng mit der Verwaltungspraxis abstimmen, um Rechtssicherheit und Anwendungsfreundlichkeit nachhaltig zu gewährleisten und die Implementierung zu vereinfachen.

Mit Blick in die Zukunft ist davon auszugehen, dass sich die Praxis weiter festigen wird und sich rechtliche wie technische Standards zunehmend angleichen. Gleichzeitig bleibt abzuwarten, welche weiteren praktischen oder rechtlichen Herausforderungen sich mit zunehmender Anwendung des Gesetzes noch ergeben werden. Das SBGG ist ein bedeutsamer Schritt in Richtung geschlechtlicher Selbstbestimmung, seine Wirkung wird sich in den kommenden Jahren weiter konkretisieren und evaluieren lassen.

III. Quellenverzeichnis

- Adamietz, Laura, und Katharina Bager.** Gutachten: Regelungs- und Reformbedarf für transgeschlechtliche Menschen, Band 7 (2016).
- Adamietz, Laura.** **Geschlecht als Erwartung.** In Bear, Susanne, Marion Eckertz-Höfer, Jutta Limbach, Heide Pfarr, Ute Sacksofsky (Hrsg.): Schriften zur Gleichstellung, Band 34. Nomos Verlag (2011).
- Allex, Anne und Diana Demiel.** Der Selbstbestimmung von Trans* - zum Durchbruch verhelfen. In Katzer, Michaela und Heinz-Jürgen Voß (Hrsg.): Geschlechtliche, sexuelle und reproduktive Selbstbestimmung: Praxisorientierte Zugänge. Angewandte Sexualwissenschaft. Psychosozial Verlag (2016).
- Beck-aktuell.** Neonazi-Person lässt Geschlecht ändern: Selbstbestimmung ad absurdum? Zugegriffen 08.06.2025. <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/neonazi-unterbringung-frauen-vollzug-selbstbestimmungsgesetz>
- Berger-Grabner, Doris.** Wissenschaftliches Arbeiten in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: hilfreiche Tipps und praktische Beispiele. 4., Überarbeitete und erweiterte Auflage. Springer eBook Collection. Springer Gabler, (2022).
- Berndt-Benecke, Uta.** Die weitere Geschlechtskategorie im Geburtenregister. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Nr. 5 (2019): 286–290.
- BfArM.** - Historie und Ausblick - ICD-9. Zugegriffen 10. Mai 2025. <https://www.bfarm.de/DE/Kodiersysteme/Klassifikationen/ICD/ICD-10-WHO/Historie/icd-9.html>.
- BfArM.** - ICD-10-GM. Zugegriffen 10. Mai 2025. https://www.bfarm.de/DE/Kodiersysteme/Klassifikationen/ICD/ICD-10-GM/_node.html.
- BfArM.** - ICD-10-GM Version 2025. Zugegriffen 10. Mai 2025. <https://klassifikationen.bfarm.de/icd-10-gm/kode-suche/htmlgm2025/block-f60-f69.htm>.
- BfArM.** - ICD-11 in Deutsch - Entwurfsfassung. Zugegriffen 10. Mai 2025. https://www.bfarm.de/DE/Kodiersysteme/Klassifikationen/ICD/ICD-11/uebersetzung/_node.html.
- BfArM.** - Kode-Suche - ICD-9 VAS. Zugegriffen 10. Mai 2025. <https://www.bfarm.de/DE/Kodiersysteme/Klassifikationen/ICD/ICD-10-WHO/Historie/icd-9-vas.html?nn=963466>.
- BMFSFJ.** „Das Selbstbestimmungsgesetz tritt in Kraft“, 31. Oktober 2024. Zugegriffen: 23.05.2025. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/das-selbstbestimmungsgesetz-tritt-in-kraft-247982>.
- BMFSFJ und BMJ.** Eckpunkte zum Selbstbestimmungsgesetz. Zugegriffen 12.06.2025. <https://www.bmfsfj.de/re-source/blob/199382/1e751a6b7f366eec396d146b3813eed2/20220630-selbstbestimmungsgesetz-eckpunkte-data.pdf>

- BMJ.** Bundesregierung beschließt Entwurf für das Selbstbestimmungsgesetz. Bundesministerium der Justiz, 23. August 2023. Zugegriffen 04.05.2025. https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/0823_Selbstbestimmungsgesetz.html.
- BMI.** Personenstandsrecht. Zugegriffen 28. Mai 2025. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/personenstandsrecht/personenstandsrecht-node.html>.
- BMZ.** Geschlechtsidentität. Zugegriffen 6. Mai 2025. <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/geschlechtsidentitaet-57492>.
- Bundesverband Trans*.** Soll Geschlecht jetzt abgeschafft werden? - 12 Antworten auf Fragen zum Thema Selbstbestimmungsgesetz und Trans*geschlechtlichkeit · Bundesverband Trans*. Zugegriffen 14.05.2025. <https://www.bundesverband-trans.de/publikationen/soll-geschlecht-abgeschafft-werden/>.
- Correll, Cathrin.** Im falschen Körper - Ein Beitrag zur rechtlichen und tatsächlichen Problematik der Transsexualität. Neue Juristische Wochenschrift, Nr. 46 (1999): 3372–3377.
- Deutscher Ethikrat** (Hrsg.), Intersexualität: Stellungnahme vom 23. Februar 2012. Berlin: Deutscher Ethikrat (2012).
- Diesselhorst, Philine.** Rechtmäßigkeit ärztlicher Maßnahmen an transidenten und intersexuellen Minderjährigen. MedR Schriftenreihe Medizinrecht. Springer Berlin Heidelberg (2023).
- Duden, Konrad.** Das Selbstbestimmungsgesetz - neue Aufgaben für die Standesämter. StAZ Das Standesamt, Nr. 9/2024 (2024): 257–265.
- Gössl, Susanne L.** Intersexuelle Menschen und ihre personenstandsrechtliche Erfassung. Neue Zeitschrift für Familienrecht, Nr. 24 (2016): 1122–1128.
- Gössl, Susanne L.** Anmerkungen zu: BVerfG, 10.10.2017 - 1 BvR 2019/16 - Verfassungsrechtlicher Schutz der geschlechtlichen Identität. Beschl., Neue Juristische Wochenschrift, Heft 50 (2017): 3643–3648.
- Gössl, Susanne L., Sophie Dannecker, und Alix Schulz.** „Was sollte nach der Einführung des ‚dritten Geschlechts‘ weiter geregelt werden?“ Neue Zeitschrift für Familienrecht, Nr. 4 (2020): 145–50.
- Halbach, Jule, und Frido Uebachs.** Normative Prinzipien und individuelle Realitäten: Geschlechtliche Selbstbestimmung im Schatten des SBGG. RW Rechtswissenschaft 15, Nr. 1 (2024): 30–58.
- Helferich, Cornelia.** Leitfaden- und Experteninterviews. In Bauer, Nina, und Jörg Blasius (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer Wiesbaden (2014): 559-574.
- Hilz, Markus, und Henrique R. Otten.** In Hollenberg, Stefan, und Claudia Kaup: Empirische Sozialforschung für die Polizei- und Verwaltungswissenschaften: Eine Einführung. Springer Fachmedien Wiesbaden. (2023): 169-198.
- Jakob, Robert.** ICD-11 – Anpassung der ICD an das 21. Jahrhundert. Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz 61, Nr. 7 (Juli 2018): 771–777.
- Jäschke, Moritz L.** Überlegungen zur Abschaffung des Transsexuellengesetzes (TSG). Neue Zeitschrift für Familienrecht, Nr. 20 (2019): 895–900.
- Kellermann, Anna.** Das Selbstbestimmungsgesetz als juristische Korrektur. KJ Kritische Justiz 56, Nr. 1 (2023): 93–105.
- Lindenberg, Helen.** Das Dritte Geschlecht. Neue Zeitschrift für Familienrecht, Nr. 23 (2018): 1062–1065.
- Lipp, Volker.** VII. Sterilisation, Schwangerschaftsabbruch und Sexualmedizin. In: Laufs, Adolf, Christian Katzenmeier und Volker Lipp (Hrsg.): Arztrecht, 8. Auflage (2021).
- Mangold, Anna K.** Menschenrechtlich gebotene geschlechtliche Selbstbestimmung. Zeitschrift für Rechtspolitik, Nr. 6 (2022): 180–183.
- Müller, Volker.** Deutscher Bundestag - Gesetzentwurf zur Änderung des Geschlechts-eintrags debattiert. Deutscher Bundestag. Zugegriffen 5. Juni 2025. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw46-de-geschlechtseintrag-976420>.
- Mitrov, Maria.** Nicht binäre Menschen: Das steckt hinter der Bezeichnung, 10. April 2024. Zugegriffen 14.05.2025. https://www.focus.de/panorama/nicht-nur-mann-und-frau-nicht-binaere-menschen-das-steckt-hinter-der-bezeichnung_id_259841427.html.
- Plobner, Jan, und Clara Markurt.** Hintergründe zum Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag. StAZ Das Standesamt, Nr. 7/2024 (2024): 193–199.
- Rädler, Julia.** Das dritte Geschlecht: Rechtsfragen und Rechtsentwicklung. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1415. Duncker & Humblot (2019).
- Rentsch, Bettina, und Dana-Sophia Valentiner.** Das neue Selbstbestimmungsgesetz – eine Bestandsaufnahme. Neue Juristische Wochenschrift, Nr. 47 (2024): 3407–3412.
- Richter-Appelt, Herta.** Intersexualität nicht Transsexualität: Abgrenzung, aktuelle Ergebnisse und Reformvorschläge. Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz 56, Nr. 2 (2013): 240–249.
- Richter-Appelt, Hertha.** Sex und Gender – neue Erkenntnisse der Sexualforschung. In Wimmer-Puchinger, Beate, Karin Gutierrez-Lobos und Anita Riecher-Rössler (Hrsg.): Irrsinnig weiblich - Psychische Krisen im Frauenleben. Springer Berlin Heidelberg (2016).
- Sanders, Anne.** Hat das Recht ein Geschlecht?. Neue Zeitschrift für Familienrecht, Nr. 6 (2018): 241–43.

- Schneider, Frank, Helmut Frister, und Dirk Olzen.** Transsexuellengesetz. In Schneider, Frank, Helmut Frister, und Dirk Olzen (Hrsg.): Begutachtung psychischer Störungen. Berlin, Heidelberg: Springer (2020): 299–316.
- Schulz, Alix.** Geschlechtervielfalt in Europa – Art. 8 EMRK als Katalysator der mitgliedstaatlichen Rechtsentwicklung. Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, Nr. 1 (2021): 64–87.
- Siedenbiedel, Mirjam.** Selbstbestimmung über das eigene Geschlecht. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG (2016).
- SPD.** Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025. Zugegriffen 12.05.2025. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.
- Valentiner, Dana-Sophia.** Geschlecht und Recht. Juristische Schulung, Nr. 12 (2022): 1094–1098.
- Vanagas, Annette, und Waldemar Vanagas.** Das Selbstbestimmungsgesetz: Über die Diskurse um Transgeschlechtlichkeit und Identitätspolitik. Queer Studies Band 35. transcript Verlag (2023).

Bachelorarbeit

Thema:

„Steuerungs- und Gestaltungsinstrumente des Bauplanungsrecht
bzgl. Photovoltaik - Freiflächenanlagen
unter Berücksichtigung des Bundesimmissionsschutzrecht, Erneuerbare-
Energien-Gesetz
sowie Raumordnungsrecht

-

Eine Handlungsempfehlung für Kommunen“

bei:

Herrn Prof. Dr. Attendorf

im S4 - EJ 2022

Studienjahr 2025

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Gelsenkirchen

Gliederung

A. Einleitung.....	- 1 -
B. Photovoltaikanlagen als erneuerbare Energien.....	- 2 -
I. Arten von Photovoltaikanlagen.....	- 2 -
II. Bedeutung und Entwicklung.....	- 3 -
1. Status Quo und zukünftiger Bedarf.....	- 5 -
2. Vor- und Nachteile von Photovoltaikanlagen für Gemeinden.....	- 6 -
C. Die kommunale Planungshoheit und das Bauplanungs- sowie Bauordnungsrecht NRW.....	- 7 -
I. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit.....	- 8 -
II. Ansiedelung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans.....	- 8 -
1. Die Photovoltaikanlage in der Baunutzungsverordnung - Gebietstypen.....	- 9 -
2. Relevanz der unterschiedlichen Fassungen der BauNVO.....	- 9 -
3. Ansiedelung im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB.....	- 9 -
4. Ansiedelung im Außenbereich § 35 BauGB.....	- 10 -
a) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr. 1 und 2 BauGB.....	- 11 -
b) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr. 3 BauGB.....	- 12 -
c) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr. 4 BauGB.....	- 12 -
d) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr. 8 b BauGB.....	- 12 -
e) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr. 9 BauGB.....	- 13 -
f) Keine entgegenstehende öffentliche Belange.....	- 14 -
g) § 35 II BauGB sonstiges Vorhaben.....	- 14 -
h) Konzentrationsflächenplanung § 35 III 3 BauGB.....	- 14 -
III. Bauordnungsrechtliche Zulässigkeit – und Unzulässigkeit.....	- 15 -
IV. Angrenzende Rechtsgebiete.....	- 15 -
1. Bundesimmissionsschutzrecht.....	- 15 -
2. Erneuerbaren-Energien-Gesetz.....	- 16 -
3. Raumordnungsgesetz sowie Landesentwicklungspläne / Regionalpläne.....	- 17 -
V. Resümee.....	- 18 -
D. Standortsteuerung für die Zukunft.....	- 19 -
I. Informelle Standortsteuerung.....	- 19 -
II. Langfristige Planungsinstrumente.....	- 20 -
1. Flächennutzungsplan.....	- 20 -
2. Qualifizierter Bebauungsplan.....	- 20 -
a) Voraussetzungen für die Anwendung der BauNVO.....	- 21 -
aa) Die städtebaulichen Gründe.....	- 21 -
bb) Der Gebietscharakter.....	- 22 -
b) Art der baulichen Nutzung.....	- 22 -
aa) § 1 Abs. 4 BauNVO - Horizontale Gliederung.....	- 22 -
bb) § 1 Abs. 5 BauNVO - Feinsteuerung und § 1 Abs. 6 BauNVO.....	- 23 -
cc) § 1 Abs. 9 BauNVO - Feinsteuerung.....	- 24 -
dd) § 1 Abs. 7 BauNVO - Vertikale Gliederung.....	- 25 -
ee) § 1 Abs. 8 BauNVO und § 15 BauNVO.....	- 25 -

c) Maß der baulichen Nutzung.....	- 25 -
d) Andere Festsetzungen auf Grundlage der BauNVO möglich?.....	- 26 -
e) Abwägungsprozesse im Rahmen der Bauleitplanung.....	- 27 -
3. Angebotsbebauungsplan sowie Vorhabenbezogener Bebauungsplan.....	- 28 -
4. Der städtebauliche Vertrag.....	- 29 -
5. Einfacher Bebauungsplan § 30 III BauGB.....	- 29 -
III. Weitere Instrumente des besonderen Städtebaurechts.....	- 30 -
1. Kommunale Satzungen – Solarpflicht.....	- 30 -
2. Instrumente der Plansicherung.....	- 30 -
a) Veränderungssperre.....	- 30 -
b) Zurückstellung von Baugesuchen.....	- 31 -
IV. Resümee.....	- 31 -
E. Grenzen und Anforderungen bei der Steuerung und Nutzung von Photovoltaikanlagen.....	- 32 -
I. Rechtliche Konfliktfelder.....	- 32 -
II. Gesellschaftliche Konfliktfelder.....	- 33 -
kommen.....	- 33 -
III. Akzeptanz von Photovoltaikanlagen.....	- 34 -
IV. Verringerung der Auswirkungen auf Raum und Umwelt.....	- 34 -
V. Resümee.....	- 35 -
F. Handlungsempfehlung für die Kommunen.....	- 35 -
I. Entstehung der Handlungsempfehlung – konkreter Praxisbezug.....	- 35 -
II. Vorwort der Handlungsempfehlung.....	- 36 -
III. Grundsätzliches zur Bauleitplanung.....	- 36 -
IV. Geplante Maßnahmen und Empfehlungen:.....	- 37 -
1. Bestandsaufnahme durch Leitfragen.....	- 37 -
2. Wissensaufbau.....	- 38 -
3. Beschluss fassen.....	- 38 -
4. Standortfindung: Geeignete Flächen identifizieren und priorisieren.....	- 39 -
5. Informelle Standortkonzepte sowie Energie- und Klimaschutzkonzept.....	- 39 -
6. Verbindlichkeit schaffen und Steuerungsinstrumente sinnvoll nutzen.....	- 40 -
a) Rolle der Kommune.....	- 40 -
aa) Eigentümer.....	- 40 -
bb) Vorbild.....	- 40 -
cc) Gestalter.....	- 41 -
dd) Initiator.....	- 41 -
ee) Zwischenfazit.....	- 41 -
b) Sichtung und Auswahl der Planungsinstrumente.....	- 42 -
aa) Flächennutzungsplan.....	- 42 -
bb) Qualifizierter Bebauungsplan.....	- 42 -
cc) Vorhabenbezogener Bebauungsplan § 12 BauGB.....	- 42 -
dd) Einfacher Bebauungsplan.....	- 42 -
ee) Städtebaulicher Vertrag.....	- 42 -
ff) Satzung.....	- 43 -
gg) Anpassung der aktuellen Bebauungspläne.....	- 43 -
7. Beteiligung der Bürger und Interessensgruppen.....	- 43 -

8. Mehr Experten und Genehmigungsverfahren optimieren	- 44 -
9. Integration von Umwelt- und Naturschutzaspekten	- 44 -
10. Gestaltung und Betrieb der Anlage	- 45 -
11. Interkommunale Zusammenarbeit	- 45 -
12. Langfristige Strategie und Evaluation	- 46 -
V. Zukünftige Entwicklung	- 46 -
VI. Weiterführende Literatur	- 47 -
VII. Fazit zur Handlungsempfehlung	- 47 -
VIII. Best-Practice-Beispiel	- 48 -
G. Zukunftsperspektive und Fazit	- 49 -
H. Anhang	- 51 -

Literaturverzeichnis

<i>Baars, Anja / Roscher, Marianna</i>	Handlungs – und Steuerungsinstrumente für den Ausbau der Photovoltaik (Teil 1), S. 8 – 12
<i>Baars, Anja / Roscher, Marianna</i>	Handlungs – und Steuerungsinstrumente für den Ausbau der Photovoltaik (Teil 2), S. 41 – 45
<i>Battis, Ulrich, / Krautzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter</i>	Kommentar zum Baugesetzbuch, 15. Auflage, München 2022, (zit.: Bearbeiter, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB)
<i>Brukwicki, Jakob</i>	Energiewende auch auf kleineren Flächen – Solaranlagen im Neu – und Bestandsbau, NVwZ 2024, S. 309-315
<i>Burtin, Charlotte</i>	Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Agri-Photovoltaikanlagen, NVwZ 2021, S. 1582-1586
<i>Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter / Krautzberger, Michael</i>	BauGB Kommentar, Band I, 2024 (zit.: Bearbeiter, in: BauGB)

<i>Fickert, Hans Carl / Fieseler, Herbert</i>	Baunutzungsverordnung Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 14. Auflage, Stuttgart 2023, (zit.: Bearbeiter, in: Fickert/Fiesler, BauNVO)	<i>Jäde, Henning / Dirnberger, Franz</i>	Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung Kommentar, 10. Auflage 2022, (zit.: Bearbeiter, in: Jäde/Dirnberger BauGB und BauNVO Kommentar)
<i>Frey, Michael / Hager, Gerd / Jenssen, Till / Kienzlen, Volker / Schmidt, Maike</i>	Photovoltaik erfolgreich gestalten, Energiewenden in Kommunen, 1. Auflage 2022	<i>König, Helmut / Roeser, Thomas / Stock, Jürgen</i>	Baunutzungsverordnung Kommentar, 5. Auflage, München 2022, (zit.: Bearbeiter, in: König/Roeser/Stock, BauNVO)
<i>Gädtke, Horst / Johlen, Markus / Wenzel, Gerhard</i>	BauO NRW Kommentar, 14. Auflage 2023, (zit.: Bearbeiter, in: BauO NRW Kommentar)	<i>Maslato, Martin</i>	Handbuch des Rechts der Photovoltaik, 3. Auflage 2021
<i>Hoppenberg, Michael / de Witt, Siegfried</i>	Handbuch des öffentlichen Baurechts, Band 1,3, 2024, (zit.: Bearbeiter, in Handbuch des öffentlichen Baurechts)	<i>Mitschang, Stephan</i>	Darstellung zentraler Versorgungsbereiche und Steuerung von Vergnügungsstätten, in UPR 2013, S. 401 - 407
<i>Hüther, Paul / Lepej, Andre</i>	Beschleunigung, Digitalisierung, Stärkung der erneuerbaren Energien: Die BauGB /BauNVO- Novelle 2023, JA 2023, S. 1385-1395	<i>Pernice- Warnke, Silvia</i>	Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Außenbereich, Insbesondere: Die planungsrechtlichen Neuregelungen für Windenergie an Land, in JuS 2023, S. 828 – 832
<i>Jarass, Hans Dieter / Pieroth, Bodo</i>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 18. Auflage, 2024, (zit.: Bearbeiter, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar)	<i>Reicherzer, Max</i>	Das Verhältnis zwischen vorhabenbezogenem Bebauungsplan und Durchführungsvertrag, in NVwZ 2017, S. 1233-1238

<i>Rixner, Florian / Biedermann, Robert / Charlier, Jaqueline</i>	Systematischer Praxiskommentar BauGB / BauNVO, 4.Auflage 2022, (zit.: Bearbeiter, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK- BauGB/BauNVO)
<i>Schäfer, Judith / Antoni, Johannes</i>	Ausgestaltungsmöglichkeiten für eine Solarpflicht durch Bund Länder und Kommunen, in ZUR 2022 S. 393 – 400
<i>Schmidt-Eichstaedt, Gerd Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael</i>	Städtebaurecht, 6. Auflage, 2014 Baugesetzbuch Kommentar, 4. Auflage 2022, (zit.: Bearbeiter, in: BauGB Kommentar)
<i>Stollmann, Frank</i>	Öffentliches Baurecht, 9. Auflage, München 2013
<i>Stüer, Bernhard / Beckmann, Martin Painter, Johannes</i>	Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, 6.Auflage 2025
<i>Theobald, / Kühling</i>	Energierrecht, Stand: Dezember 2024 (zit.: Bearbeiter, in: Theobald/Kühling Kommentar zum Energierrecht)
<i>von Oppen, Margarete</i>	Rechtliche Aspekte der Entwicklung von Photovoltaikprojekten, ZUR 2010, S.295- 303

Gebraucht werden die üblichen Abkürzungen, vgl.
Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache
7. Auflage, Berlin 2012

Quellenverzeichnis

Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland, Fraunhofer ISE Bericht vom
(zit.: Fraunhofer ISE)

Artikel: Ausbau erneuerbaren Energien beschleunigen, von der Bundesregierung, abrufbar
unter:[https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/novelle-
eeg-gesetz-2023-2023972](https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/novelle-eeg-gesetz-2023-2023972)

Artikel Landwirtschaftlicher Buchführungsverband, Bewertung von Grundstücken mit
Windkraft – oder PV-Anlagen, vom 12.08.2024, abrufbar unter: [https://www.lbv-
net.de/aktuelles/bewertung-von-grundstuecken-mit-windkraft-oder-pv-anlagen](https://www.lbv-net.de/aktuelles/bewertung-von-grundstuecken-mit-windkraft-oder-pv-anlagen)

Artikel: Modulpreise 2025, von Greenhouse Media, abrufbar unter:
<https://photovoltaik.org/kosten/photovoltaik-preise/modulpreise#c1446>

Artikel Naturschutz und Photovoltaik, abrufbar unter
[https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/naturschutz-und-
energie/naturschutz-und-photovoltaik,Stand 30.09.2024](https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/naturschutz-und-energie/naturschutz-und-photovoltaik,Stand%2030.09.2024)

Artikel Neues Rekordjahr für Photovoltaik: Weltweiter Zubau von 600 Gigawatt im Jahr
2024, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, abrufbar unter:
[https://www.energieforschung.de/de/aktuelles/news/2025/neues-rekordjahr-fuer-die-
photovoltaik-weltweiter-zubau-von-600-gigawatt-im-jahr-2024](https://www.energieforschung.de/de/aktuelles/news/2025/neues-rekordjahr-fuer-die-photovoltaik-weltweiter-zubau-von-600-gigawatt-im-jahr-2024)

Artikel Photovoltaik-Ausbau auf der Zielgraden, vom Bundesverband Solarwirtschaft e.V.,
abrufbar unter: [https://www.solarwirtschaft.de/2024/06/19/photovoltaik-ausbau-auf-der-
zielgeraden/](https://www.solarwirtschaft.de/2024/06/19/photovoltaik-ausbau-auf-der-zielgeraden/),

Artikel Raumbedeutsamkeit von Solarparks, vom Kompetenzzentrum Naturschutz und
Energiewende, abrufbar unter: [https://www.naturschutz-
energiewende.de/fragenundantworten/kne-antwort-329_raumbedeutsamkeit-von-
solarparken/](https://www.naturschutz-energiewende.de/fragenundantworten/kne-antwort-329_raumbedeutsamkeit-von-solarparken/), Stand vom 01.06.2025

Artikel Solaranlagen liefern ein Siebtel des Stromverbrauchs, von: tagesschau
abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/energie/solaranlagen-100-gigawatt-100.html>

Artikel Studie des Verkehrsministerium, Großes Potenzial für Solaranlagen an Autobahnen,
von tagesschau, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/solaranlagen-autobahnen-100.html>

Artikel Was ist ein Regionalplan, von der Bezirksregierung Arnsberg, abrufbar unter:
<https://www.bra.nrw.de/kommunalaufsicht-planung-verkehr/regionalrat-und-regionalentwicklung/regionalplan-arnsberg>, Stand vom 01.06.2025

Artikel Welche Aufgaben erfüllt das ROG des Bundes, vom Bundesministerium für
Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, abrufbar unter:
<https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/faqs/Webs/BMWSB/DE/raumordnung/novelle-rog/01-welche-aufgaben-erfuellt-das-rog-des-bundes.html>

Bau- und landesplanerische Behandlung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen, Hinweise
des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr vom 10.12.2021, in
Abstimmung mit den Bayerischen Staatsministerien für Wissenschaft und Kunst, für
Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, für Umwelt – und Verbraucherschutz sowie für
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, (zit: Hinweise des Bayerischen Staatsministerium
für Freiflächen-PV)

Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen; insbesondere
Neuregelung der Privilegierungstatbestände in § 35 I Nr. 8 b) und Nr. 9 BauGB,(zit.:
Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur
Neuregelung)

Artikel Bauportal NRW, Innenbereich, vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau-
und Digitalisierung des Landes NRW, abrufbar unter: <https://bauportal.nrw/glossary-term/194>, Stand vom 13.06.2025.

Das Solarpaket I im Überblick, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Stand:
26.04.2024 (zit.: Das Solarpaket I im Überblick, Stand 26.04.2024)

Die 10 Gebote der Freiflächen-PV, Eine Checkliste für Kommunen, vom Photovoltaik
Netzwerk Baden-Württemberg, Stand März 2024, (zit.: Die 10 Gebote der Freiflächen-PV,
Eine Checkliste für Kommunen)

Freiflächensolaranlagen, Handlungsleitfaden, vom Ministerium für Umwelt, Klima und
Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 1.Auflage 2019, (zit.: Freiflächensolaranlagen
Handlungsleitfaden)

Gemeinsame Arbeitshilfe Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA), Gestaltungs- und
Steuerungsmöglichkeiten für Kommunen im Land Brandenburg, Stand: 2023,
Herausgegeben vom: Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt Klimaschutz, Ministerium
für Infrastruktur und Landesplanung sowie Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie
(zit.: Arbeitshilfe PV-FFA) .

Handlungsleitfaden Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Oberbergischen Kreis, Stand
26.02.2024, vom Oberbergischen Kreis, Der Landrat Dezernat Planung,
Regionalentwicklung und Umwelt,(zit.: Handlungsleitfaden für PV-FFA im Oberbergischen
Kreis)

Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, abrufbar unter: <https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/planen/integriertes-flaechenkonzept>

Klimaschutz als Kommunale Pflichtaufgabe, vom Parlamentarischen Beratungs- und
Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen, Bearbeitung Christiane Seiff, vom
17.07.2024, (zit.: Klimaschutz als Kommunale Pflichtaufgabe)

Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen
von RA Dr. Emmanuelle Balland, vom April 2023,
(zit.: Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-
Anlagen)

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP), Herausgeber
Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-
Westfalen, Stand August 2024

Leitfaden, Errichtung und Betrieb von Photovoltaikanlagen in Gewerbebetrieben, erstellt
durch Rechtsanwälte Jens Panknin, Niklas Schwalge und Markus Hallmann

Leitfaden für die Bauleitplanung für Freiflächenphotovoltaikanlagen (FFPVA), vom
Landesverband Erneuerbare Energien Niedersachsen/ Bremen e.V. ,
(zit.: Leitfaden für die kommunale Bauleitplanung für FFPVA)

Leitfaden zur Planung und Bewertung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen aus
raumordnerischer Sicht, vom 26.01.2024, vom Land Rheinland-Pfalz, (zit.: Leitfaden zur
Planung und Bewertung von Freiflächen-PV aus raumordnerischer Sicht)

Leitfaden, Zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Herausgeber Kreis
Coesfeld vom 14.07.2023 (zit.: Leitfaden Zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im
Kreis Coesfeld)

Leitfaden zur Zulassung von Photovoltaik-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für
Gemeinden von Arbeitsgemeinschaft Bayerischer Solar-Initiativen, Solarfreunde Moosburg
e.V., Sonnenkraft Freising e.V., ZIEL 21 Fürstfeldbruck e.V. Autoren: Hans Aigner,
Raimund Becher, Josef Beck, Andreas Henze, Dr. Andreas Horn und Prof. Dr. Ernst
Schrumpf

Planungshilfen für die Bauleitplanung, Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von
Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen, Stand: 2020/202, vom Bayerischen
Staatsministerium für Wohnen, Bau, Verkehr

Planung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Niedersachsen, Hinweise und
Empfehlungen aus der Perspektive der Raumordnung, vom Niedersächsischen Landkreistag
sowie Niedersächsischer Städte – und Gemeindebund, 1. Auflage Stand 19.10.2022,
(zit.: Planung von Freiflächen-PV in Niedersachsen, Hinweise und Empfehlungen)

Photovoltaik auf Freiflächen Leitfaden, von NRW.ENERGY4CLIMATE, Stand März 2023,
(zit.: Leitfaden für PV-FFA NRW.Energy4Climate)

Regionalplan Arnsberg, Räumlicher Teilplan Märkischer Kreis, Kreis Olpe, Kreis Siegen
- Wittgenstein – Begründung von der Bezirksregierung Arnsberg, Stand Februar 2025

Solarpaket Überblickspapier vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz vom
16.08.2023, (zit.: Solarpaket Überblickspapier)

Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. N038 vom Juli 2024, abrufbar unter:
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_N038_43.html,

Studie Bertelsmann Stiftung, Vielfältige Demokratie Kernergebnisse der Studie
„Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und
Entscheiden“, (zit.: Studie Bertelsmann Stiftung, Vielfältige Demokratie)

Vorreiterkonzept - der Stadt Wülfrath, Konzepterstellung : ansvar2030 Holding GmbH, vom
22.04.2024, (zit.: Vorreiterkonzept-der Stadt Wülfrath)

Werkzeuge für die treibhausgasneutrale Kommune, Erneuerbare Energien in der
Bauleitplanung, von der Agentur für kommunalen Klimaschutz, Carolin Fischer, Stand vom
07.05.2025, (zit.: Erneuerbare Energien in der Bauleitplanung Punkt PV-Anlagen)

Bachelorarbeit

A. Einleitung

Bereits seit etlichen Jahren beschäftigen sich Kommunen immer wieder mit der Ansiedelung von Freiflächenphotovoltaikanlagen im Gemeindegebiet und es wird stetig mehr.¹ In der Literatur wird von einer Energiewende auch auf kleineren Flächen – Solaranlagen im Neu- und Bestandsbau² oder von Ausgestaltungsmöglichkeiten für eine Solarpflicht durch Bund, Länder und Kommunen³ gesprochen, in den Medien kursieren Schlagzeilen wie „Solaranlagen liefern ein Siebtel des Stromverbrauchs“⁴ oder „Großes Potenzial für Solaranlagen an Autobahnen“⁵. Die Beschließung der Gesetzesentwürfe Solarpaket I und II durch das Bundeskabinett, die in der Verabschiedung des neuen Erneuerbaren-Energien-Gesetz 2023 mündeten, beschleunigten den Ausbau erneuerbaren Energien erheblich.⁶ Die EEG⁷-Novelle als Teil des Osterpakets ist einer der energiepolitischen Weichenstellungen seit Jahrzehnten.⁸ Vorschriften des Bauplanungsrechts wurden erweitert sowie Rechtsänderungen im Erneuerbaren-Energie-Gesetz wurden geschaffen, um einen Ausbau von erneuerbaren Energien voran zu treiben und der Energiewende Rechnung zu tragen.⁹ Die Anforderungen an die Aufstellung und den Betrieb von Photovoltaikanlagen stellt ein komplexes Vorgehen da, die die Anlagenbetreiber¹⁰ bewältigen müssen. Die Anforderungen an eine sinnvolle und effektive Flächennutzung muss daher bereits im Vorfeld durch die Gemeinden erörtert werden. Die Kommunen müssen sich über ihre Handlungs- und Steuerungsinstrumente bewusst werden, um Flächen im Gemeindegebiet effizient nutzen und beplanen zu können. Viele Kommunen sehen sich allerdings der Vielzahl von Gestaltungs- und Planungsmöglichkeiten hilflos ausgesetzt. Ziel dieser Arbeit ist es, die

¹ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. N038 vom Juli 2024, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_N038_43.html, Stand 31.05.2025.

² Brukwicki, NVwZ 2024, S.309, 309.

³ Schäger/ Antoni/ Painter, ZUR 2022, S. 393, 393.

⁴ tagesschau, Solaranlagen liefern ein Siebtel des Stromverbrauchs abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/energie/solaranlagen-100-gigawatt-100.html>, Stand vom 30.05.2025.

⁵ Tagesschau, Studie sieht großes Potenzial für Solaranlagen an Autobahnen abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/solaranlagen-autobahnen-100.html>, Stand 30.05.2025.

⁶ Baars/Roscher, KomJur2023, S.8, 8, Brukwicki, NVwZ 2024, S. 309, 309.

⁷ Erneuerbaren Energien Gesetz in der geltenden Fassung vom 23.10.2024.

⁸ Artikel: Ausbau erneuerbaren Energien beschleunigen, von der Bundesregierung, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/novelle-eeg-gesetz-2023-2023972>, Stand 31.05.2025.

⁹ Das Solarpaket I im Überblick, Stand 26.04.2024.

¹⁰ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Text das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch beide Geschlechter.

bauplanungsrechtlichen Instrumente, die einer Gemeinde zur Verfügung stehen, aufzuzeigen und die Frage zu beantworten, ob die aktuelle Rechtslage effektive Steuerungsmöglichkeiten bietet, um eine sinnvolle Steuerung von Photovoltaikanlagen zu gewährleisten.

Die folgende Arbeit gibt zunächst einen Überblick über die bauplanungsrechtliche sowie bauordnungsrechtliche Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit einer Photovoltaikanlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans. Daneben wird auch eine Ansiedelung im unbeplanten Innenbereich sowie Außenbereich diskutiert. Daraufhin werden die bauplanungsrechtlichen Instrumente bzgl. einer zukünftigen Ansiedelung, die einer Gemeinde auf Grundlage der aktuellen Gesetzeslage zur Verfügung stehen, dargestellt. Des Weiteren werden Instrumente des besonderen Städtebaurechts vorgestellt sowie eine Einführung einer allgemeinen Solarpflicht im Gemeindegebiet diskutiert. Abschließend werden die Grenzen und Anforderungen, die eine bauplanungsrechtliche Steuerung von Photovoltaikanlagen mit sich bringen, erläutert und zudem eine Handlungsempfehlung für eine gewünschte koordinierte Ansiedelung im Gemeindegebiet abgegeben. Der Abschluss bildet ein Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen und ein Fazit.

B. Photovoltaikanlagen als erneuerbare Energien

I. Arten von Photovoltaikanlagen

Photovoltaikanlagen sind mittlerweile aus dem Landschaftsbild nicht mehr wegzudenken. Die großen Solaranlagen, die häufig in Solarparks entlang von Autobahnen oder Schienenstrecken zu finden sind, haben ihren Platz auch in städtischen und ländlichen Gegenden auf Dächern und in Gärten gefunden. Ihre Präsenz ist allgegenwärtig.

Aktuell sind drei verschiedene Arten von Photovoltaikanlagen am Markt verfügbar. Sie lassen sich in folgende Arten unterteilen: Dachflächenanlagen, Freiflächenanlagen sowie Wand- bzw. Fassadenanlagen.¹¹ Die Anlagen benötigen unterschiedliche Gegebenheiten. Eine Dachflächenanlage wird auf dem Dach eines Gebäudes installiert, daher ist eine bereits genutzte Fläche erforderlich.¹² Freiflächenanlagen benötigen zur Ansiedelung meist unversiegelte Flächen.¹³ Die verschiedenen Arten von Photovoltaikanlagen lassen sich noch

¹¹ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 1.4, S.4.

¹² Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Punkt 3, S.8.

¹³ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 1.4, S.4, Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Punkt 3, S.8.

genauer unterscheiden.¹⁴ Dazu gehören die klassischen PV-Freiflächenanlagen, die entweder auf Dächern oder frei im Gelände installiert werden.¹⁵ Diese Anlagen sind meist horizontal aufgeständert.¹⁶ Es gibt auch spezielle Formen wie Floating-Photovoltaikanlagen, die oft auf künstlichen Gewässern zu finden sind.¹⁷ Außerdem gibt es die Agri-PV, bei denen die landwirtschaftliche Nutzung der Fläche weiterhin möglich ist.¹⁸ Weitere Varianten sind Garten-PV, PV-Anlagen, die über oder auf Verkehrsflächen installiert werden, sowie Moor-Photovoltaikanlagen.¹⁹ Diese Anlagen werden auf festen Unterkonstruktionen auf einem vernässten Moor befestigt.²⁰

In der vorliegenden Arbeit wird vorrangig auf die konventionelle PV-Freiflächenanlage eingegangen. Laut § 3 Nr. 22 EEG 2023 ist eine „Freiflächenanlage“ jede Solaranlage, die nicht auf, an oder in einem Gebäude oder einer sonstigen baulichen Anlage angebracht ist, die vorrangig zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie errichtet worden ist.²¹ Sollte es sich in der Ausarbeitung um eine besondere PV-Variante handeln, wird in der nachfolgenden Ausführungen dies explizit hervorgehoben.

II. Bedeutung und Entwicklung

Photovoltaik nimmt eine Schlüsselrolle in der Energiewende ein. Zum einen ist Photovoltaik am kostengünstigsten im Vergleich zu anderen Energiequellen.²² Es werden durch die Installation aktuell ca. 3-6 Cent pro Kilowattstunde an Stromentstehungskosten hervorgerufen.²³ Zum anderen ist sie zukunftsweisend, da sie maßgeblich zum Klimaschutz beiträgt, indem die Stromerzeugung emissionsfrei abläuft und die Abhängigkeit von

¹⁴ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 1.4, S.4, Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Punkt 3, S.8.

¹⁵ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 1.4, S.4, Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Punkt 3, S.8.

¹⁶ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 1.4, S.4, Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Punkt 3, S.8.

¹⁷ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 1.4, S.4, Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Punkt 3, S.8.

¹⁸ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 1.4, S.4, Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Punkt 3, S.8.

¹⁹ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 1.4, S.4, Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Punkt 3, S.8.

²⁰ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 1.4, S.4, Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Punkt 3, S.8.

²¹ Baars/Roscher, KomJur2023, S.8, 41.

²² Baars/Roscher, KomJur2023, S.8, 41, Vorreiter Konzept- Stadt Wülfrath, Punkt 3.3, S.29.

²³ Vorreiter Konzept- Stadt Wülfrath, Punkt 3.3, S.29.

anderen fossilen Brennstoffen erheblich reduziert wird.²⁴ Der technische Fortschritt ermöglicht es, Solarmodule günstiger am Markt zu vertreiben, sodass sich die Wirtschaftlichkeit von Photovoltaikanlagen in den letzten Jahrzehnten deutlich verbessert hat.²⁵

Deutschland zählt zu den Pionieren im Ausbau dieser Technologie und bietet gleichzeitig zahlreiche Arbeitsplätze in der Branche an.²⁶

In den letzten Jahren ist ein klarer Trend zu sogenannten Balkonkraftwerken erkennbar. Diese kleinen Photovoltaikanlagen werden direkt an Balkonen montiert und zeichnen sich durch ihre geringe Leistung aus. Ihr Hauptzweck ist nicht die Einspeisung ins Stromnetz oder das Laden größerer Stromspeicher, wie sie beispielsweise im Keller stehen, sondern vielmehr die direkte Deckung des Grundbedarfs an Strom im eigenen Haushalt. Damit unterscheiden sie sich deutlich von klassischen Dach-Photovoltaikanlagen, die häufig auf eine hohe Einspeiseleistung und Netzzurückführung ausgelegt sind.

Parallel dazu hat sich auch die Speichertechnologie in den letzten acht bis zehn Jahren rasant weiterentwickelt. Diese Fortschritte ermöglichen ein intelligentes Zusammenspiel zwischen erzeugtem Solarstrom, dessen Speicherung, und einer gezielten Nutzung im eigenen Haushalt. Der Fokus verlagert sich zunehmend von der Einspeisung ins öffentliche Stromnetz hin zum Eigenverbrauch – der erzeugte Strom soll möglichst effizient selbst genutzt und nur vorübergehend gespeichert werden, etwa für sonnenarme Zeiten.

Ein weiterer Vorteil der Zwischenspeicherung ist die Entlastung des Stromnetzes. Wenn viele Haushalte gleichzeitig Solarstrom einspeisen, kann es zu Netzüberlastungen kommen. Zudem führt das Überangebot an Strom zu stark sinkenden Preisen, was die Wirtschaftlichkeit der Einspeisung verringert – besonders für Haushalte ohne eigene Speicherlösung. Problematisch ist zudem die zeitliche Diskrepanz zwischen Erzeugung und Verbrauch: Während Photovoltaikanlagen vor allem tagsüber Strom liefern, liegt der Hauptbedarf in den Abendstunden. Moderne Speicherlösungen bieten hier eine

²⁴ Leitfaden für die kommunale Bauleitplanung für FFPVA, Vorteile S. 3.

²⁵ Artikel: Modulpreise 2025, von Greenhouse Media, abrufbar unter: <https://photovoltaik.org/kosten/photovoltaik-preise/modulpreise#c1446>, Stand vom 31.05.2025.

²⁶ Artikel Photovoltaik Ausbau auf der Zielgeraden, vom Bundesverband Solarwirtschaft e.V., abrufbar unter: <https://www.solarwirtschaft.de/2024/06/19/photovoltaik-ausbau-auf-der-zielgeraden/>, Stand vom 31.05.2025.

entscheidende Brückentechnologie, um Strom dann verfügbar zu machen, wenn er tatsächlich gebraucht wird.

Auch weltweit nimmt die Verbreitung von Photovoltaikanlagen rasant zu.²⁷ In diesem Zusammenhang wird ein kurzer Überblick über den aktuellen Stand der Photovoltaik in Deutschland gegeben, ebenso wie über den zukünftigen Bedarf und die spezifischen Vor- und Nachteile für Gemeinden, die solche Anlagen installieren.

1. Status Quo und zukünftiger Bedarf

Wie bereits oben erwähnt ist Deutschland bei dem Ausbau von Photovoltaikanlagen auf dem Vormarsch. Doch wie sehen die zukünftigen Ausbauziele der letzten Bundesregierung konkret aus? Welche Ziele wurden im EEG normiert?

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, bis 2030 den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung auf 80 Prozent zu erhöhen.²⁸ Eine zentrale Rolle spielt dabei die Solarenergie, insbesondere die Photovoltaik.²⁹ Im Erneuerbare-Energien-Gesetz sind ambitionierte Ausbauziele festgelegt.³⁰ Die installierte PV-Leistung soll bis 2030 auf 215 Gigawatt (GW) und bis 2040 auf 400 GW steigen.³¹ Davon sollen allein 80 GW bzw. 177,5 GW auf PV-Freiflächenanlagen entfallen.³² Aktuell (Stand Februar 2024) sind in Deutschland rund 3,3 Millionen PV-Dachanlagen mit einer Gesamtleistung von 57 GW installiert – das entspricht etwa zwei Drittel der gesamten PV-Leistung.³³ Der Rest entfällt auf Freiflächenanlagen, die zunehmend an Bedeutung gewinnen und Ende 2021 bereits über 32.000 Hektar beanspruchten.³⁴ PV-Dachanlagen gelten als flächenschonender, da sie keine

²⁷ Artikel Neues Rekordjahr für Photovoltaik: Weltweiter Zubau von 600 Gigawatt im Jahr 2024, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, abrufbar unter: <https://www.energieforschung.de/de/aktuelles/news/2025/neues-rekordjahr-fuer-die-photovoltaik-weltweiter-zubau-von-600-gigawatt-im-jahr-2024>, Stand vom 31.05.2025

²⁸ Überblickspapier Solarpaket, Einleitung S.1.

²⁹ Artikel Naturschutz und Photovoltaik, abrufbar unter <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/naturschutz-und-energie/naturschutz-und-photovoltaik>, Stand vom 06.06.2025.

³⁰ Baars/Roscher, KomJur2023, S.8, 8.

³¹ Baars/Roscher, KomJur2023, S.8, 9, Handlungsleitfaden für PV-FFA im Oberbergischen Kreis. Punkt 3.1 S.16.

³² Handlungsleitfaden für PV-FFA im Oberbergischen Kreis. Punkt 3.1 S.16.

³³ Artikel Naturschutz und Photovoltaik, abrufbar unter <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/naturschutz-und-energie/naturschutz-und-photovoltaik>, Stand vom 06.06.2025.

³⁴ Artikel Naturschutz und Photovoltaik, abrufbar unter <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/naturschutz-und-energie/naturschutz-und-photovoltaik>, Stand vom 06.06.2025.

zusätzliche Bodenversiegelung erfordern.³⁵ Insgesamt bieten die Dächer und Fassaden von rund 40 Millionen Gebäuden in Deutschland ein theoretisches Potenzial von etwa 1.000 GW – von dem jedoch bislang weniger als zehn Prozent der Dachflächen genutzt werden.³⁶ Im Jahr 2024 erzeugten PV-Anlagen in Deutschland rund 72,6 Terawattstunden Strom, was etwa 14 Prozent des Bruttostromverbrauchs entsprach.³⁷ An sonnigen Tagen kann dieser Anteil jedoch zeitweise über 90 Prozent betragen.³⁸ Insgesamt trugen erneuerbare Energien 2024 bereits 53 Prozent zur Stromversorgung bei.³⁹ Um die gesetzten Ziele zu erreichen, ist ein deutlich beschleunigter Ausbau nötig: 2022 wurden 7,5 GW PV-Leistung neu installiert, ein ähnlicher Zubau wurde allein bis Juli 2023 erreicht.⁴⁰ Dennoch besteht weiterhin Handlungsbedarf, insbesondere um das Wachstum gleichmäßig zwischen Dach- und Freiflächenanlagen zu verteilen und die Ausbauziele fristgerecht zu erfüllen.⁴¹

2. Vor- und Nachteile von Photovoltaikanlagen für Gemeinden

Die Aufstellung einer Bauleitplanung für PV-Freiflächenanlagen bietet den Kommunen einige Vorteile. Durch gezielte Standortfindung kann dezentral Strom erzeugt werden, somit kann ein wesentlicher Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden und Verantwortung übernommen werden.⁴² Darüber hinaus ermöglicht eine gezielte und vorausschauende Bauleitplanung eine Koppelung mit anderen erneuerbaren Energiekonzepten, wie z.B. Wasserstoffproduktion.⁴³ Auch Nahwärmeversorgungsmodelle wären denkbar.⁴⁴

Zudem bietet die Ansiedlung von Photovoltaik-Projekten im Gemeindegebiet wirtschaftliche Vorteile. Es entsteht eine Wertschöpfung, die sowohl der lokalen Wirtschaft als auch den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt.⁴⁵ Hierzu gehören z.B. kommunale

³⁵ Artikel Naturschutz und Photovoltaik, abrufbar unter <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/naturschutz-und-energie/naturschutz-und-photovoltaik>, Stand vom 06.06.2025.

³⁶ Artikel Naturschutz und Photovoltaik, abrufbar unter <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/naturschutz-und-energie/naturschutz-und-photovoltaik>, Stand vom 06.06.2025.

³⁷ Fraunhofer ISE, Frage 3, S. 6-7.

³⁸ Fraunhofer ISE, Frage 3, S. 6-7.

³⁹ Fraunhofer ISE, Frage 3, S. 6-7.

⁴⁰ Überblickspapier Solarpaket, Einleitung S.1.

⁴¹ Baars/Roscher, KomJur2023, S.8, 9 Handlungsleitfaden für PV-FFA im Oberbergischen Kreis. Punkt 3.1 S.16.

⁴² Leitfaden für die kommunale Bauleitplanung für FFPVA, Vorteile S. 3.

⁴³ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.4.

⁴⁴ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.4.

⁴⁵ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.4.

Beteiligungsmodelle, bei denen die Gemeinde von wirtschaftlichen Zuschüssen profitiert.⁴⁶ Darüber hinaus sind Gewerbesteuererinnahmen sowie Bürgerbeteiligungsmodelle sowie Infrastrukturförderungen wirtschaftliche Unterstützungsmöglichkeiten für die Anwohner, wie z.B. Vereinbarungen über Bürgerenergiegeld weitere Einnahmequellen der Gemeinde.⁴⁷

Zu guter Letzt haben die Kommunen durch eine ausgewogene Bauleitplanung die Möglichkeit, in Kooperation mit den Eigentümern und Bewirtschaftern eine Mehrfachnutzung der Fläche zu ermöglichen, z.B. Agri-PV in Kombination mit der Landwirtschaft.⁴⁸ Zudem kann auch eine Aufwertung der Fläche erfolgen, auf denen die landwirtschaftliche Nutzung wenig ertragreich ist.⁴⁹

Die Ansiedlung von PV-Freiflächenanlagen bringt aber auch einige Nachteile mit sich. Im Vergleich zu anderen erneuerbaren Energien benötigen Freiflächenanlagen einen hohen Flächenbedarf.⁵⁰ Das bedeutet, wenn keine Mehrfachnutzung durch eine Agri-PV in Betracht kommt, dass die Fläche während der gesamten Betriebsdauer bzw. Lebensdauer der Module für z.B. die landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr zur Verfügung steht.⁵¹ Darüber hinaus liegt ein weiterer Nachteil darin, insbesondere bei großen Projekten, dass das Landschaftsbild beeinträchtigt wird.⁵² Zudem können der Bau und die Inbetriebnahme solcher Anlagen erhebliche Ausgleichsmaßnahmen erfordern.⁵³

C. Die kommunale Planungshoheit und das Bauplanungs- sowie Bauordnungsrecht NRW

Die kommunale Planungshoheit ist fest verankert im Art. 28 GG^{54, 55}. Die Planungshoheit ist wesentlicher Bestandteil der im Grundgesetz verankerten Selbstverwaltungsgarantie.⁵⁶ Nach Art. 28 II GG wird den Gemeinden das Recht gewährt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Bauleitplanung hat die zentrale Aufgabe, die bauliche Entwicklung der Kommune

⁴⁶ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.4.

⁴⁷ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.4-5.

⁴⁸ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.5.

⁴⁹ Leitfaden für die kommunale Bauleitplanung für FFPVA, Vorteile S. 3.

⁵⁰ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.5.

⁵¹ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.5.

Leitfaden für die kommunale Bauleitplanung für FFPVA, Vorteile S. 4.

⁵² Leitfaden für die kommunale Bauleitplanung für FFPVA, Vorteile S. 4.

⁵³ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.5.

⁵⁴ Grundgesetz (GG) in der geltenden Fassung vom 22.03.2025.

⁵⁵ Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe, Punkt II, S. 6.

⁵⁶ Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe, Punkt II, S. 6-7.

vorausschauend zu steuern.⁵⁷ Sie legt fest, welche Grundstücke beplant, bebaut und benutzt werden sollen.⁵⁸

I. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit

PV-Freiflächenanlagen sind bauplanungsrechtlich zulässig, soweit sie den Anforderungen des Bauordnungsrechts und des Bauplanungsrechts nicht widersprechen.⁵⁹ Entscheidend ist, in welchem Bereich die PV-Freiflächenanlage angesiedelt werden soll. Es kommen verschiedene Gebiete zur Ansiedlung in Betracht. Es könnte die Ansiedlung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans erfolgen, im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB⁶⁰ oder im Außenbereich gem. § 35 BauGB.

II. Ansiedlung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans

§ 30 BauGB regelt die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans gem. § 30 I BauGB sowie in einem einfachen Bebauungsplan gem. § 30 III BauGB.

Wenn eine Photovoltaikanlage im Gemeindegebiet errichtet werden soll, in dem ein Bebauungsplan besteht, der Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung regelt, so richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit an dessen Festsetzungen und darf dem Bebauungsplan nicht widersprechen.⁶¹ Die Festsetzungen bzgl. Art und Maß der baulichen Nutzung werden im Allgemeinen durch § 9 BauGB und die Baunutzungsverordnung⁶² getroffen.⁶³ Die BauNVO ist nach ihrem Inhalt her „Bauplanungsrecht“, sie legt fest, welche Vorhaben im beplanten sowie im unbeplanten Bereich zulässig, ausnahmsweise zulässig sowie unzulässig sind und stellt gleichzeitig die „Grenzen und Anforderungen“ einer Gemeinde dar, welche sie bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans berücksichtigen muss.⁶⁴ Gem. § 1 III 1 BauNVO können die Baugebiete, die die BauNVO vorsieht, in einem Bebauungsplan festgesetzt werden. Durch diese Festsetzungen werden die §§ 2 - 15 BauNVO Bestandteil eines Bebauungsplans, soweit nicht aufgrund der Absätze 4 - 10 etwas anderes bestimmt

⁵⁷ Söfker/Kment, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 35 Rn.80.

⁵⁸ Söfker/Kment, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 35 Rn.80.

⁵⁹ Götze/Schauer in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VII, Rn. 23-24, 68.

⁶⁰ Baugesetzbuch (BauGB) in der geltenden Fassung vom 03.11.2017.

⁶¹ Hüther und Lepej, JA 2023, S. 1385, 1386.

⁶² Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) in der geltende Fassung vom 21.11.2017.

⁶³ Roeser, in: König/Roeser/Stock, BauNVO § 1 Rn. 8, Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.52.

⁶⁴ Roeser, in: König/Roeser/Stock, BauNVO § 1 Rn. 33-34.

wird gem. § 1 II 3 BauNVO (Statische Überleitung)^{65,66} Somit richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens nach den Baugebieten der BauNVO. Infolgedessen ist entscheidend, unter welche Art der Nutzung die Photovoltaikanlage fällt, oder ob es sich um einen eigenständigen Nutzungsbegriff in der BauNVO handelt.⁶⁷

1. Die Photovoltaikanlage in der Baunutzungsverordnung - Gebietstypen

In der gesamten BauNVO ist die Photovoltaikanlage als Nutzungsart nicht direkt zu finden. Bis jetzt bilden Photovoltaikanlagen nämlich keine eigenständige Nutzungsart in der BauNVO, sondern werden als Unterfall des Gewerbebegriffs verstanden.⁶⁸ Es handelt sich explizit um Anlagen zur Erzeugung von Strom oder Wärme aus solarer Strahlungsenergie oder Windenergie.⁶⁹ Die Anlagen zur Erzeugung von Strom oder Wärme aus solarer Strahlungsenergie finden sich wieder im Gewerbegebiet § 8 BauNVO, Industriegebiet § 9 BauNVO, Sondergebiet § 10 BauNVO sowie als Nebenanlage iSd § 14 BauNVO.⁷⁰

2. Relevanz der unterschiedlichen Fassungen der BauNVO

Allgemein richtet sich die Zulässigkeit nach der aktuellen Fassung der BauNVO. Problematisch wird es aber, wenn ein Bebauungsplan existiert, auf den eine ältere Version der BauNVO Anwendung findet, sogenannte Schichtenbebauungspläne⁷¹. Durch die letzten neun Änderungen existieren verschiedene Versionen der BauNVO, die unterschiedliche Regelungen zur Zulässigkeit von Photovoltaikanlagen treffen.⁷² Ausschlaggebend ist daher der Zeitpunkt des Erlasses oder die letzte Änderung des Bebauungsplans, um zu klären, welche Fassung der BauNVO Anwendung findet.⁷³

3. Ansiedelung im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB

Anders gestaltet sich die Zulässigkeit einer Photovoltaikfreiflächenanlage, wenn sie im unbeplanten Innenbereich angesiedelt werden soll. Der Innenbereich definiert den „unbeplanten“ Innenbereich als die „im Zusammenhang bebauten Ortsteile“, für die es keinen „qualifizierten“ Bebauungsplan gibt.⁷⁴ Im Innenbereich darf grundsätzlich gebaut

werden, wenn sich das geplante Bauwerk in die nähere Umgebung einfügt und seine Erschließung gesichert ist.⁷⁵ Ein Grundstück befindet sich etwa im Innenbereich, wenn es sich in einem Bebauungszusammenhang befindet und einem Ortsteil angehört.⁷⁶ Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete, richtet sich die Zulässigkeit der Anlage allein nach der aktuellen BauNVO gem. § 34 II BauGB. Ist dies nicht der Fall und die Eigenart der näheren Umgebung kann keinem der Baugebiete zugeordnet werden, liegt eine sogenannte Gemengelage vor.⁷⁷ Dann richtet sich die Zulässigkeit nach § 34 I BauGB. Somit ist eine Anlage im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB nur zulässig, wenn sie sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und von ihr keine bodenrechtlichen Spannungen ausgehen.⁷⁸ Entscheidend ist somit die konkret vorhandene Bebauung. Danach wird entschieden, ob sich die geplante Anlage in den Gebietscharakter einfügt oder nicht. Allerdings muss unabhängig von dem Einfügungsgebot auch die Beeinträchtigung des Ortsbildes als weiteres Zulässigkeitskriterium beachtet werden.⁷⁹ Selbst wenn sich die Anlage homogen einfügt, kann dennoch das Ortsbild beeinträchtigt sein.⁸⁰ Für die Beurteilung des Ortsbildes ist die städtebauliche Sichtweise maßgeblich, das bedeutet, dass das Ortsbild eine Werthaltigkeit aufweisen muss, die es zu schützen gilt.⁸¹ Nur dann ist eine Einschränkung der Baufreiheit im unbeplanten Innenbereich möglich.⁸² Jedoch ist festzuhalten, dass Freiflächenanlagen im unbeplanten Innenbereich in der Regel nicht zulässig sind, da meistens kein „Einfügen in die nähere Umgebung“ gegeben ist.⁸³ Allerdings muss jede Anlage Einzelfallbezogen betrachtet werden, z.B. kann sich eine andere Bewertung des Sachverhalts ergeben, wenn eine sog. kleine gebäudeunabhängige PV-Anlage, wie eine Garten-PV, vorliegt.⁸⁴

4. Ansiedelung im Außenbereich § 35 BauGB

Wiederum anders gestaltet sich die Ansiedelung im Außenbereich gem. § 35 BauGB. Im Außenbereich ist ein Vorhaben gem. § 35 I BauGB nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die ausreichende Erschließung gesichert ist. § 35 BauGB enthält

⁶⁵ Roeser, in: König/Roeser/Stock, BauNVO § 1 Rn. 36.

⁶⁶ Roeser, in: König/Roeser/Stock, BauNVO § 1 Rn. 33, Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.49.

⁶⁷ Hüther und Lepej, JA 2023, S. 1385, 1395.

⁶⁸ Hüther und Lepej, JA 2023, S. 1385, 1395.

⁶⁹ Hüther und Lepej, JA 2023, S. 1385, 1395.

⁷⁰ Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.52-58.

⁷¹ Petz, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, Einl. Rn.29.

⁷² Petz, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, Einl. Rn.4 f.

⁷³ Roeser, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, Einl. Rn.28-29, § 1 Rn. 36.

⁷⁴ Artikel Bauportal NRW, abrufbar unter: <https://bauportal.nrw/glossary-term/194>, Stand vom 13.06.2025.

⁷⁵ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.7-8 Artikel Bauportal NRW, abrufbar unter: <https://bauportal.nrw/glossary-term/194>, Stand vom 13.06.2025.

⁷⁶ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.7-8.

⁷⁷ Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 34 Rn. 18;

⁷⁸ Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.66.

⁷⁹ Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.69.

⁸⁰ Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.69.

⁸¹ Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.70.

⁸² Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.70.

⁸³ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.7-8.

⁸⁴ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.7-8.

den Grundsatz, dass der Außenbereich, das heißt, der Bereich außerhalb der qualifizierten Gebiete iSd § 30 I und II BauGB und der nichtbeplante Innenbereich iSd § 34 BauGB, von der Bebauung geschützt werden soll.⁸⁵ Zunächst muss entschieden werden, ob es sich um ein privilegiertes oder nicht privilegiertes Vorhaben handelt. Wenn ein Privilegierungstatbestand gegeben ist, ist kein Bebauungsplan nötig. Freiflächen-PV können als privilegiertes Vorhaben gem. § 35 I Nr. 1 - 9 BauGB oder wie oben bereits dargestellt, im Geltungsbereich eines Bebauungsplan zulässig sein.⁸⁶ Grundsätzlich enthält der Katalog des § 35 I BauGB für Freiflächenanlagen im Außenbereich keinen allgemeinen Zulässigkeitstatbestand, mit Ausnahme der § 35 I Nr. 8 b sowie § 35 I Nr 9 BauGB.⁸⁷ Trotzdem werden im nachfolgenden einzelne Privilegierungstatbestände aufgezeigt.

a) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr. 1 und 2 BauGB

Im Außenbereich ist ein Vorhaben gem § 35 I Nr. 1 BauGB nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn das Vorhaben einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt. Der Begriff „dienen“ liegt nach der Rechtsprechung vor, wenn ein vernünftiger Landwirt unter Berücksichtigung des Gebots der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs dieses Vorhaben mit etwa gleichem Verwendungszweck und etwa gleicher Gestaltung für einen entsprechenden Betrieb errichten würde und das Vorhaben durch diese Zuordnung zu dem konkreten Betrieb geprägt wird.⁸⁸ Es muss eine Gesamtbetrachtung stattfinden, um zu beurteilen, ob die PV-Anlage von der privilegierten Nutzung „mitgezogen“ wird.⁸⁹ Allgemein lässt sich festhalten, je enger der Zusammenhang zwischen landwirtschaftlichem Betrieb und landwirtschaftsfremder Nutzung ist, desto eher liegt eine „mitgezogene Privilegierung“ vor.⁹⁰ Laut dem OVG Schleswig kann unter engen Voraussetzungen eine Freiflächenanlage, die über 60-65% der Stromerzeugung herstellt und einem land- oder forstwirtschaftlichen

⁸⁵ Söfker/Kment, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 35 Rn.80.

⁸⁶ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.8.

⁸⁷ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.1.1 S. 2.

⁸⁸ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.6 S. 7.

⁸⁹ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.6 S. 7.

⁹⁰ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.6 S. 7.

Betrieb dient, sowie nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt, den Privilegierungstatbestand des § 35 I Nr. 1 BauGB erfüllen.⁹¹

b) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr.3 BauGB

Im Außenbereich ist ein Vorhaben gem. § 35 I Nr.3 BauGB nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Telekommunikationsdienstleistungen, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient. Hier wäre es denkbar, die Zulässigkeit von Freiflächenanlagen auf das Merkmal „öffentliche Versorgung mit Elektrizität... dienen“, jedoch erfordert der Privilegierungstatbestand eine auch für die Versorgungsanlage das Tatbestandsmerkmal der Ortsgebundenheit.⁹² Ortsgebunden ist eine Versorgungsanlage nur dann, wenn sie ihrem Wesen und Gegenstand nach ausschließlich auf die geografischen und geologischen Eigenarten eines bestimmten Ortes angewiesen ist.⁹³ Das ist bei einer Freiflächenanlage nicht der Fall, der Standort wird nicht deshalb wegen den besseren äußeren Bedingungen gewählt, sodass der Privilegierungstatbestand nach § 35 I Nr. 3 BauGB ausscheidet.⁹⁴

c) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr.4 BauGB

Darüber hinaus verhindert auch eine restriktive Rechtsprechung die Privilegierung nach § 35 I Nr.4 BauGB als Anlage mit „spezifischer Außenbereichspräferenz“.⁹⁵ Die Gerichte lehnen diese spezifische Außenbereichsbindung von Freiflächenanlagen ab, mit der Begründung, dass nach § 11 II BauNVO Sondergebiete festgesetzt werden können.⁹⁶

d) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr. 8 b BauGB

Am 4. Januar 2023 ist das Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien im Städtebaurecht in Kraft getreten.⁹⁷ Mit dessen Inkrafttreten wurden

⁹¹ OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 29.03.2017, Rn.98, Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.11.

⁹² Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.1.2 S. 2.

⁹³ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.1.2 S. 2-3.

⁹⁴ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.1.2 S. 2-3.

⁹⁵ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.1.3 S. 3.

⁹⁶ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.1.3 S. 3.

⁹⁷ Rövekamp, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A IV, Rn. 188, Kurzleitfaden,

Freiflächen-PV, die entlang von Autobahnen und Bahnstrecken im Außenbereich errichtet werden, in den Katalog der privilegierten Vorhaben gemäß § 35 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe b BauGB aufgenommen.⁹⁸ Zuvor galt diese Privilegierung im Außenbereich nur für Photovoltaikanlagen, die an oder auf Dach- und Außenwandflächen installiert wurden, sowie für Freiflächenanlagen, die unmittelbar der landwirtschaftlichen Nutzung dienen.⁹⁹ Nach § 35 I Nr. 8 b BauGB sind somit Freiflächenanlagen privilegiert, die folgende Merkmale aufweisen: Die in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist, oder auf einer Fläche längs von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes im Sinne des § 2 b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes mit mindestens zwei Hauptgleisen und in einer Entfernung zu diesen von bis zu 200 Metern, gemessen vom äußeren Rand der Fahrbahn.

e) Privilegierungstatbestand § 35 I Nr. 9 BauGB

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber einen neuen Privilegierungstatbestand, sog. Agri-PV-Anlagen eingeführt. Nach § 35 I Nr. 9 BauGB sind Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn die Nutzung solarer Strahlungsenergie durch besondere Solaranlagen im Sinne des § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 Buchstabe a, b oder c des Erneuerbare-Energien-Gesetzes dient. Zudem müssen folgende Voraussetzungen vorliegen: Das Vorhaben steht in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einem Betrieb nach Nummer 1 oder 2, die Grundfläche der besonderen Solaranlage überschreitet nicht 25 000 Quadratmeter und es wird je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben. Daher sind Agri-PV-Anlagen, die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betrieben stehen, privilegiert.¹⁰⁰ Jedoch bestimmt sich dieses Kriterium nach den Umständen des Einzelfalls.¹⁰¹ Zudem erfasst der Privilegierungstatbestand nur spezielle Agri-PV-Anlagen im Sinne des § 48 I Nr. 5 a-c EEG.¹⁰²

Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.8.

⁹⁸ Rövekamp, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A IV, Rn. 188, Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.8.

⁹⁹ Rövekamp, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A IV, Rn. 188, Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.8.

¹⁰⁰ Rövekamp, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A IV, Rn. 189,189a, Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.3 S. 5.

¹⁰¹ Rövekamp, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A IV, Rn. 189,189a Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.3, S. 5.

¹⁰² Rövekamp, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A IV, Rn. 189,189a Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.3, S. 5.

f) Keine entgegenstehende öffentliche Belange

Zudem dürfen dem Vorhaben gem. § 35 BauGB keine öffentlichen Belange entgegenstehen. Ein privilegiertes Vorhaben ist nicht von Gesetzeswegen automatisch zulässig, es steht unter einem Vorbehalt, dass öffentliche Belange nicht tangiert werden dürfen.¹⁰³ Hier kommen die Belange des § 35 III in Betracht.¹⁰⁴ Es handelt sich um eine nicht abschließende Aufzählung.¹⁰⁵ Sollten diese Belange berührt werden, ist das Vorhaben, auch wenn es privilegiert ist, im Außenbereich nicht zulässig.

g) § 35 II BauGB sonstiges Vorhaben

Möglich wäre es, dass Freiflächenanlagen als „sonstiges Vorhaben“ unter den strengen Voraussetzungen nach § 35 II BauGB zulässig ist. Sie können nur dann zugelassen werden, wenn sie öffentliche Belange nicht beeinträchtigen.¹⁰⁶ Öffentliche Belange nach § 35 III BauGB sind insbesondere das Landschaftsbild, das Rücksichtnahmegebot sowie das Planungserfordernis.¹⁰⁷ Ein sonstiges Vorhaben wird demnach iSd § 35 II BauGB regelmäßig ausscheiden, da öffentliche Belange bei der Ansiedelung von Freiflächenanlagen entgegenstehen.¹⁰⁸

h) Konzentrationsflächenplanung § 35 III 3 BauGB

Denkbar wäre es, über den § 35 III 3 BauGB den Kommunen ein Instrument zur Steuerung der bereits erfassten privilegierten Außenbereichsvorhaben zur Verfügung zu stellen.¹⁰⁹ Jedoch gilt diese Konzentrationsflächenplanung vom Wortlaut her nicht für § 35 I Nr.8 b, 9 BauGB, da § 35 III 3 Halbsatz 1 nur auf Vorhaben nach § 35 I Nr. 2-6 BauGB Bezug nimmt.¹¹⁰

¹⁰³ Söfker/Kment, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 35 Rn.517-518.

¹⁰⁴ Söfker/Kment, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 35 Rn.517-518.

¹⁰⁵ Söfker/Kment, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 35 Rn.517-518.

¹⁰⁶ Rövekamp, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A IV, Rn. 190,191, Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 2 S. 8.

¹⁰⁷ Rövekamp, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A IV, Rn. 190,191.

¹⁰⁸ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt D S.11.

¹⁰⁹ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.3 S. 6.

¹¹⁰ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.3 S. 6.

III. Bauordnungsrechtliche Zulässigkeit – und Unzulässigkeit

Das Bauplanungsrecht beschäftigt sich mit der Frage, „ob“ überhaupt gebaut werden darf, dass Bauordnungsrecht NRW ist hingegen Gefahrenabwehrrecht und beschäftigt sich mit der Frage, „wie“ gebaut werden soll.¹¹¹ Eine Freiflächenanlage ist eine bauliche Anlage iSd § 60 I BauO NRW. Zudem muss differenziert werden, ob es sich um ein genehmigungspflichtiges Vorhaben oder ein genehmigungsfreies Vorhaben handelt. Das richtet sich danach, um welche Art von Photovoltaikanlage es sich handelt. Die Errichtung von kleinen gebäudeunabhängigen Photovoltaikanlagen ist gem. § 62 I Nr. 3 BauO NRW ein genehmigungsfreies Vorhaben.¹¹² Zudem sind auch verfahrensfrei Solaranlagen in, an und auf Dach- und Außenwänden gem. § 62 I Nr. 3 BauO NRW. Gem. § 14 III BauNVO ist eine klassische Dach-Photovoltaikanlage eine gewerbliche, nämlich auf Gewinnerzielung angelegte Nutzung, die in allen Baugebieten zulässig ist.¹¹³ Allerdings könnten bzgl. Freiflächenanlagen Einschränkungen hinsichtlich der Größe bestehen, die Einzelfallabhängig betrachtet werden müssen.¹¹⁴ Grundsätzlich gehören Freiflächenanlagen allerdings nicht zu den genehmigungsfreien Vorhaben.¹¹⁵ Laut der BauO NRW muss somit ein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden. Zudem stellt das Bauordnungsrecht zusätzlich materiell rechtliche Anforderungen an Photovoltaikanlagen, wie Einhaltung besonderer Abstandsflächen sowie Brandschutz.¹¹⁶

IV. Angrenzende Rechtsgebiete

Die Ansiedelung und Steuerung von PV-Freiflächenanlagen stellt eine komplexe Materie dar, die verschiedenste Gesetze und damit Regelungsbereiche tangiert. Im nächsten Abschnitt werden drei Gesetze aufgezeigt und die Relevanz für die Freiflächenanlagen erläutert.

1. Bundesimmissionsschutzrecht

Gem. § 4 I BImSchG¹¹⁷ bedürfen die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche

Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, sowie von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen, eine Genehmigung. Infolgedessen müsste von der Freiflächenanlage schädliche Umweltauswirkungen ausgehen. Nach der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (4. BImSchV) bestimmt sich, ob die Anlage einer Genehmigungspflicht unterliegt oder nicht. Jedoch sind Photovoltaikanlagen, ob konventioneller oder besonderer Art, nicht aufgeführt. Somit bedarf die Anlage keine Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzrecht.¹¹⁸ Infolgedessen sind nur die Vorschriften für nicht genehmigungspflichtige Anlagen des BImSchG auf PV-Freiflächenanlagen anwendbar.¹¹⁹

2. Erneuerbaren-Energien-Gesetz

Das EEG regelt die Förderung von Photovoltaikanlagen und legt fest, wie Einspeisevergütungen für den erzeugten Solarstrom gewährt werden, um den Ausbau erneuerbarer Energien zu unterstützen.¹²⁰ Es bestimmt die Höhe der Vergütung, die Dauer der Förderung, die Anforderungen an die Anlagen sowie die Einspeisevergütung im Falle des Eigenverbrauchs.¹²¹ Darüber hinaus umfasst das EEG Regelungen zur Marktintegration, zur Ausschreibungspflicht bei größeren Anlagen und zu speziellen Fördermaßnahmen für bestimmte Nutzergruppen.¹²² Durch diese Regelungen wird sichergestellt, dass Photovoltaikanlagen wirtschaftlich betrieben werden können, was einen wichtigen Beitrag zur Energiewende leistet.¹²³

Besonders zentral ist § 2 EEG, der die Errichtung und den Betrieb von Photovoltaikanlagen sowie deren Nebeneinrichtungen als überragendes öffentliches Interesse darstellt und damit der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dient.¹²⁴ Gemäß § 2 Satz 2 können erneuerbare Energien als vorrangiges Anliegen in die Abwägung im Rahmen des § 35 BauGB

¹¹¹ Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.109.

¹¹² Götze /Schauer, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VI, Rn. 68.

¹¹³ Baars/Roscher, KomJur2023, S.8, 9.

¹¹⁴ Götze /Schauer, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VI, Rn. 68.

¹¹⁵ Götze /Schauer, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VI, Rn. 70.

¹¹⁶ Götze /Schauer, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VI, Rn. 71-73.

¹¹⁷ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz- BImSchG).

¹¹⁸ Götze /Schauer, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VII, Rn. 8, Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 2, S.16.

¹¹⁹ Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 2, S.16.

¹²⁰ Götze/Schauer, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VII, Rn. 6.

¹²¹ Götze/Schauer, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VII, Rn. 5-7.

¹²² Götze/Schauer, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VII, Rn. 5-7.

¹²³ Götze/Schauer, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel Z VII, Rn. 5.

¹²⁴ Zorn, in: Theobald/Kühling Kommentar zum Energierecht, § 2 Rn. 6-7.

aufgenommen werden.¹²⁵ Das bedeutet, dass bei der Prüfung von Vorhaben im Außenbereich dem Vorrang erneuerbarer Energien besondere Bedeutung beigemessen werden muss.¹²⁶ Inwiefern § 2 EEG die Abwägung nach § 35 BauGB jedoch konkret beeinflusst, ist bislang weder in der Gesetzesbegründung noch durch die Rechtsprechung abschließend geklärt.¹²⁷

3. Raumordnungsgesetz sowie Landesentwicklungspläne / Regionalpläne

Des Weiteren sind auch die Vorgaben des Raumordnungsrechts zu beachten.¹²⁸ Gem. § 1 IV BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen.¹²⁹ § 3 I Nr. 2 ROG¹³⁰ normiert die Ziele der Raumordnung. Ziele der Raumordnung sind: Verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Das Raumordnungsgesetz legt somit die Grundlage für die geordnete Nutzung von Flächen in Deutschland und fördert die Integration erneuerbarer Energien, insbesondere durch Photovoltaikanlagen.¹³¹ Zudem können großflächige Freiflächenanlagen iSd § 3 I 6 ROG raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sein.¹³² Die Raumbedeutsamkeit ergibt sich zum einen aus der Größe und zum anderen aus der konkreten Beschaffenheit.¹³³ Es stellt sich die Frage, ab welcher Größe ein Solarpark als raumbedeutsam eingestuft wird. Laut dem LEP NRW werden grundsätzlich Anlagen nur dort zugelassen, wo sie mit den Festsetzungen der Regionalplanung vereinbar sind.¹³⁴ Ferner ist aus § 35 II, III LPlG

¹²⁵ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.7 S. 8.

¹²⁶ BT-Drs. 20/1630 S.159, Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.7, S. 8.

¹²⁷ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 1.7, S. 8.

¹²⁸ Leitfaden für die kommunale Bauleitplanung für FFPVA, Vorteile S. 9.

¹²⁹ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt C S.6.

¹³⁰ Raumordnungsgesetz (ROG) in der geltenden Fassung vom 22.03.2023.

¹³¹ Artikel Welche Aufgaben erfüllt das ROG des Bundes, abrufbar unter: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/faqs/Webs/BMWSB/DE/raumordnung/novelle-rog/01-welche-aufgaben-erfuellt-das-rog-des-bundes.html>, Stand vom 01.06.2025.

¹³² Artikel Raumbedeutsamkeit von Solarparks, abrufbar unter: https://www.naturschutz-energie-wende.de/fragenundantworten/kne-antwort-329_raumbedeutsamkeit-von-solarparken/, Stand vom 01.06.2025.

¹³³ Artikel Raumbedeutsamkeit von Solarparks, abrufbar unter: https://www.naturschutz-energie-wende.de/fragenundantworten/kne-antwort-329_raumbedeutsamkeit-von-solarparken/, Stand vom 01.06.2025.

¹³⁴ Artikel Raumbedeutsamkeit von Solarparks, abrufbar unter: https://www.naturschutz-energie-wende.de/fragenundantworten/kne-antwort-329_raumbedeutsamkeit-von-solarparken/, Stand vom 01.06.2025.

DVO¹³⁵ zu entnehmen, dass eine Raumbedeutsamkeit in der Regel ab 10 Hektar angenommen wird.¹³⁶

Auf Basis des ROG entwickeln die Bundesländer die Landesentwicklungspläne, die strategische Vorgaben für die Nutzung von Flächen, auch für Solarenergie, machen.¹³⁷ Sie weisen Vorranggebiete für erneuerbare Energien aus und tragen so zur Energiewende bei.¹³⁸ Im aktuellen Landesentwicklungsplan NRW werden z.B. als Ziel normiert, dass Agri-PV-Anlagen nur auf hochwertigen Ackerböden installiert werden sollen.¹³⁹

Der Regionalplan dagegen definiert die regionalen Ziele der Raumordnung für die Entwicklung der Region sowie für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Grundlage dafür ist in wesentlichem Maße der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen.¹⁴⁰ Regionalpläne konkretisieren hingegen diese Vorgaben auf lokaler Ebene, indem sie spezifische Flächen für die Nutzung von Photovoltaikanlagen festlegen.¹⁴¹ Sie berücksichtigen dabei auch lokale Belange wie Naturschutz und Landwirtschaft.¹⁴² Die Raumordnung sorgt somit insgesamt dafür, dass die unterschiedlichen Nutzungskonflikte koordiniert und ausgeglichen werden, sodass Photovoltaikanlagen in geeigneten Gebieten installiert werden und gleichzeitig andere Interessen, wie z.B. der Umweltschutz, berücksichtigt werden.¹⁴³

V. Resümee

Zunächst muss differenziert werden, in welchem Gebiet die Anlage errichtet werden soll. Unabhängig von der Ansiedelung im Bebauungsplan, kommen als zentrale Bereiche der unbeplante Innenbereich sowie der Außenbereich in Betracht. Da sich die Freiflächenanlage grundsätzlich nicht in den Zusammenhang bebauter Ortsteile einfügt und daher die Zulässigkeit der Ansiedelung zu verneinen ist, bleibt die Ansiedelung im Außenbereich

¹³⁵ Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes vom 08.06.2010.

¹³⁶ Artikel Raumbedeutsamkeit von Solarparks, abrufbar unter: https://www.naturschutz-energie-wende.de/fragenundantworten/kne-antwort-329_raumbedeutsamkeit-von-solarparken/, Stand vom 01.06.2025.

¹³⁷ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt C S.6..

¹³⁸ Landesentwicklungsplan NRW S.153, 155.

¹³⁹ Landesentwicklungsplan NRW S.153, 155.

¹⁴⁰ Artikel, Was ist ein Regionalplan, abrufbar unter: <https://www.bra.nrw.de/kommunalaufsicht-planung-verkehr/regionalrat-und-regionalentwicklung/regionalplan-arnsberg>, Stand vom 01.06.2025.

¹⁴¹ Regionalplan Arnsberg, Punkt 8.2, S.183.

¹⁴² Regionalplan Arnsberg, Punkt 5.4, S.79.

¹⁴³ Artikel: Welche Aufgaben erfüllt das ROG des Bundes, abrufbar unter: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/faqs/Webs/BMWSB/DE/raumordnung/novelle-rog/01-welche-aufgaben-erfuellt-das-rog-des-bundes.html>, Stand vom 01.06.2025.

übrig. Zuerst muss entschieden werden, ob es sich um ein privilegiertes Vorhaben oder ein sonstiges Vorhaben handelt. Hier kommt der Privilegierungstatbestand § 35 I Nr. 8 b BauGB als zentrale Vorschrift zum Tragen, die es ermöglicht, Freiflächenanlagen entlang von Autobahnen und Schienenwegen anzusiedeln. Daneben können Agri-PV durch den Tatbestand des § 35 I Nr. 9 BauGB vermehrt in den Fokus rücken. Ferner müssen zwingend die Vorgaben der Raumordnung beachtet werden, um den Zielen der Raumordnung Rechnung zu tragen.

D. Standortsteuerung für die Zukunft

Gemeinden, die eine gezielte und sinnvolle Standortsteuerung wünschen, sind nicht die Hände gebunden. Das Bauplanungsrecht bietet eine Vielzahl von Steuerungsmöglichkeiten, die eine effiziente und schnelle Ansiedelung von PV-Freiflächenanlagen ermöglichen. Sei es durch informelle Steuerung oder langfristige Instrumente des Städtebaurechts.

I. Informelle Standortsteuerung

Um Flächenkonflikte frühzeitig zu vermeiden und geeignete Standorte für Freiflächenanlagen zu identifizieren, empfiehlt sich eine vorausschauende Planung auf Gemeindeebene.¹⁴⁴ Diese kann im Rahmen eines Energie- oder Klimaschutzkonzepts beginnen und durch ein vertiefendes städtebauliches Entwicklungskonzept weiter konkretisiert werden.¹⁴⁵ Solche Konzepte sind zwar rechtlich nicht bindend, können jedoch eine wichtige Grundlage für die spätere verbindliche Bauleitplanung § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB darstellen.¹⁴⁶ Ein gut ausgearbeitetes Konzept verbessert die Steuerbarkeit der PV-Nutzung, erhöht die gesellschaftliche Akzeptanz und unterstützt den Dialog mit Projektträgern und politischen Entscheidungsträgern.¹⁴⁷ Zentrale Erfolgsfaktoren sind eine umfassende Flächenanalyse unter Berücksichtigung von Restriktionen sowie ein transparenter Beteiligungsprozess.¹⁴⁸ Dabei sollten verschiedene Akteure – Bürger, Investoren, Fachbehörden und Experten – aktiv eingebunden werden, etwa durch

¹⁴⁴ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.2, S.9.

¹⁴⁵ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.2, S.9.

¹⁴⁶ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.2, S.9.

¹⁴⁷ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.2, S.9.

¹⁴⁸ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.2, S.9.

Workshops, Diskussionsforen oder digitale Formate.¹⁴⁹ Ein informelles Konzept kann die Basis sein, worauf im weiteren Steuerungsprozess aufgebaut wird.

II. Langfristige Planungsinstrumente

1. Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan stellt kein direktes Steuerungsinstrument dar. Der Flächennutzungsplan ist ein vorbereitender Bauleitplan, der die reine Flächenplanung, die von der Gemeinde beabsichtigte Bodennutzung, in Grundzügen darstellt.¹⁵⁰ § 5 BauGB regelt den Inhalt eines Flächennutzungsplan. Er spielt gegenüber den vorhandenen Instrumentarien eher eine untergeordnete Rolle, da er keine „direkte“ Bindungswirkung entfaltet und lediglich verwaltungsinterne Bedeutung hat.¹⁵¹ Jedoch könnte die Gemeinde auf seine Feinsteuerung sowie Hinweisfunktion zurückgreifen.¹⁵² Die Gemeinde kann durch die Regelung des § 5 II Nr. 2 b eine „Fläche für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien – Sonnenenergie darstellen.“¹⁵³

2. Qualifizierter Bebauungsplan

Die Kommunen haben die Möglichkeit, die Zulässigkeit von Nutzungen, somit auch von Freiflächenphotovoltaikanlagen, durch die Feinsteuerungsmöglichkeiten der BauNVO zu beeinflussen.¹⁵⁴ Durch eine Festsetzung im Bebauungsplan gem. § 1 III 2 BauNVO werden die Vorschriften der §§ 2 - 14 BauNVO Bestandteil eines Bebauungsplans und regeln somit deren Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit in den jeweiligen Baugebieten, soweit nicht aufgrund der Absätze 4 - 10 des § 1 BauNVO etwas anderes bestimmt wird. Die Gemeinden müssen dieses vorgegebene „starre System“ der Baugebietskataloge der BauNVO allerdings nicht übernehmen.¹⁵⁵ Wenn eine Gemeinde eine abweichende Festsetzung treffen möchte, so kann sie auf die Vorschriften der BauNVO § 1 Abs. 4 - 9 BauNVO zurückgreifen.¹⁵⁶ Darüber hinaus besteht auch noch § 15 I BauNVO, der eine Unzulässigkeit im Einzelfall regelt.

¹⁴⁹ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.2, S.9.

¹⁵⁰ Mitschang, UPR 2013, S. 401, 404.

¹⁵¹ Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 5 Rn. 33.

¹⁵² Mitschang, UPR 2013, S. 401, 402.

¹⁵³ Hinweise des Bayerischen Staatsministerium für Freiflächen-PV, Punkt 1.1 S.4.

¹⁵⁴ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 5-6.

¹⁵⁵ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 5-6.

¹⁵⁶ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 5-6; Schmidt-Eichstaedt, Städtebaurecht, V S. 233.

a) Voraussetzungen für die Anwendung der BauNVO

Zunächst muss die Gemeinde ein Baugebiet im Bebauungsplan festsetzen, um die Feinsteuerungsmöglichkeiten der BauNVO in dem § 1 Abs. 4 - 9 BauNVO nutzen zu können, damit wird § 9 Abs. 1 Nr.1 BauGB „Art der baulichen Nutzung“ Rechnung getragen. In Folge dessen unterliegen diese Vorschriften unterschiedlichsten „Grundsätzen“.¹⁵⁷ Nach § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Des Weiteren müssen bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen sowie die privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden gem. § 1 Abs. 7 BauGB. Darüber hinaus müssen noch die bauplanungsrechtlichen Ziele und Grundsätze im § 1 Abs. 4 - 6 BauGB Berücksichtigung finden. Ferner stellt die BauNVO zwei weitere Voraussetzungen auf, die neben den Grundsätzen eingehalten werden müssen, die eine Bedingung für die Wirksamkeit der Feinsteuerungsinstrumente darstellen.

aa) Die städtebaulichen Gründe

Zunächst muss jede Feinsteuerung des § 1 Abs. 4 - 9 BauNVO durch (besondere) städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein.¹⁵⁸ Im Baugesetzbuch lässt sich keine Legaldefinition finden. Daher ist zu erörtern, was unter „(besondere) städtebauliche Gründe“ verstanden werden soll.¹⁵⁹ Durch die Festsetzungen in Bebauungsplänen werden die Aufgaben und Ziele, die an die Bauleitplanung gestellt werden, mittels verbindlicher Regelungen in Bezug auf die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken umgesetzt.¹⁶⁰ Damit wird schon allein Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG¹⁶¹ Rechnung getragen.¹⁶² Des Weiteren ist es wichtig, dass die städtebaulichen Gründe einen konkreten Bezug zu dem verfolgten Planziel aufweisen, sodass die Festsetzungen ein schlüssiges Konzept erkennen lassen und nicht völlig ins Leere laufen.¹⁶³ Nach Mitschang/Reidt können solche Festsetzungen in den Bebauungsplänen getroffen werden, „die das von den Gemeinden verfolgte städtebauliche Entwicklungs- und oder Ordnungsziel iSd § 1 Abs. 5 bis 7, 1a

¹⁵⁷ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 7 f.

¹⁵⁸ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 8.

¹⁵⁹ Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn. 9.

¹⁶⁰ Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn. 9.

¹⁶¹ Grundgesetz (GG) in der geltenden Fassung vom 11.07.2012.

¹⁶² Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn. 9.

¹⁶³ Meiners/Schröder, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A III, Rn. 51, Spannowsky in: BauGB Kommentar, § 9 Rn 1.

optimal erreichen“.¹⁶⁴ Daher können die „städtebaulichen Gründe“ sehr weit ausgelegt werden.¹⁶⁵ Besondere städtebauliche Gründe sind, nicht wie der Wortlaut es formuliert „speziellere“ Gründe als die städtebaulichen Gründe, die in den Abs. 4 - 6 des § 1 BauNVO gefordert sind.¹⁶⁶ Der Ordnungsgeber verlangt in den Abs. 7 und 9 des § 1 BauNVO vielmehr eine besondere städtebauliche Rechtfertigung, die die konkrete städtebauliche Situation rechtfertigen - stärkere Gründe - warum z.B. ein Ausschluss einzelner Arten erfolgen soll.¹⁶⁷ Die besonderen städtebaulichen Gründe im § 1 Abs. 7 und 9 BauNVO weisen auf den Grundsatz in § 9 Abs. 1 BauGB hin.¹⁶⁸ Zulässige städtebauliche Gründe stellen die im § 1 Abs. 6 BauGB genannten Gründe für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung dar.¹⁶⁹ Letztendlich kommt es auf eine konkrete Einzelfallbetrachtung an. Es ist nach den örtlichen Verhältnissen sowie den städtebaulichen Anforderungen zu entscheiden.¹⁷⁰ Es müssen nachvollziehbare, auf den Einzelfall zutreffende städtebauliche Gründe vorliegen, auf denen die Planung einer Gemeinde beruht.¹⁷¹

bb) Der Gebietscharakter

Als zweite Voraussetzung, die die BauNVO aufstellt, darf durch die Anwendung von den Gliederungs- und Einschränkungsmöglichkeiten des § 1 Abs. 4 - 9 BauNVO die allgemeine Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets nicht verloren gehen.¹⁷² Dieses ist im § 1 Abs. 5 - 7 BauNVO ausdrücklich normiert und gilt als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal.¹⁷³ Sofern die obigen genannten Anforderungen sowie die konkreten (besonderen) städtebaulichen Gründe vorliegen und der Gebietscharakter gewahrt wird, können die Gemeinden auf die Differenzierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 - 9 BauNVO zurückgreifen.

b) Art der baulichen Nutzung

aa) § 1 Abs. 4 BauNVO - Horizontale Gliederung

¹⁶⁴ Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn. 9.

¹⁶⁵ Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn. 9.

¹⁶⁶ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 11.

¹⁶⁷ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 11.

¹⁶⁸ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 11.

¹⁶⁹ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 11, 24.

¹⁷⁰ Fickert/Fieseler, BauNVO, § 4 a Rn. 23.81.

¹⁷¹ BVerwG, Urteil vom 22.05.1987 - 4 C 77/84.

¹⁷² Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 8-9.

¹⁷³ BVerwG Beschluss, vom 22.12.1989 - 4NB 32.89.

§ 1 Abs. 4 Nr. 1 BauNVO bietet den Gemeinden die Möglichkeit das Baugebiet zunächst nach der „Art der zulässigen Nutzung“ zu gliedern.¹⁷⁴ Das heißt, dass nur solche Nutzungen gegliedert werden können, die im jeweiligen Baugebiet nach den §§ 4 - 9 BauNVO in den Abs. 2 aufgelistet sind und nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht die innerhalb der jeweiligen Nummern genannten einzelnen Nutzungsarten.¹⁷⁵ Darüber hinaus können die Kommunen mit dem § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO eine kleinteiligere Untergliederung vornehmen.¹⁷⁶ Der § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO bezieht sich nicht nur auf die Art der zulässigen Nutzung, sondern ermöglicht auch eine Gliederung nach „Art der Betriebe und Anlagen“.¹⁷⁷ Somit kann durch § 1 IV BauNVO iVm § 1 I Nr. 1 BauGB die zulässigen Nutzungen innerhalb eines Baugebiets „verteilt werden“.¹⁷⁸ Ein Ausschluss von einzelnen Nutzungen ist allerdings nicht möglich.¹⁷⁹ Daher kann z.B. ein Sondergebiet für Erneuerbare Energien, insbesondere für Freiflächenphotovoltaik, ausgewiesen werden. Eine Gliederung nach § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO kommt nicht für Freiflächenanlagen in Betracht, da es Photovoltaikanlagen an „besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften“ fehlt, die im § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO gefordert sind.¹⁸⁰ Mit besonderen Bedürfnissen sind standort-, betriebs- oder anlagenbezogene Merkmale, d.h. das konkrete Emissionsverhalten des einzelnen Betriebs, gemeint.¹⁸¹ Zumindest eine Dach-PV-Anlage könnte in jedem Gebiet errichtet werden. Zudem gehen von Photovoltaikanlagen selbst keine Emissionen aus. Es bleibt aber § 1 Abs. 4 Nr. 1 BauNVO übrig, somit können Kommunen innerhalb eines Baugebietes eine bestimmte Gliederung vornehmen, dass somit Freiflächenphotovoltaikanlagen nur in einzelnen Bereichen des Gebietes zulässig sind.¹⁸² Des Weiteren gäbe es mit § 1 Abs. 4 S. 2 BauNVO die Möglichkeit, eine gemeindeübergreifende Gliederung vorzunehmen.¹⁸³ Diese Vorschrift findet jedoch nur Anwendung auf die Baugebiete der §§ 4 - 9 BauNVO.

bb) § 1 Abs. 5 BauNVO - Feinststeuerung und § 1 Abs. 6 BauNVO

Gem. § 1 Abs. 5 BauNVO kann in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2 - 9 und 13,13a BauNVO allgemein zulässig sind,

¹⁷⁴ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 15.

¹⁷⁵ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 15.

¹⁷⁶ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 16.

¹⁷⁷ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 16.

¹⁷⁸ Decker, in: Jäde/Dirnberger BauGB und BauNVO Kommentar, § 1 Rn.33.

¹⁷⁹ Decker, in: Jäde/Dirnberger BauGB und BauNVO Kommentar, § 1 Rn.33.

¹⁸⁰ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 16.

¹⁸¹ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 16.

¹⁸² Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 13-15.

¹⁸³ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 18.

nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Danach ist es Kommunen möglich, „bestimmte Arten von Nutzungen“, auch einzelne, der in den Absätzen 2 der §§ 4 - 9 BauNVO genannten Nutzungsarten, auszuschließen.¹⁸⁴ Somit könnten sämtliche Gewerbebetriebe aller Art, einschließlich Anlagen zur Erzeugung von Strom oder Wärme aus solarer Strahlungsenergie oder Windenergie ausgeschlossen werden, aber nicht einzelne Unterarten, wie z.B. Freiflächenphotovoltaikanlagen¹⁸⁵

§ 1 Abs. 6 BauNVO stellt die Komplementärvorschrift zu § 1 Abs. 5 BauNVO dar.¹⁸⁶ Gem. § 1 Abs. 6 BauNVO kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 - 9 BauNVO vorgesehen sind, nicht Bestandteil werden oder in dem Baugebiet allgemein zulässig sind. Somit können die ausnahmsweise zulässigen Vorhaben, die in den jeweiligen Abs. 3 der Baugebiete der BauNVO stehen, verändert werden. Jedoch sind Gewerbebetriebe aller Art, einschließlich Anlagen zur Erzeugung von Strom oder Wärme aus solarer Strahlungsenergie oder Windenergie, worunter auch Freiflächenphotovoltaik zählen nur in den § 8, 9, 14 in den Absätzen zwei zu finden, sodass sie allgemein zulässig sind. Nach § 1 Abs. 6 BauNVO können jedoch Ausnahmen als allgemein zulässig geltend, die vorher im „vorgegebenen“ Baugebietskatalog ausnahmsweise zulässig waren, um einzelne Arten von Nutzungen in bestimmte Gebiete lenken zu können.¹⁸⁷ § 1 VI BauNVO würde sich als Steuerungsmöglichkeit nicht anbieten, da Freiflächenphotovoltaikanlage nicht im Baugebietskatalog "ausnahmsweise zulässig“ zu finden sind.

cc) § 1 Abs. 9 BauNVO - Feinststeuerung

§ 1 Abs. 9 BauNVO ergänzt die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 BauNVO.¹⁸⁸ Im Rahmen von § 1 Abs. 9 BauNVO kann im Bebauungsplan bei Anwendung der Abs. 5 - 8 BauNVO festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten, die in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können.¹⁸⁹ Damit können Unterarten von „Gewerbebetrieben aller Art“ somit auch die Freiflächenphotovoltaikanlage

¹⁸⁴ Meiners/Schröder, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A III, Rn. 51.

¹⁸⁵ Meiners/Schröder, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A III, Rn. 51.

¹⁸⁶ Fickert/Fieseler, BauNVO, § 1 Rn. 104.

¹⁸⁷ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 24.

¹⁸⁸ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 29.

¹⁸⁹ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 29.

„als bestimmte Arten“ in den Baugebieten als allgemein zugelassen, allgemein ausgeschlossen oder nur ausnahmsweise zulässig festgesetzt werden.¹⁹⁰

dd) § 1 Abs. 7 BauNVO - Vertikale Gliederung

§ 1 Abs. 7 BauNVO bietet den Gemeinden die Möglichkeit, eine Steuerung im Rahmen von Gebäuden vorzunehmen, die anderen vorherigen Feinsteuerungsmöglichkeiten beziehen sich nur auf die Gliederung einzelner Baugebiete.¹⁹¹ Durch § 1 Abs. 7 BauNVO können Gemeinden eine vertikale Gliederung vornehmen, bezogen auf bestimmte Geschosse, Ebenen oder sonstige Teile von baulichen Anlagen, das folgt aus dem Verweis aus § 9 Abs. 3 S. 2 BauGB.¹⁹² Diese Vorschrift findet nur Anwendung in den Baugebieten der §§ 4 - 9 BauNVO. Mit dem Wort „Geschoss“ können auch Festsetzungen für Nicht-Vollgeschosse, z.B. wie dem Keller- und Untergeschoss vorgenommen werden; es ist allerdings nicht erlaubt einen prozentualen Anteil an einer Geschossfläche festzusetzen.¹⁹³ Mit dieser Vorschrift ist den Gemeinden ein weiter Festsetzungsspielraum vom Verordnungsgeber eingeräumt worden.¹⁹⁴

ee) § 1 Abs. 8 BauNVO und § 15 BauNVO

§ 1 Abs. 8 BauNVO regelt, dass die Festsetzungen nach den Absätzen 4 - 7 des § 1 BauNVO sich auch nur auf Teile des Baugebietes beschränken können, also nicht immer das gesamte Baugebiet zu gliedern ist.¹⁹⁵ Zusätzlich können noch die Regelungen gem. § 1 Abs. 9 BauNVO angewendet werden.¹⁹⁶ § 15 BauNVO richtet sich nicht an die Gemeinde sondern an die Baugenehmigungsbehörde.¹⁹⁷ Im Verfahren kann sich im Einzelfall ein Vorhaben als unzulässig erweisen gem. § 15 Abs. 1 BauNVO, obwohl es in dem Baugebiet zulässig ist.

c) Maß der baulichen Nutzung

Für die Festlegung der Dimensionierung von PV-Anlagen eignen sich insbesondere Vorgaben zum Maß der baulichen Nutzung gem. §§ 16 ff. BauNVO iVm § 9 I Nr. 1 BauGB, die sowohl Regelungen zur Höhe festsetzen kann, als auch Vorgaben zur Grundflächenzahl

umfassen kann.¹⁹⁸ Zum einen kann dadurch einen erheblichen Einfluss auf das äußere Erscheinungsbild genommen werden, gerade unter dem Aspekt, wie sich die Anlage in die Umgebung einfügt.¹⁹⁹ Zum anderen kann durch die festgesetzten Vorgaben zur Grundflächenanzahl festgelegt werden, inwieweit der Boden versiegelt werden muss.²⁰⁰ Durch weitere Festlegungen, wie z.B. durch überbaubare Grundstücksflächen gem. § 23 BauNVO, beispielsweise in Form von Baugrenzen, lässt sich die konkrete Anordnung der Modulreihen bestimmen.²⁰¹ Dabei sollte sich die Gemeinde jedoch bewusst sein, dass die Projektplanung der Anlage umso stärker eingeschränkt wird, je detaillierter die bauleitplanerischen Vorgaben formuliert sind.²⁰² Eine fundierte städtebauliche Begründung, wie oben bereits beschrieben, ist hierfür in jedem Fall erforderlich.²⁰³

d) Andere Festsetzungen auf Grundlage der BauNVO möglich?

Wie bereits oben beschrieben, können Festsetzungsmöglichkeiten für erneuerbare Energien und somit auch für Freiflächenphotovoltaikanalgen durch Art und Maß der baulichen Nutzung, z.B. ein Sondergebiet nach § 11 BauNVO iVm § 9 I Nr. 1 BauGB für Freiflächen-PV ausgewiesen werden. Zudem können in der Bauleitplanung Freiflächenphotovoltaikanlagen durch § 9 I Nr. 12 BauGB „Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Errichtungen zur dezentralen und zentralen Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Koppelung“ sowie durch § 9 I Nr. 11 BauGB „Anschluss an Verkehrsflächen“ aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden.²⁰⁴ Ferner sind Gebiete betroffen, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien, gem. § 9 Nr. 23 lit b BauGB erforderlich sind, damit ist die Solardachpflicht gemeint.²⁰⁵ Das heißt, § 9 Nr. 23 lit b BauGB schafft die Möglichkeit für die Kommune den Bauherrn zu verpflichten, bei der Errichtung eines Gebäudes Solaranlagen (Dach-PV, Fassaden-PV etc.) anzubringen.²⁰⁶ Die

¹⁹⁰ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 29.

¹⁹¹ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 25-26.

¹⁹² Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 25.

¹⁹³ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 25.

¹⁹⁴ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 26-27.

¹⁹⁵ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 1 BauNVO Rn. 28.

¹⁹⁶ Meiners/Schröder, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A III, Rn. 57.

¹⁹⁷ Meiners/Schröder, in: Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel A III, Rn. 68, 456-457.

¹⁹⁸ Hauth, in: Rixner/Biedermann/Charlier, PK-BauGB/BauNVO, § 16 BauNVO Rn. 1-2,6, Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.3.4, S.12.

¹⁹⁹ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.3.4, S.12.

²⁰⁰ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.3.4, S.12.

²⁰¹ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.3.4, S.12.

²⁰² Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.3.4, S.12.

²⁰³ Arbeitshilfe PV-FFA, Punkt 2.3.4, S.12.

²⁰⁴ Erneuerbare Energien in der Bauleitplanung Punkt PV-Anlagen, S. 13, 20, 22, 23.

²⁰⁵ Erneuerbare Energien in der Bauleitplanung, Punkt PV-Anlagen, S. 13,20, 22,23.

²⁰⁶ Erneuerbare Energien in der Bauleitplanung, Punkt PV-Anlagen, S. 13,20, 22,23.

Festsetzungsmöglichkeiten gehen soweit, dass Quadratmeter oder eine gewisse prozentuale Zahl der Dachfläche oder Nennleistung vorgegeben werden können.²⁰⁷

e) Abwägungsprozesse im Rahmen der Bauleitplanung

Da Photovoltaikanlagen Störpotenziale aufweisen können, kann die Gemeinde sobald und soweit es erforderlich ist, Bauleitpläne aufstellen, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sind gem. § 1 Abs. 3 BauGB. Die Bauleitplanung der Gemeinden bestimmen Inhalt und Schranken des Grundeigentums.²⁰⁸ Die Kommune hat das Recht zur Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG und damit die Entscheidungshoheit über die gemeindlichen Planungen, allerdings gibt es Grenzen.²⁰⁹ Die Kommune kann auf Grundlage der BauNVO und des Baugesetzbuches verschiedene Festsetzungen tätigen, jedoch müssen diese Festsetzungen städtebaulich begründbar sein. Die Gemeinde darf nicht ihre eigene „Klimapolitik“ betreiben. Das wäre von ihrer Planungshoheit nicht mehr umfasst, das städtebauliche Planungsermessen ist dann erschöpft, wenn die Planung nicht mehr städtebaulich gerechtfertigt werden kann. Zudem dürfen keine privaten oder staatlichen Interessen im Vordergrund stehen, die Planung muss sich allein an öffentliche Belange halten. Des Weiteren müssen die Bauleitpläne einer Kommune auch tragfähig sein. Zudem müssen die Planungen die Ziele der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB beachten sowie § 38 BauGB. Außerdem müssen die Kommunen bei der Aufstellung eines Bebauungsplans die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abwägen gem. § 1 Abs. 7 BauGB und dürfen nicht im Widerspruch zu sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Damit muss gerade in der Abwägung den öffentlichen sowie privaten Belangen gleichermaßen Rechnung getragen werden. Darüber hinaus müssen die Kommunen die Öffentlichkeit in den Planungsprozess einbeziehen, um eine transparente und bürgernahe Stadtentwicklung zu gewährleisten. Gemäß § 3 BauGB sind die Bürger während der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung über die Planungsziele und -vorhaben zu informieren und ihre Stellungnahmen sind zu berücksichtigen. Ferner sind gem. § 1 Abs. 6 BauGB bei der Bauleitplanung die Belange der Allgemeinheit und der betroffenen Nachbarschaft zu berücksichtigen. Insgesamt muss die Planung städtebaulich begründbar, nachvollziehbar sowie stichhaltig sein. Zudem sind generell die Anforderungen nach § 1 und

²⁰⁷ Erneuerbare Energien in der Bauleitplanung, Punkt PV-Anlagen, S. 13,20, 22,23.

²⁰⁸ BVerwG, Urteil vom 27.08.2009 - 4 CN 5.08; Pieroth, in: Jarass/Pieroth GG Kommentar, Art. 14 Rn. 36 ff.

²⁰⁹ Pieroth, in: Jarass/Pieroth GG Kommentar, Art. 28 Rn. 10 ff.

1a sowie § 1 VI Nr.5, 7 BauGB zu berücksichtigen.²¹⁰ Demnach sind die Kommunen verpflichtet, eine zukunftsfähige städtebauliche Entwicklung sicherzustellen, die auch die Verantwortung für den Klimaschutz umfasst gem. § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB.²¹¹ Diese Entwicklung soll sowohl den Aspekten der Baukultur als auch der Gestaltung von Orts- und Landschaftsbildern gerecht werden.²¹² Zudem muss sie den Erfordernissen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Nutzung erneuerbarer Energien Rechnung tragen laut § 1 Abs. 6 Nr. 5, 7 BauGB.²¹³

3. Angebotsbebauungsplan sowie Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Gemeinden und Projektträger können auch bei der Aufstellung von Bebauungsplänen eine Kooperation eingehen. Zum einen kann eine klassische Angebotsplanung, die die Nutzungsmöglichkeiten vorgibt, herangezogen werden.²¹⁴ Zum anderen kann auch ein vorhabenbezogener Bebauungsplan gem. § 12 BauGB, der ein konkretes Projekt vorgibt und vertraglich umgesetzt werden soll.²¹⁵ Das Regelungsmodell des vorhabenbezogenen Bebauungsplans besteht aus drei Komponenten: Dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan selbst, dem Vorhaben- und Erschließungsplan sowie dem Durchführungsvertrag.²¹⁶ Der Durchführungsvertrag gewährleistet die Planrealisierung, wohingegen der vorhabenbezogene Bebauungsplan den rechtlichen Rahmen vorgibt.²¹⁷ Doch stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Steuerungsinstrumente zueinander stehen.

Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan mit Vorhaben- und Erschließungsplan und einem Durchführungsvertrag ist für eine Gemeinde nur dann ein sinnvolles Steuerungsinstrument, wenn sie ein echtes Interesse daran hat, dass das geplante Bauvorhaben auch innerhalb einer bestimmten Frist umgesetzt werden soll.²¹⁸ Wenn es der Gemeinde jedoch nur darum geht, Flächen für eine bestimmte Nutzung freizuhalten – ohne dass klar ist, wann gebaut werden

²¹⁰ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 4.1, S. 11.

²¹¹ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 4.1, S. 11.

²¹² Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 4.1, S. 11.

²¹³ Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Freiflächen-PV-Anlagen, Hinweise zur Neuregelung, Punkt 4.1, S. 11.

²¹⁴ Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Punkt A. 3455.

²¹⁵ Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Punkt A. 3455, Von Oppen, ZUR 2010, S.295, 298.

²¹⁶ Reicherzer, NVwZ 2017, S. 1233, 1233.

²¹⁷ Reicherzer, NVwZ 2017, S. 1233, 1233.

²¹⁸ Reicherzer, NVwZ 2017, S. 1233, 1238.

soll – reicht ein sogenannter Angebotsbebauungsplan aus.²¹⁹ Dieser erlaubt eine passende Bebauung, verpflichtet aber nicht zu einem festen Zeitpunkt der Umsetzung.²²⁰

4. Der städtebauliche Vertrag

Darüber hinaus kann die Gemeinde einen städtebaulichen Vertrag schließen gem. § 11 BauGB und insbesondere einen Kostenübernahmevertrag § 11 I Nr. 3 BauGB.²²¹ Der städtebauliche Vertrag kann sich ergänzend zum Abschluss eines qualifizierten Bebauungsplan anbieten oder auch bei der Aufstellung eines Angebotsbebauungsplan sowie vorhabenbezogenen Bebauungsplan herangezogen werden.²²² Der städtebauliche Vertrag bietet verschiedene Anreize. Zum einen verpflichtet sich im Rahmen eines Kostenübernahmevertrags nämlich der Projektträger, die Kosten und Aufwendungen der Planung zu übernehmen.²²³ Es können verwaltungsinterne Kosten, Personal- und Sachkosten oder Kosten für notwendige Gutachten übernommen werden.²²⁴ Zum anderen bietet der städtebauliche Vertrag als Steuerungsinstrument mehr Handlungsspielraum für beide Vertragsparteien, indem Lasten verteilt werden können und dieser Umstand kann der Konfliktbewältigung dienen.²²⁵

5. Einfacher Bebauungsplan § 30 III BauGB

Darüber hinaus besteht noch die Möglichkeit eines einfachen Bebauungsplans. Ein einfacher Bebauungsplan liegt vor, wenn nicht alle Vorgaben eines qualifizierten Bebauungsplan gem. § 30 I BauGB erfüllt sind.²²⁶ Dann ist ein Vorhaben, wie eine Freiflächenphotovoltaikanlage nur zulässig, wenn es den Festsetzungen des Plans nicht widerspricht.²²⁷ Zudem werden die Bestimmungen des §§ 34,35 BauGB herangezogen für alle Bereiche, wo der einfache Bebauungsplan keine Regelungen bzw. Festsetzungen getroffen hat.²²⁸ Die Aufstellung eines einfachen Bebauungsplans ist möglich, aber laut von Oppen unpraktikabel.²²⁹

²¹⁹ Reicherzer, NVwZ 2017, S. 1233, 1238.

²²⁰ Reicherzer, NVwZ 2017, S. 1233, 1238.

²²¹ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt E S.13.

²²² Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt E S.13, Von Oppen, ZUR 2010, S.295, 298.

²²³ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt E S.13.

²²⁴ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt E S.13.

²²⁵ Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, Punkt A, Rn.3282.

²²⁶ Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, Punkt C, Rn.3741.

²²⁷ Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, Punkt C, Rn.3741.

²²⁸ Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, Punkt C, Rn.3741.

²²⁹ Von Oppen, ZUR 2010, S.295, 298.

III. Weitere Instrumente des besonderen Städtebaurechts

1. Kommunale Satzungen – Solarpflicht

Neben der Photovoltaikflächenverordnung des Landes NRW, die Ausschreibungen / Gebote für Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten regelt, wäre es zusätzlich denkbar, durch kommunale Satzungen Einfluss auf das Potenzial für Solaranlagen zu nehmen oder eine Solarpflicht einzuführen.²³⁰ Die Gemeinde kann auf Grundlage ihrer Vorschriften in der jeweiligen Landesbauordnung spezielle Regelungen erlassen, wie z.B. eine Gestaltungssatzung gem. § 89 BauO NRW, die beispielsweise das äußere Erscheinungsbild von Gebäuden, wie etwa einer Spielhalle, beeinflussen können.²³¹ Solarpotenziale bzw. Solaranlagen können jedoch nicht durch eine kommunale Solarsatzung gesteuert werden, bei der lokale Bauvorschriften die Installation und Nutzung von Solaranlagen für Gebäude vorschreiben.²³² Ein bekanntes Beispiel ist die Marburger Solarsatzung. Die Stadt Marburg wollte die Hauseigentümer verpflichten, Solarkollektoren auf dem Dach zu installieren. Jedoch erklärte das Verwaltungsgericht Gießen die Solarsatzung für unwirksam.²³³ Das Gericht begründete dies damit, dass eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage fehlte und ein Verstoß gegen Art. 14 I GG vorlag.²³⁴ Seitdem gab es keine weiteren Versuche, (mit Ausnahme von Rheinlandpfalz § 88 IV Nr. 3 BauO Rh.-Pf.), in den Landesbauordnungen die nötigen Ermächtigungen zu schaffen.²³⁵ Damit scheidet eine kommunale Satzung als Steuerungsinstrument aus.

2. Instrumente der Plansicherung

Die Planungen einer Gemeinde können durch eine Veränderungssperre gem. § 14 BauGB oder mit einer Zurückstellung von Bauvorhaben gem. § 15 BauGB unter den dort genannten Voraussetzungen gesichert werden.

a) Veränderungssperre

Eine Veränderungssperre ermöglicht es der Gemeinde, bestimmte bauliche oder sonstige Maßnahmen in einem Gebiet für eine bestimmte Zeit zu untersagen.²³⁶ Dies dient dazu, die

²³⁰ Baars/Roscher, KomJur2023, S.8, 9.

²³¹ Wenzel, in: BauO NRW Kommentar, § 89 Rn 28.

²³² Baars/Roscher, KomJur2023, S.8, 9.

²³³ Baars/Roscher, KomJur2023, S.9-10.

²³⁴ Baars/Roscher, KomJur2023, S.9-10.

²³⁵ Baars/Roscher, KomJur2023, S.9-10.

²³⁶ Stock, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 14 Rn.85, Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.87.

Planungen der Gemeinde, d.h., die Aufstellung von qualifizierten und einfachen Bebauungsplänen, vor kurzfristigen Änderungen oder Vorhaben zu schützen, die den künftigen Bebauungsplan gefährden könnten.²³⁷ Die Sperre wird von der Gemeinde erlassen, wenn dies zur Vorbereitung oder Durchführung einer Bauleitplanung erforderlich ist.²³⁸ Sie gibt der Gemeinde die nötige Zeit, die Planungen abzuschließen und sorgt dafür, dass keine unvorhergesehenen Bauten oder Änderungen vorgenommen werden, da der Erlass der Veränderungssperre die materielle Rechtswidrigkeit eines Vorhabens zur Folge hat.²³⁹

b) Zurückstellung von Baugesuchen

Mit einer Zurückstellung kann die Gemeinde Bauvorhaben vorübergehend aufschieben, um sicherzustellen, dass diese nicht mit den laufenden oder geplanten städtebaulichen Maßnahmen kollidieren.²⁴⁰ Bauvorhaben können in bestimmten Bereichen für ein Jahr zurückgestellt werden, wenn sie den Zielen der Bauleitplanung oder den künftigen Planungen der Gemeinde entgegenstehen.²⁴¹ Voraussetzung dafür ist, das Vorliegen der Voraussetzungen einer Veränderungssperre, jedoch darf diese noch nicht erlassen sein.²⁴² Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Zurückstellung von Baugesuchen gegenüber der Veränderungssperre das mildere Mittel darstellt.²⁴³

Beide Instrumente gewährleisten, dass die Gemeinde die nötige Flexibilität hat, um unvorhergesehene Entwicklungen zu kontrollieren und die geplante städtebauliche Entwicklung erfolgreich umzusetzen.²⁴⁴

IV. Resümee

Die vorhergehenden Ausführungen haben gezeigt, dass das Bauplanungsrecht eine Vielzahl von Steuerungsinstrumenten den Kommunen an die Hand gibt und die Gemeinden keineswegs der Vielzahl von Anträgen hilflos ausgesetzt sind. Die informelle Standortsteuerung durch Kriterienkataloge oder Standortkonzepte sollten als Vorbereitung

²³⁷ Stock, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 17 Rn.1-3a, Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.87.

²³⁸ Stock, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 17 Rn.1-3a, Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.87.

²³⁹ Stock, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 15 Rn.25-26a, Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3 S.87.

²⁴⁰ Beckmann in: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, A. Bauleitplanung Rn. 2667-2668.

²⁴¹ Stock, in: Kommentar zum Baugesetzbuch, § 172 Rn.98.

²⁴² Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.89.

²⁴³ Handbuch des Rechts der Photovoltaik, Teil 3, S.89.

²⁴⁴ Planungshilfen für die Bauleitplanung, Punkt 6, S. 205.

hinsichtlich geplanter Projekte oder Vorhaben durchgeführt werden, um eine unkontrollierte Steuerung zu vermeiden.

Das zentrale Planungsinstrument stellt der qualifizierte Bebauungsplan dar, der durch den vorbereitenden Flächennutzungsplan ergänzt wird. Die Festsetzungen durch die ergänzenden Vorschriften der BauNVO ermöglichen eine detaillierte Feinsteuerung auf kommunaler Ebene. Dagegen bietet sich ein einfacher Bebauungsplan aufgrund der fehlenden Detailtiefe nicht an. Wenn die Gemeinde mit einem Akteur aus der Wirtschaft zusammen arbeiten möchte, bietet sich ein vorhabenbezogener Bebauungsplan nebst einem städtebaulichen Vertrag an. Die Einführung einer kommunalen Solarsatzung ist aufgrund der jetzigen Rechtslage nicht möglich mangels Ermächtigungsgrundlage. Abschließend kann die Gemeinde, einen qualifizierten Bebauungsplan durch die Plansicherungsinstrumente schützen. Beide Instrumente verfolgen nämlich den Zweck, die Entwicklung von Baugebieten langfristig zu steuern und die kommunalen Planungen zu sichern.²⁴⁵

E. Grenzen und Anforderungen bei der Steuerung und Nutzung von Photovoltaikanlagen

Neben der Steuerung und Nutzung von Photovoltaikanlagen können unterschiedliche Konfliktfelder auftreten. Im nachfolgenden Abschnitt werden überblicksartig die rechtlichen sowie gesellschaftlichen Konfliktfelder betrachtet. Weitere Konfliktfelder, wie z.B. Betrieb der Anlage und die Herausforderungen an die technischen Gegebenheiten, die vorherige Abwicklung von vertraglichen Regelungen zwischen der Kommune und Projektinhaber werden nicht abschließend und vollumfänglich dargestellt. Dieses Kapitel soll in Kürze aufzeigen, wie komplex und problembehaftet die Ansiedelung von Photovoltaikanlagen sein kann.

I. Rechtliche Konfliktfelder

Zum einen kann das Bauplanungsrecht selbst ein Konfliktfeld darstellen, da die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit solcher Vorhaben ein komplexes Vorgehen bedeutet. Wenn Vorschriften durch die Bauordnungsbehörde bzw. Bauaufsicht nicht beachtet werden, oder keine geeigneten Flächen errichtet werden, können Konflikte entstehen. Zudem kann eine Genehmigung mit einer Vielzahl von Auflagen gem. § 36 VwVfG den Ausbau von

²⁴⁵ Planungshilfen für die Bauleitplanung, Punkt 6, S. 205.

Freiflächen-PV bremsen.²⁴⁶ Zum anderen spielt das Umweltrecht und Naturschutzrecht eine entscheidende Rolle. Der Ausbau von Freiflächenanlagen kann zu Konflikten im Hinblick auf den Flächenverbrauch führen, insbesondere wenn landwirtschaftliche Flächen oder naturnahe Gebiete betroffen sind. Durch die PV-Freiflächenanlagen werden die Flächen zwar nur gering versiegelt, aber selbst durch eine geringe Versiegelung besteht ein Eingriff in den Naturhaushalt.²⁴⁷ Der Bau und die Inbetriebnahme von PV-Anlagen in Bereichen, in denen seltene oder gefährdete Tierarten leben, kann gegen den Artenschutz verstoßen.²⁴⁸ Zum Beispiel kann die Einzäunung des Geländes, wo die PV-Anlage installiert ist, wie eine Barriere wirken, die es Säugetieren nicht ermöglicht, auf das Gelände zu kommen.²⁴⁹ Daneben kann es Probleme mit Fledermäusen und Vögeln kommen, da je nach Sonnenstand und Ausrichtung der Anlage es zu Reflexionen und Spiegelungen an den Modulen kommen kann.²⁵⁰ Auch wenn die Photovoltaikanlagen eine emissionsfreie Erzeugung von Strom gewährleisten und somit einen Beitrag zum Klimaschutz leisten, besteht ein Widerspruch zum Naturerhalt. Der immense Flächenbedarf und der dadurch entstehende Nutzungsdruck ist eine zentrale Hürde der Ansiedelung von Freiflächenanlagen.

II. Gesellschaftliche Konfliktfelder

Die gesellschaftlichen Konfliktfelder sind vielfältig. Gerade der Aspekt des Schattenwurfs sowie die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes spielt keine untergeordnete Rolle.²⁵¹ Obwohl PV-Anlagen in Betrieb relativ geräuscharm sind, gibt es Bedenken hinsichtlich der visuellen Wirkung, insbesondere bei großen Freiflächenanlagen, die weit sichtbar sind.²⁵² Darüber hinaus kann ein Ungleichgewicht in der Nutzung von Flächen entstehen und damit stärkere Belastungen hervorrufen.²⁵³ Eine unzureichende Einbindung der Bürger in die Planungs- und Entscheidungsprozesse kann zu Misstrauen und Widerstand führen.²⁵⁴ Ohne klare Information über die Planung von PV-Anlagen und deren Auswirkungen auf die

²⁴⁶ Leitfaden für PV-FFA NRW.Energy4Climate Punkt 4.0 S. 15.

²⁴⁷ Leitfaden für PV-FFA NRW.Energy4Climate Punkt 4.0 S. 15.

²⁴⁸ Leitfaden für PV-FFA NRW.Energy4Climate Punkt 4.0 S. 15.

²⁴⁹ Leitfaden für PV-FFA NRW.Energy4Climate Punkt 4.0 S. 15.

²⁵⁰ Leitfaden für PV-FFA NRW.Energy4Climate Punkt 4.0 S. 15.

²⁵¹ Pernice-Warnke, JuS 2023, S.828, 828.

²⁵² Leitfaden für PV-FFA NRW.Energy4Climate Punkt 4.0 S. 15.

²⁵³ Artikel Naturschutz und Photovoltaik, abrufbar unter <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/naturschutz-und-energie/naturschutz-und-photovoltaik>, Stand vom 06.06.2025.

²⁵⁴ Studie Bertelsmann Stiftung, Vielfältige Demokratie, Punkt 8, S.38-41.

Gemeinde kann sich ein Gefühl der Ausgrenzung entwickeln.²⁵⁵ Zusätzlich kann es auch zu Bodenwertveränderungen kommen.²⁵⁶

III. Akzeptanz von Photovoltaikanlagen

Zwar kann bei einzelnen Projekten Widerstand von Bürgern auftreten. Jedoch ist insgesamt festzuhalten, dass Solaranlagen insgesamt zu den beliebtesten Energieerzeugungsformen zählen.²⁵⁷ Die flexible Skalierbarkeit von PV-Kraftwerken ermöglicht einen dezentralen Ausbau – bis hin zu einzelnen Balkonmodulen.²⁵⁸ Zum Jahresende 2024 waren in Deutschland 4,8 Millionen PV-Anlagen installiert, davon 66% Kleinanlagen mit einer Leistung von 10 kWp.²⁵⁹ Die Zahlen verdeutlichen, dass die technischen Möglichkeiten genutzt werden.²⁶⁰ Somit kann jeder einzelne Bürger einen Beitrag zur Klimawende beitragen.²⁶¹

IV. Verringerung der Auswirkungen auf Raum und Umwelt

Photovoltaikprojekte und entsprechende Vorhaben haben erhebliche Auswirkungen auf die Raumnutzung. Jedoch können Gemeinden durch die Bauleitplanung diesen Nachteilen entgegenwirken. Aber durch eine verträgliche, landwirtschaftliche Standortfindung können die oben genannten Auswirkungen verringert werden.²⁶² Das Mittel der Wahl ist ein Kriterienkatalog und entsprechende ausgearbeitete Standortkonzepte, die eine vorausschauende Planung ermöglichen, um eine unkontrollierte Ansiedelung zu lasten der Umwelt und anderer Nutzungen, z.B. Landwirtschaft zu vermeiden.²⁶³ Mit einer sorgfältigen Auswahl geeigneter Entwicklungsflächen und klaren Vorgaben für die Ausführung, wie etwa Begrünungen oder Eingrünungen, lässt sich die visuelle Belastung verringern.²⁶⁴ Im

²⁵⁵ Studie Bertelsmann Stiftung, Vielfältige Demokratie, Punkt 8, S.38-41.

²⁵⁶ Landwirtschaftlicher Buchführungsverband, Bewertung von Grundstücken mit Windkraft – oder PV-Anlagen, abrufbar unter: <https://www.lbv-net.de/aktuelles/bewertung-von-grundstuecken-mit-windkraft-oder-pv-anlagen>, Stand vom 31.05.2025.

²⁵⁷ Fraunhofer ISE, Frage 15, S. 35-36.

²⁵⁸ Fraunhofer ISE, Frage 15, S. 35-36.

²⁵⁹ Fraunhofer ISE, Frage 15, S. 35-36.

²⁶⁰ Fraunhofer ISE, Frage 15, S. 35-36.

²⁶¹ Fraunhofer ISE, Frage 15, S. 35-36.

²⁶² Planung von Freiflächen-PV in Niedersachsen, Hinweise und Empfehlungen, Punkt 1.9 S.9.

²⁶³ Planung von Freiflächen-PV in Niedersachsen, Hinweise und Empfehlungen, Punkt 1.9 S.9.

²⁶⁴ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.5.

Rahmen des Bauleitplanverfahrens sollte die Gemeinde die Belange sorgfältig abwägen, damit negative Auswirkungen auf Raum und Umwelt verringert werden können.²⁶⁵

V. Resümee

Die Ansiedlung von Photovoltaikanlagen kann rechtliche und gesellschaftliche Konflikte verursachen. Rechtlich betreffen vor allem Bauplanungs- und Umweltvorschriften, der Flächenverbrauch und ökologische Bedenken, wie der Schutz von Natur und bedrohten Tierarten. Gesellschaftlich sind vor allem der Schattenwurf, visuelle Beeinträchtigungen und unzureichende Bürgerbeteiligung problematisch. Zudem kann es zu Konflikten wegen Bodenwertveränderungen kommen. Trotz dieser Herausforderungen sind PV-Anlagen eine beliebte Energiequelle, deren dezentrale und skalierbare Nutzung viele Bürger in die Energiewende einbezieht. Um negative Auswirkungen zu vermeiden, sind sorgfältige Planungen und eine verträgliche Flächennutzung erforderlich.

F. Handlungsempfehlung für die Kommunen

I. Entstehung der Handlungsempfehlung – konkreter Praxisbezug

Die folgende Handlungsempfehlung entstand durch eine sorgfältige Dokumenten- und Literaturanalyse der vorliegenden verwendeten Leitfäden, Erlasse, Arbeitshilfen und herausgearbeiteten Ergebnissen (Resümees der vorherigen Kapitel A-D). Der folgende Abschnitt soll einen wertvollen Beitrag leisten, indem sie Kommunen praxisorientierte Handlungsempfehlungen zur Ansiedlung und Steuerung von Photovoltaikanlagen bietet. Ziel ist es, den Kommunen dabei zu helfen, im Rahmen der Bauleitplanung und ihrer Planungshoheit vorausschauend und verantwortungsvoll zu handeln. Durch die Ansiedlung erneuerbarer Energien, insbesondere Photovoltaikanlagen, können Kommunen nicht nur bedeutende klimatische Ziele erreichen, sondern auch eine dezentrale Energieversorgung etablieren, die zu einer größeren Unabhängigkeit führt – ein Ansatz, der sowohl sinnvoll als auch erstrebenswert ist.

Wissenschaftlich wurde in den Kapiteln A-D herausgearbeitet, in welchen Bereichen eine Freiflächenanlage zulässig bzw. unzulässig ist, welche Steuerungsinstrumente das Bauplanungsrecht sowie Bauordnungsrecht bietet. Daneben wurden im Kapitel D Grenzen

²⁶⁵ Kurzleitfaden, Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen, Punkt B S.5.

und Anforderungen überblicksartig dargestellt sowie Lösungen abgeleitet, um die Auswirkungen auf Raum und Umfeld minimieren zu können.

Im nachfolgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und bewertet. Es werden Maßnahmen aufgestellt, um daraus konkrete Empfehlungen für die Kommunen abzuleiten, um eine sinnvolle und erfolgreiche Steuerung von Freiflächenanlagen zu ermöglichen. Zudem wird an entsprechenden Stellen auf weitere Quellen verwiesen, die einen tiefergehenden Einblick in die Materie ermöglichen.

II. Vorwort der Handlungsempfehlung

Erneuerbare Energien sind ein relevantes und zugleich vielschichtiges Thema. Die Energiewende sowie der Abbau von Ressourcen und endlichen Energiequellen zwingt die Gesellschaft eine andere Richtung einzuschlagen. Die Kommunen haben die Möglichkeit durch die erneuerbaren Energien autark zu werden und sich von der dezentralen Energieversorgung unabhängiger zu machen. Sie haben die Chance im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie und der Planungshoheit zu entscheiden, ob und welche erneuerbaren Energiequellen sich im Gemeindegebiet ansiedeln. Dies soll Gegenstand des Kapitels E werden, eine Handlungsempfehlung für Kommunen.

III. Grundsätzliches zur Bauleitplanung

Die Gemeinden, die eine Photovoltaikanlagen-Ansiedlung in verschiedenen Stadtteilen wünschen, können auf unterschiedlichste bauplanungsrechtliche Instrumentarien zurückgreifen. Es ist den Gemeinden zu empfehlen, dass eine „sinnvolle und nachvollziehbare“ Ansiedlungssteuerung für alle Beteiligten betrieben wird. Wenn die Gemeinden von den Vorschriften der BauNVO in einem Bebauungsplan Gebrauch machen, muss sie diese mit städtebaulichen Gründen rechtfertigen sowie bei der Festsetzung den Gebietscharakter wahren. Die Gemeinden müssen sich dessen auch bewusst sein, dass ein Bebauungsplan auch jederzeit gerichtlich überprüft werden kann. Den Gemeinden ist zu empfehlen, die Vorschriften der BauNVO und Bebauungspläne zu nutzen, da sie verschiedenste Gestaltungsmöglichkeiten anbieten, um auf die örtlichen Begebenheiten besser einzugehen, jedoch müssen sie den Umständen entsprechend und sachgerecht genutzt werden. Der Bebauungsplan muss stichhaltig sowie widerspruchsfrei sein und es darf nicht zu einer Überregulierung kommen. Die Gemeinden sollten vielmehr die

Steuerungsinstrumentarien so nutzen, dass die Freiflächenanlagen in die jeweiligen Gebiete gelenkt werden, wo es für alle Beteiligten am „sinnvollsten“ und „erträglichsten“ ist. Darüber hinaus ist es zu empfehlen, wenn die Gemeinden einen Bebauungsplan gefasst haben, von den Vorschriften §§ 14, 15 BauGB Gebrauch zu machen.

IV. Geplante Maßnahmen und Empfehlungen:

1. Bestandsaufnahme durch Leitfragen

Zunächst sollte eine Bestandsaufnahme in der Kommune erfolgen.²⁶⁶ Es sollten strategische und operative Fragen gestellt werden, um den aktuellen Stand und die Potenziale im Gemeindegebiet zu bewerten.²⁶⁷ Um eine Bestandsaufnahme erfolgreich durchführen zu können, bieten sich folgende Leitfragen an:

1. Wie sieht der aktuelle Status Quo bzgl. Erneuerbaren Energien aus? Welche Erneuerbaren Energien sind im Einsatz?
2. Welche (versteckten) Potenziale gibt es für die Nutzung von Erneuerbaren Energien bzw. Freiflächenanlagen?
3. Wie ist die derzeitige Infrastruktur aufgebaut, technisch sowie wirtschaftlich? Kann auf bereits vorhandene Ressourcen zurückgegriffen werden?
4. Gibt es wirtschaftliche sowie finanzielle Ressourcen?
5. Wie sehen die aktuellen rechtlichen bzw. politischen Rahmenbedingungen aus?
6. Wie hoch ist der Energiebedarf der gedeckt werden soll?
7. Welche Klimaschutzziele verfolgt die Kommune und bis zu welchem Zeitpunkt sollen diese erreicht werden?
8. Sind interkommunale Projekte sowie die Zusammenarbeit mit externen Akteuren gewünscht?
9. Gibt es eine langfristige Version bzw. Strategieplan?
10. Wie ist das derzeitige Meinungsbild im Gemeindegebiet hinsichtlich erneuerbaren Energien?

Die Leitfragen unterstützen die Kommune dabei, einen klaren Überblick über den aktuellen Stand der Nutzung Erneuerbarer Energien insbesondere von Freiflächenphotovoltaikanlagen

²⁶⁶ Die 10 Gebote der Freiflächen PV, Eine Checkliste für Kommunen, S.11-12.

²⁶⁷ Die 10 Gebote der Freiflächen PV, Eine Checkliste für Kommunen, S.11-12.

zu gewinnen, vorhandene Potenziale zu identifizieren und die Grundlage für zukünftige Projekte und Initiativen zu schaffen. Eine gründliche Bestandsaufnahme bildet die Basis für die Entwicklung einer langfristig erfolgreichen Strategie.

2. Wissensaufbau

Im nächsten Schritt sollte, sofern die Entscheidung für Freiflächenphotovoltaikanlagen getroffen wurde, Wissen aufgebaut und Erfahrungen gesammelt werden.²⁶⁸ Dies kann, sowohl theoretisch durch Vorträge oder wissenschaftliche Literatur erfolgen, als auch praktisch durch eine Begehung vor Ort.²⁶⁹ Zusätzlich ist es sinnvoll, Fachwissen in die Behörde einzubringen, etwa durch die Hinzuziehung von Experten und unabhängigen Beratern.²⁷⁰

Der Gemeindetag, sowie Solarvereine, bieten ebenfalls eine gute erste Anlaufstelle für Informationen und Unterstützung.²⁷¹ Schließlich kann im Rahmen der Amtshilfe auch ein Blick auf die Nachbargemeinde geworfen werden.²⁷² Durch Vernetzung und den Austausch von Projekterfahrungen – von der Planung bis zum Aufbau – lassen sich wertvolle Erkenntnisse gewinnen und gemeinsame Lösungen entwickeln. Es bleibt aber festzuhalten, die Gemeinde kann sich auf Freiflächenanlagen als erneuerbare Energien im Gemeindegebiet einlassen – muss sie aber nicht.²⁷³ Die Gemeinde sollte im Rahmen ihrer Planungshoheit vorausschauend und sinnvoll agieren und daher keine übereilten Entscheidungen treffen.²⁷⁴

3. Beschluss fassen

Ist der Entschluss durch die Gemeinde gefasst, dass die Ansiedelung von Freiflächenanlagen erwünscht ist, sollte sie einen Grundsatzbeschluss fassen und öffentlich bekannt machen,

²⁶⁸ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

²⁶⁹ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

²⁷⁰ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

²⁷¹ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

²⁷² Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

²⁷³ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

²⁷⁴ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

dass PV- Freiflächenanlagen grundsätzlich vorstellbar sind, unter Beachtung des gesetzlichen Rahmens und bestimmter örtlicher Gegebenheiten.²⁷⁵

4. Standortfindung: Geeignete Flächen identifizieren und priorisieren

Nach der Bestandsanalyse sowie dem Wissensaufbau und der Beschlussfassung sollte eine Flächenpotenzialanalyse folgen, um geeignete Flächen zu identifizieren und priorisieren.²⁷⁶ Diese Potentialanalyse beinhaltet einen Kriterienkatalog²⁷⁷, der hinsichtlich der Bewertung von Flächen herangezogen werden kann und später auch eine Grundlage in der Bauleitplanung sein kann.²⁷⁸ Durch die Kriterienkataloge kann sich zum einen auf Flächen mit geringer Konkurrenz konzentriert werden, sowie auch Flächen mit Mehrpotential identifiziert werden, um Synergien zu schaffen, z.B. landwirtschaftliche Nutzung und Agri-Photovoltaik oder auch Flächen kategorisch auszuschließen.²⁷⁹ Ziel sollte es sein, alle vorbereitenden Maßnahmen zu treffen, um in eine effiziente und vorausschauende Bauleitplanung einzusteigen.

5. Informelle Standortkonzepte sowie Energie- und Klimaschutzkonzept

Nach der optimalen Standortfindung empfiehlt es sich, ein informelles Standortkonzept bzgl. Freiflächenanlagen sowie ein Energie – und Klimaschutzkonzept zu erstellen und beschließen.²⁸⁰ Das informelle Standortkonzept hat den Vorteil geeignete Flächen zu priorisieren, sodass keine bzw. geringere Nutzungskonflikte in Zukunft entstehen.²⁸¹ Beide Konzepte müssen gem. § 1 VI Nr. 6, 11 BauGB bei der Erstellung von Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen berücksichtigt werden.²⁸²

Die beiden Konzepte können in der Gemeinde eine verbindliche Grundlage schaffen, die als Basis für die Bauleitplanung dient. Gerade ein städtebauliches informelles Standortkonzept - welches nicht bei jedem Bebauungsplan Voraussetzung ist - würde sich generell anbieten,

²⁷⁵ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

²⁷⁶ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

²⁷⁷ Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Einleitung S.3.

²⁷⁸ Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Einleitung S.3.

²⁷⁹ Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld, Einleitung S.16-24.

²⁸⁰ Hinweise des Bayerischen Staatsministerium für Freiflächen-PV, Punkt 1.2, S.6-7.

²⁸¹ Planung von Freiflächen-PV in Niedersachsen, Hinweise und Empfehlungen, Punkt 2.5 S.13.

²⁸² Hinweise des Bayerischen Staatsministerium für Freiflächen-PV, Punkt 1.2, S.6-7.

in der Planung zu berücksichtigen. Es könnte bei der Abwägung in der Bauleitplanung als Material dienen, um städtebauliche Gründe besser zu untermauern.

6. Verbindlichkeit schaffen und Steuerungsinstrumente sinnvoll nutzen

Nachdem eine aktuelle Bestandsaufnahme und Standortfindung durchgeführt wurde, bietet es sich an, eine Auswahl an Steuerungsinstrumenten zu treffen, um sich der Handlungsoptionen bewusst zu werden und auch rechtliche Grenzen zu identifizieren, um im Sinne ihrer Planungshoheit verantwortungsbewusst zu handeln, je nachdem welchen Sinn und Zweck das jeweilige Steuerungsinstrument verfolgt. Entscheidend für die Kommune sollte sein, welche Rolle sie einnimmt.²⁸³ Die Steuerung von Freiflächenanlagen sollte als eine langfristige Strategie/Projekt sowie einem langlebigen Prozess verfolgt und auch verstanden werden. Durch die Kapitel B und C der vorliegenden Arbeit wurden zunächst die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit im Bauplanungsrecht und dessen Steuerungsinstrumente dargestellt.

a) Rolle der Kommune

Entscheidend ist es, dass sich die Kommune über ihre Rolle bewusst wird. Es kommen vier verschiedene Rollen in Betracht:²⁸⁴

aa) Eigentümer

Als Eigentümer von öffentlichen Liegenschaften wie Schulen, Verwaltungsgebäuden oder Parkplätzen, kann die Kommune Photovoltaikanlagen direkt installieren und somit einen direkten Einfluss auf die Energieversorgung nehmen.²⁸⁵ In dieser Rolle stellt die Kommune die notwendigen Flächen für die Installation von PV-Anlagen zur Verfügung und profitiert langfristig von den Einsparungen bei den Energiekosten.²⁸⁶

bb) Vorbild

In ihrer Rolle als Vorbild kann die Kommune durch die Installation von Photovoltaikanlagen auf öffentlichen Gebäuden und die Implementierung nachhaltiger Energiepraktiken eine

²⁸³ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt I S.38 f.

²⁸⁴ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt I S.38.

²⁸⁵ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt I S.39.

²⁸⁶ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt I S.39.

starke Signalwirkung auf Bürger, Unternehmen und andere Institutionen ausüben.²⁸⁷ Als Vorbild vermittelt die Kommune nicht nur ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der Energiewende, sondern setzt auch konkrete Maßstäbe für die private und gewerbliche Nutzung von Photovoltaik. So kann die Kommune den Ausbau von Solarenergie durch ihre eigenen Maßnahmen maßgeblich anstoßen und eine breite Akzeptanz fördern.²⁸⁸

cc) Gestalter

In ihrer Rolle als Gestalter ist die Kommune verantwortlich für die aktive Planung und Entwicklung von Strategien, die den Ausbau von Photovoltaikanlagen vorantreiben.²⁸⁹ Dazu gehört die Bereitstellung von Flächen, die Entwicklung von Förderprogrammen oder die Anpassung von Bebauungsplänen, um die Installation von Solaranlagen zu erleichtern.²⁹⁰ Die Kommune kann auch Partnerschaften bzw. Kooperationen mit Unternehmen oder Bürgern initiieren, um gemeinsam Projekte zur Nutzung Erneuerbarer Energien umzusetzen.²⁹¹

dd) Initiator

In der Rolle des Initiators kann die Kommune eine Schlüsselfunktion bei der Förderung von Photovoltaikanlagen übernehmen, indem sie den Zugang zu Fördermitteln und Finanzierungsmöglichkeiten erleichtert.²⁹² Sie kann beispielsweise günstige Kreditprogramme oder Zuschüsse für die Installation von Solaranlagen bereitstellen, um sowohl private Haushalte als auch Unternehmen zu ermutigen, in Photovoltaik zu investieren.²⁹³

ee) Zwischenfazit

Die Kommune hat die Möglichkeit, in verschiedenen Rollen die Nutzung von Photovoltaikanlagen aktiv zu fördern und so einen bedeutenden Beitrag zur Energiewende zu leisten. Ob als Eigentümer, Vorbild, Gestalter oder Initiator – jede dieser Rollen trägt dazu bei, den Ausbau von Solarenergie voranzutreiben und die Kommune zu einem aktiven Akteur im Klimaschutz zu machen. Entscheidend ist, dass sich die Kommune ihrer Rolle

²⁸⁷ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt II S.41.

²⁸⁸ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt II S.41

²⁸⁹ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt III S.41-42.

²⁹⁰ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt III S.41-42.

²⁹¹ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt III S.41-42.

²⁹² Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt IV S.43.

²⁹³ Photovoltaik erfolgreich gestalten, Kapitel 2 Punkt IV S.43.

bewusst wird und gezielt Maßnahmen ergreift, um die Nutzung von Photovoltaikanlagen sowohl auf kommunalen Liegenschaften als auch in der gesamten Region zu fördern.

b) Sichtung und Auswahl der Planungsinstrumente

Im nächsten Schritt wird eine sorgfältige Sichtung der Planungsinstrumente erfolgen, um eine effiziente Ansiedelung vornehmen zu können. Dieser Abschnitt sollte als Anregung verstanden werden und auf die örtlichen Gegebenheiten der jeweiligen Kommune angepasst werden.

aa) Flächennutzungsplan

Der vorbereitende Flächennutzungsplan bietet die Möglichkeit, bereits im Vorfeld Sondergebiete gemäß den entsprechenden Vorgaben auszuweisen.²⁹⁴ Dieser Plan kann später als Grundlage für die Erstellung des Bebauungsplans dienen.

bb) Qualifizierter Bebauungsplan

Der qualifizierte Bebauungsplan ist das zentrale Instrument, um eine Feinsteuerung von Freiflächenanlagen vorzunehmen. Die Absätze 4 - 9 des § 1 BauNVO bieten den Gemeinden verschiedene Differenzierungsmöglichkeiten, um auf die örtlichen Gegebenheiten / Bedürfnisse jeder einzelnen Gemeinde und deren städtebaulichen Belange besser eingehen zu können.

cc) Vorhabenbezogener Bebauungsplan § 12 BauGB

Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan ist für eine Gemeinde, wie oben bereits dargestellt, nur dann ein sinnvolles Steuerungsinstrument, wenn sie ein echtes Interesse daran hat, dass das geplante Bauvorhaben auch innerhalb einer bestimmten Frist umgesetzt werden soll.

dd) Einfacher Bebauungsplan

Ein einfacher Bebauungsplan scheidet, wie oben bereits geschrieben, aufgrund von Unpraktikabilität aus.²⁹⁵

ee) Städtebaulicher Vertrag

²⁹⁴ Handlungsleitfaden Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Oberbergischen-Kreis, Punkt 2.2.3 S10.

²⁹⁵ Von Oppen, ZUR 2010, S.295, 298.

Städtebauliche Verträge bieten der Gemeinde ein flexibles Instrument, um städtebauliche Entwicklungen in Zusammenarbeit mit Dritten zu gestalten, insbesondere in Bezug auf die Förderung erneuerbarer Energien.²⁹⁶ Es ist ein wichtiges Werkzeug für die Umsetzung nachhaltiger städtebaulicher Projekte und die langfristige Planung einer energieeffizienten und umweltfreundlichen Stadtentwicklung, da sich der städtebauliche Vertrag von den gesetzlichen Regelungen deutlich entfernen kann.²⁹⁷ Der städtebauliche Vertrag ist lediglich dem Angemessenheitsgrundsatz verpflichtet, was zu einem größeren Handlungsspielraum führen kann.²⁹⁸ Zudem können Kosten im Rahmen des städtebaulichen Vertrags verlagert werden, die der Projektträger übernimmt.²⁹⁹

ff) *Satzung*

Mangels einer aktuellen Ermächtigungsgrundlage in den jeweiligen Bauordnungen scheidet eine kommunale Satzung, wodurch eine Solarpflicht etabliert werden könnte, aus.

gg) *Anpassung der aktuellen Bebauungspläne*

Abschließend sollte die aktuellen Bebauungspläne auf die getroffenen Maßnahmen / Ziele, die sich aus dem Klimaschutz- / Energiekonzept sowie informelle Standortsteuerung ergeben, angepasst werden, um eine Einheitlichkeit im Gemeindegebiet herzustellen.³⁰⁰

7. Beteiligung der Bürger und Interessensgruppen

Die vorherigen Auswirkungen haben gezeigt, dass die Akzeptanz für erneuerbare Energien in der Bevölkerung hoch ist. Um die Akzeptanz langfristig zu sichern und weiter auszubauen, sollte bereits zu einem frühen Zeitpunkt – etwa bei der Erstellung einer Flächenpotenzialanalyse oder der Aufstellung des Klimaschutzkonzepts – eine enge Verzahnung mit der Öffentlichkeitsarbeit und der Bürgerbeteiligung erfolgen.³⁰¹ Es entsteht Raum für Transparenz und die Bürger, bzw. Interessengruppen werden aktiv mit einbezogen, sodass alle Beteiligten bereits am Anfang einen klaren Überblick über alle

²⁹⁶ Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, Punkt A, Rn86.

²⁹⁷ Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, Punkt A, Rn86.

²⁹⁸ Beckmann, in: Stürer/Beckmann, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht, Punkt A, Rn86.

²⁹⁹ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

³⁰⁰ Spannowsky, in: BauGB Kommentar, § 1 Rn 189-192.

³⁰¹ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

relevanten Themen, wie z.B. Bodenschutz, Naturschutz, Klimaziele erhalten und das Risiko eines Bürgerbegehrens gering gehalten wird.³⁰² An dieser Stelle werden erneut die Leitfragen der Bestandsanalyse relevant, wenn die Kommune sich ihrer Rolle bewusst ist und die Leitlinien und Ziele der kommunalen Klimapolitik aufgestellt hat, diese im nächsten Schritt aktiv verbreitet, entsteht Rechtssicherheit und Verlässlichkeit. Zudem bietet es sich an, eine Kooperation mit Naturschutz- und Landwirtschaftsverbänden zu schließen, um Umwelt- und Naturschutzbelange bei der Ansiedelung von Freiflächenanlagen Rechnung zu tragen. Ferner kann die Kommune über Beteiligungsmöglichkeiten nachdenken, wie z.B. Zuschüsse / Förderung von Anlagen, sodass ein finanzieller Anreiz geschaffen wird.³⁰³

8. Mehr Experten und Genehmigungsverfahren optimieren

Ferner sollten Maßnahmen getroffen werden, um die Ansiedelung von Freiflächenanlagen effizient zu gestalten. Es könnte eine Vereinfachung der Genehmigungsverfahren für kleinere Anlagen unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens denkbar sein.³⁰⁴ Zusätzlich könnte mehr Personal eingestellt werden, die Fachwissen in dem Bereich besitzen, um aufkommende Rechtsfragen bzw. Unsicherheiten bei Projektträgern zu lösen. Es könnte zudem ein, z.B. „Klimabüro bzw. eine Klimaleitstelle“ geschaffen werden, als zentrale Anlaufstelle, um die Koordinierung aller Vorhaben im Gemeindegebiet aus einer Hand zu steuern, bzw. zu begleiten.³⁰⁵

9. Integration von Umwelt- und Naturschutzaspekten

Durch die vorherige Beteiligung und Zusammenarbeit mit Natur- und Landwirtschaftsverbänden könnten bereits von Anfang an, Umweltbelange und die Belange der jeweiligen Interessengruppen bei der Steuerung von Freiflächenanlagen Berücksichtigung finden, z.B. könnten bei der Genehmigung von Anlagen Umweltschutzauflagen Anwendung finden, um eine standortverträgliche Ansiedelung zu gewährleisten.³⁰⁶ Darüber hinaus können Biodiversitätsmaßnahmen gefördert werden, z.B.

³⁰² Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

³⁰³ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

³⁰⁴ Die 10 Gebote der Freiflächen PV, Eine Checkliste für Kommunen, S.15.

³⁰⁵ Vorreiter Konzept- Stadt Wülfrath, Punkt 6.1.4, S.56.

³⁰⁶ Die 10 Gebote der Freiflächen PV, Eine Checkliste für Kommunen, S.19.

durch Ausgleichsmaßnahmen Blühwiesen oder Erhalt von Grünflächen.³⁰⁷ Diese Maßnahmen können in einem ökologischen Gesamtkonzept münden.³⁰⁸

10. Gestaltung und Betrieb der Anlage

Sobald ein geeigneter Standort gefunden wurde und die Bauleitplanung erfolgreich abgeschlossen ist, geht es an die Gestaltung und den Betrieb der Anlage. Hier kommen erneut die Leitfragen zum Tragen, ob und wie vorhandene wirtschaftliche sowie technische Infrastruktur genutzt werden kann. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob sich eine Zusammenarbeit mit einem Projektträger anbieten, um Synergien zu schaffen.³⁰⁹ An dieser Stelle wird auf die Ausarbeitung von der Kanzlei Becker Büttner Held verwiesen, die zur Thematik „Betrieb und Gestaltung von Photovoltaikanlagen im Gewerbegebiet“ einen Leitfaden verfasst hat.³¹⁰

11. Interkommunale Zusammenarbeit

Abschließend sollten interkommunale Projekte in Betracht gezogen werden, da es eine Vielzahl von Vorteilen für die Kommunen bietet.³¹¹ Sie führt zu Kostenersparnissen durch Ressourcenteilung, verbessert die Flächenbewirtschaftung durch größere zusammenhängende Flächen und fördert die Regionalentwicklung durch nachhaltige Projekte wie Solar- oder auch Windkraftanlagen.³¹² Solche Projekte könnten bessere Chancen auf Fördermittel, z. B. durch das Land oder den Bund erfahren. Zudem stärkt die Zusammenarbeit den Umwelt- und Klimaschutz. Durch die Schaffung von Synergien zwischen den Kommunen wird eine bessere Planung und Nutzung der Flächen ermöglicht.³¹³ Insgesamt lässt sich festhalten, dass zwar eine interkommunale Zusammenarbeit mehr Abstimmungen zwischen den Beteiligten erfordert, jedoch trägt die Zusammenarbeit von mehreren Kommunen für eine effizientere, nachhaltigere Entwicklung in der Region bei.³¹⁴

³⁰⁷ Freiflächensolaranlagen Handlungsleitfaden, Punkt 6, S. 42 f.

³⁰⁸ Freiflächensolaranlagen Handlungsleitfaden, Punkt 6, S. 42.

³⁰⁹ Die 10 Gebote der Freiflächen PV, Eine Checkliste für Kommunen, S.11.

³¹⁰ Leitfaden, Errichtung und Betrieb von Photovoltaikanlagen im Gewerbegebiet.

³¹¹ Planung von Freiflächen-PV in Niedersachsen, Hinweise und Empfehlungen, Punkt 2.10, S.16.

³¹² Planung von Freiflächen-PV in Niedersachsen, Hinweise und Empfehlungen, Punkt 2.10, S.16.

³¹³ Planung von Freiflächen-PV in Niedersachsen, Hinweise und Empfehlungen, Punkt 2.10, S.16.

³¹⁴ Planung von Freiflächen-PV in Niedersachsen, Hinweise und Empfehlungen, Punkt 2.10, S.16.

12. Langfristige Strategie und Evaluation

Für eine nachhaltige und zielgerichtete Entwicklung von Freiflächenanlagen, ist es wie oben bereits beschrieben erforderlich, die Ansiedelung als eine langlebige Strategie / Prozess zusehen.

Ein wesentlicher Bestandteil dieser Strategie ist das Monitoring und die Erfolgskontrolle.³¹⁵ Um den Fortschritt und die Wirksamkeit der Maßnahmen zu überprüfen, sollten regelmäßig Daten erhoben und ausgewertet werden.³¹⁶ Dies könnte, z.B. die Erfassung der produzierten Solarenergie, die Anzahl der installierten Solaranlagen oder die Einsparungen an CO₂-Emissionen oder auch die genehmigten und eingereichten Anträge umfassen.³¹⁷ Auf Basis dieser Daten können Anpassungen vorgenommen werden, um die Effizienz zu steigern und die gesetzten Ziele zu erreichen.

Durch eine systematische Evaluation und regelmäßige Erfolgskontrollen kann die Kommune sicherstellen, dass die langfristigen Ziele erreicht und die Ressourcen optimal genutzt werden.

V. Zukünftige Entwicklung

Zur Veranschaulichung sind im Anhang eine beispielhaft ausgefüllte Strategiekarte sowie ein dazugehöriges Strategiepapier beigelegt. Anhand des Beispiels der Einführung und Steuerung von Photovoltaikanlagen im Gemeindegebiet wird aufgezeigt, wie diese Instrumente zur strategischen Planung genutzt und kombiniert werden können.

Die Strategiekarte bietet eine kompakte, visuelle Darstellung zentraler strategischer Ziele und ihrer Zusammenhänge. Sie schafft Orientierung und unterstützt eine gemeinsame Zielausrichtung. Ergänzend dazu liefert das Strategiepapier eine detaillierte Ausarbeitung des Vorhabens. Es schafft Transparenz, ermöglicht eine fundierte Planung und dient als Grundlage für zukünftige Entscheidungsprozesse. Hier fließen auch die obigen genannten

³¹⁵ Leitfaden zur Planung und Bewertung von Freiflächen-PV aus raumordnerischer Sicht, Punkt 3.2 sowie 3.3 S. 7-9.

³¹⁶ Leitfaden zur Planung und Bewertung von Freiflächen-PV aus raumordnerischer Sicht, Punkt 3.2 sowie 3.3 S. 7-9.

³¹⁷ Leitfaden zur Planung und Bewertung von Freiflächen-PV aus raumordnerischer Sicht, Punkt 3.2 sowie 3.3 S. 7-9.

Maßnahmen und Empfehlungen mit ein, da somit die langfristige Strategie ausgerichtet wird.

Beide Werkzeuge lassen sich flexibel an die örtlichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommune anpassen. So kann eine strukturierte, strategisch ausgerichtete Projektplanung sichergestellt und die Umsetzung zukünftiger Vorhaben zielgerichtet begleitet werden.

VI. Weiterführende Literatur

Da diese Handlungsempfehlung lediglich einen kurzen Überblick über das Thema „Steuerung und Gestaltungsinstrumente des Bauplanungsrechts“ sowie dessen Praxisbezug bieten kann, wird an dieser Stelle auf weiterführende, fundierte Handlungsleitfäden verwiesen. Zum einen wird der Leitfaden zur Steuerung von PV-Freiflächenanlagen im Kreis Coesfeld und Oberbergischen Kreis empfohlen. Zum anderen die räumliche Strategie für den Ausbau von Freiflächensolaranlagen der Stadt Greven. Diese behandeln die einzelnen Themenbereiche deutlich ausführlicher – unter anderem werden natur- und landwirtschaftliche Aspekte vertieft dargestellt. Darüber hinaus erläutern sie beispielsweise die Erstellung eines Kriterienkatalogs oder den Nutzen eines Standortkonzepts. Einen guten Einblick ermöglicht auch der Leitfaden der Landesgesellschaft für Energie und Klimaschutz „NRW.Energy4Climate“, der neben den Teilbereichen Flächenauswahl und Bauleitplanung auch das Thema „Wirtschaftlichkeit“ sowie „Errichtung und Betrieb der Anlage“ erläutert. Darüber hinaus bietet die Homepage des Landes Baden-Württemberg „Photovoltaik-Netzwerk“ eine hilfreiche erste Anlaufstelle zur Information und Orientierung rund um das Thema Photovoltaik.

VII. Fazit zur Handlungsempfehlung

Die bauplanungsrechtliche Steuerung von Freiflächenphotovoltaikanlagen ist eine komplexe, aber notwendige Aufgabe für Kommunen, um den Ausbau erneuerbarer Energien effektiv und nachhaltig zu fördern. Durch klare gesetzliche Rahmenbedingungen, die Identifikation geeigneter Flächen, transparente Bürgerbeteiligung, optimierte Genehmigungsverfahren und die Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzaspekten können Kommunen die Voraussetzungen schaffen, um Freiflächenphotovoltaikanlagen erfolgreich zu integrieren und so einen wertvollen Beitrag zur Energiewende zu leisten. Sie

kann die Projektentwicklung nach ihren Vorstellungen selber in die Hand nehmen und agieren statt reagieren.³¹⁸ Sie kann, z.B. eine geeignete Fläche Investoren anbieten, die die Vorstellungen und Vision der Gemeinde teilen, dass erleichtert im Rahmen der Bauleitplanung die Konsensfindung.³¹⁹ Zudem kann sie proaktiv tätig werden, damit sich mehr Gewerbe in der Gemeinde ansiedelt, die die Flächen mit Photovoltaik betreiben, um sich als attraktiver Wirtschaftsstandort zu etablieren. In Folge dessen können steigende Gewerbesteuererinnahmen reinvestiert werden, um z.B. die Ansiedlung von Wasserstoffproduktion oder Firmen, die die Absicht haben „grünen Wasserstoff“ herzustellen, zu fördern bzw. zu subventionieren. Das Thema Erneuerbare Energien ist stetig im Wandel und der Bedarf an Strom wird in den nächsten Jahren erheblich steigen, um z.B. Wasserstoff zu produzieren oder die gesetzlichen Klimaziele zu erreichen. Es bleibt abzuwarten, wie die die Industrie und die Wirtschaft sich entwickeln – jedoch ist die Rolle der Kommunen klar – sie tragen die Verantwortung für die lokale Energiegewinnung.

VIII. Best-Practice-Beispiel

Zum Abschluss wird noch auf ein Konzept der Stadt Münster eingegangen. Die Stadt Münster hat ein integriertes Flächenkonzept für die Energiewende am 11.09.2024 verabschiedet, was darauf abzielt, die Nutzung von Flächen effizient und nachhaltig zu gestalten, um die Energiewende voranzutreiben.³²⁰ Dabei standen die Optimierung der Flächennutzung und die Integration verschiedener Nutzungen im Mittelpunkt.³²¹ Zum einen wurde eine ganzheitliche Planung entwickelt, das bedeutet, dass ein strategischer Ansatz verfolgt wurde, um Flächen für erneuerbare Energien, insbesondere für Photovoltaikfreiflächenanlagen, optimal zu nutzen.³²² Zum anderen wurden Kooperationen mit verschiedenen Akteuren eingegangen, um Flächenpotentiale zu identifizieren und zu entwickeln, um bereits von Anfang an eine gezielte und koordinierte Steuerung

³¹⁸ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

³¹⁹ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

³²⁰ Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, abrufbar unter: <https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/planen/integriertes-flaechenkonzept>, Stand 31.05.2025.

³²¹ Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, Kerninhalte S.8-10.

³²² Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, Kerninhalte S.8-10.

vorzunehmen.³²³ Dies geschah auch unter dem Punkt Nachhaltigkeit, indem parallel sichergestellt wurde, dass die Flächennutzung umweltverträglich und zukunftsfähig ist.³²⁴

Besonders bei den Maßnahmen PV-Freiflächenanlagen wurden folgende Punkte hervorgehoben und verfolgt: Die Stadt Münster identifiziert und reserviert Flächen, die sich für PV-Freiflächenanlagen eignen, um die Solarenergie effizient zu nutzen.³²⁵ Insbesondere werden Brachflächen und Flächen im öffentlichen Eigentum genutzt, um ungenutzte oder weniger genutzte Flächen zu erschließen.³²⁶ Zudem wird auf eine Integration der Landschaft geachtet, sodass sich die Anlagen bereits von Anfang an in die Umgebung einfügen, um Konflikte, bzw. das Risiko von Anfang an gering zu halten.³²⁷ Ferner werden Maßnahmen seitens der Stadt Münster ergriffen, um Investoren und Betreiber bei der Realisierung von PV-Freiflächenanlagen zu unterstützen.³²⁸

Insgesamt trägt das Konzept des Flächenmanagement der Stadt Münster dazu bei, die Energiewende in Münster durch eine strategische und nachhaltige Nutzung der Flächen voranzutreiben, insbesondere durch die gezielte Entwicklung von Photovoltaikfreiflächenanlagen.³²⁹

G. Zukunftsperspektive und Fazit

Das Bauplanungsrecht bietet Kommunen vielfältige Instrumente, um die Ansiedelung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen gezielt zu steuern. Mit der neuen Vorschrift § 35 Nr. 8, 9b BauGB können Anlagen im Außenbereich ohne langwieriges Bauleitplanverfahren privilegiert werden. Durch vorausschauende Planung, etwa mit Kriterienkatalogen und informellen Standortkonzepten, können Kommunen geeignete Flächen finden, Konflikte vermeiden und die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen. Sie spielen eine zentrale Rolle bei der Initiierung und Unterstützung lokaler Energiekonzepte. Trotz der Herausforderungen im Spannungsfeld von Klimaschutz, Flächennutzung und Bürgerbeteiligung bietet diese Komplexität auch Chancen: Kommunen können den Ausbau erneuerbarer Energien fördern

³²³ Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, Kerninhalte S.83.

³²⁴ Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, Kerninhalte S.83.

³²⁵ Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, Kerninhalte S.83,107.

³²⁶ Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, Kerninhalte S.83,107.

³²⁷ Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, Kerninhalte S.83,107.

³²⁸ Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, Kerninhalte S.23.

³²⁹ Integriertes Flächenkonzept der Stadt Münster, Kerninhalte S.8-10.

und sich als nachhaltige, zukunftsfähige Standorte positionieren. Für eine erfolgreiche Energiewende ist ein Zusammenspiel aus rechtlicher Planung, kommunaler Initiative und gesellschaftlicher Akzeptanz entscheidend. Photovoltaik-Freiflächenanlagen sind dabei ein wichtiger Baustein, der in einem gut organisierten, lokalen Prozess umgesetzt werden sollte.

Des Weiteren bestehen erhebliche Potenziale für die kommunale Wertschöpfung durch PV-Anlagen und Wasserstoffproduktion im Gemeindegebiet. Abschließend bietet sich für die Gemeinde die Möglichkeit, durch einen kommunalen Eigenbetrieb selbst Photovoltaik-Freiflächenanlagen zu errichten und zu betreiben.³³⁰ Dadurch könnte die gesamte lokale Wertschöpfungskette genutzt werden – von der Flächenausweisung über die Stromerzeugung bis hin zur gezielten Weiterverwendung des erzeugten Stroms.

Ein besonders zukunftsweisendes Einsatzfeld ist die Erzeugung von Wasserstoff. Wird dieser mit Strom aus erneuerbaren Energien produziert, handelt es sich um sogenannten „grünen Wasserstoff“. Dieser kann fossile Energieträger – insbesondere Erdgas – ersetzen, etwa in Hochöfen oder Kraftwerken.

Wenn die Kommune also selbst Freiflächen für PV-Anlagen ausweist, diese Anlagen errichtet, den Strom erzeugt, und ihn gezielt an Wasserstoffproduzenten im Gemeindegebiet liefert, entsteht eine zukunftsorientierte, geschlossene Wertschöpfungskette. Die vor Ort angesiedelte Wasserstoffindustrie kann so grünen Wasserstoff erzeugen, der wiederum den Energiebedarf der regionalen Industrie CO₂-neutral deckt – beispielsweise in industriellen Prozessen oder in der Wärme- und Stromerzeugung.

Auf diese Weise entsteht ein Kreislauf aus moderner Energieerzeugung, neuer Industrieansiedlung und nachhaltiger Umgestaltung bestehender Industrie. Dies fördert nicht nur den Klimaschutz, sondern stärkt auch die regionale Wirtschaft und sichert langfristig Arbeitsplätze im Bereich zukunftsweisender Technologien.

³³⁰ Leitfaden zur Zulassung von PV-Freiflächen-Anlagen, Anregungen für Gemeinden, Punkt: Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger.

