

## **Kommunal-Info 3+4/2024**

**24. Juni 2024**

### **Inhalt**

---

	Seite
Zum Satzungsrecht der Kommunen ...	1-6
Partnerschaft von Kleinstädten und Wirtschaft ...	6-11
Faire Netzentgelte für ländliche Räume ...	11-14
Klimaschutz und Klimaanpassung als Pflichtaufgabe ...	15-16
Kommunalfinanzen und Geflüchtete ...	17-18

### **Zum Satzungsrecht der Kommunen**

1. Satzungshoheit und örtliche Besonderheiten
2. Freiwillige und Pflichten Satzungen
3. Satzungsentwurf und Mustersatzungen
4. Beratung und Beschlussfassung
5. Besondere Anforderungen an Satzungen
6. Änderung und Aufhebung von Satzungen
7. Verfahrens- und Formfehler

Gemeinden und Landkreise können nach § 4 Abs. 1 Sächsische Gemeindeordnung (Sächs-GemO) bzw. § 3 Abs. 1 Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO) in den weisungsfreien Angelegenheiten, also bei freiwilligen und bei weisungsfreien Pflichtaufgaben eigene Satzungen erlassen.

Mit dem Dritten Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 2. Februar 2022 wurde klargestellt, dass insbesondere Bürgerbeteiligungssatzungen zur Einräumung und Ausgestaltung von Informations- und Beteiligungsrechten erlassen werden können.

Gemeinden und Landkreise können auch Weisungsaufgaben durch eine Satzung regeln, wenn hierzu ein Gesetz ermächtigt.

Satzungen werden vom Gemeinderat bzw. vom Kreistag als den kommunalen Hauptorganen beschlossen.

## 1. Satzungshoheit und örtliche Besonderheiten

Die kommunale Satzungshoheit gehört neben anderen Hoheitsrechten (Gebietshoheit, Organisationshoheit, Personalhoheit, Planungshoheit, Finanzhoheit) zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung und resultiert aus der verfassungsrechtlich verbrieften Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes bzw. nach Artikel 82 Absatz 2 der Sächsischen Verfassung.

Die satzungsrechtliche Gestaltungsfreiheit gestattet es, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach selbstgesetzten politischen Ziel- und Zweckvorstellungen zu gestalten und den Erfordernissen der jeweiligen Lebensverhältnisse anzupassen. Deshalb kann z.B. zwischen Gemeinden unterschiedliches Ortsrecht bestehen, ohne dass darin ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz vorliegen würde. Der Sinn kommunaler Satzungshoheit besteht darin, „gesellschaftliche Kräfte zu aktivieren, den entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen die Regelung solcher Angelegenheiten, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können, eigenverantwortlich zu überlassen und dadurch den Abstand zwischen Normgeber und Normadressat zu verringern. Zugleich wird der Gesetzgeber davon entlastet, sachliche und örtliche Verschiedenheit berücksichtigen zu müssen, die für ihn oft nur schwer erkennbar sind und auf deren Veränderung er nicht rasch genug reagieren könnte“.<sup>1</sup>

Kommunale Satzungshoheit reicht aber nicht so weit wie gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit, da Satzungsgebung der Kommunen nur Teil von Verwaltung ist und Kommunen keine Souveräne wie Bundestag oder Landtag sind.<sup>2</sup>

## 2. Freiwillige und Pflichten Satzungen

Zunächst besteht grundsätzlich keine Verpflichtung zum Erlass von Satzungen. Vielmehr ist es der eigenen Initiative des Gemeinderats oder Kreistags überlassen, Angelegenheiten der Kommune durch Satzung zu regeln. Die Kommune entscheidet also völlig selbständig, ob sie eine Satzung erlässt oder nicht. Besteht dieses Satzungsermessen, handelt es sich um sogenannte freiwillige Satzungen, so etwa über die Benutzung öffentlicher Einrichtungen. Das den Kommunen zustehende Recht zur freien Entscheidung entfällt allerdings bei den sogenannten Pflichten Satzungen. Da das kommunale Satzungsrecht sich immer im Rahmen bestehender Gesetze bewegen muss, besteht für den Gesetzgeber (Bund und Land) nicht nur die Möglichkeit, den Erlass von Satzungen zu untersagen, sondern für bestimmte Aufgaben den Erlass von Satzungen zur Pflicht zu machen. Die Verpflichtung zum Satzungs-erlass kann sich deshalb sowohl aus der Gemeinde- bzw. Landkreisordnung als auch aus Spezialgesetzen von Bund oder Land ergeben.

Pflichten Satzungen wiederum werden unterschieden nach

- a) absoluten und
- b) bedingten Pflichten Satzungen.

**Absolute Pflichten Satzungen** sind von jeder Gemeinde unterschiedslos zwingend zu erlassen. Dazu zählen auf jeden Fall

- die Haushaltssatzung (§ 74 SächsGemO);
- eine Hauptsatzung (§ 4 SächsGemO/§ 3 SächsLKrO);
- eine Satzung über die öffentliche Bekanntmachung in Gemeinden, Landkreisen, Verwaltungs- und Zweckverbänden (§ 6 Kommunalbekanntmachungsverordnung).

---

<sup>1</sup> BVerfGE 33, 125.

<sup>2</sup> Vgl. Gern/Brüning: Deutsches Kommunalrecht, Nomos Verlag, 4. Aufl., S. 400.

Im Unterschied zu den absoluten Pflichtsatzungen ist die Gemeinde bei den **bedingten Pflichtsatzungen** nur dann zum Erlass verpflichtet, wenn ein nach Gesetz möglicher Gestaltungsbereich auch tatsächlich realisiert wird oder eine entsprechende Einrichtung unterhalten wird. Zu bedingten Pflichtsatzungen gehören u.a.:

- die Satzung über den Anschluss- und Benutzungszwang bei öffentlichen Einrichtungen (§ 14 SächsGemO/§12 SächsLKrO);
- die Satzung zur Regelung der Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit (§ 21 SächsGemO/§ 19 SächsLKrO);
- Abgabensatzungen nach dem Sächsischen Kommunalabgabengesetz;
- Eigenbetriebssatzungen nach dem Eigenbetriebsgesetz, sofern Eigenbetriebe bestehen;
- die Satzung über den Bebauungsplan (§ 10 BauGB),
- die Erschließungsbeitragssatzung (§ 132 BauGB).

In der kommunalen Praxis verschwimmen mitunter die Grenzen zwischen freiwilligen und pflichtigen Satzungen. So sind Abgabensatzungen zwar grundsätzlich freiwillige Satzungen, andererseits sind Gemeinden haushaltsrechtlich häufig gezwungen, die Einnahmequellen auszuschöpfen, wozu dann auch die Pflicht zur Abgabenerhebung gehört. Von daher werden die Abgabensatzungen faktisch zu Pflichtsatzungen.

### 3. Satzungsentwurf und Mustersatzungen

Die Initiative zum Erlass einer Satzung kommt in der Regel aus dem Gemeinderat oder vom Bürgermeister. Bei der Erarbeitung des Satzungsentwurfs können sich die zuständigen Fachämter der Gemeindeverwaltung häufig auf sog. Mustersatzungen bedienen, die von den kommunalen Spitzenverbänden für ihre Mitglieder zur Verfügung gestellt werden. Diese Mustersatzungen sind zwar rechtlich nicht verbindlich, bieten den Gemeinden aber ein hohes Maß an Rechtssicherheit für die Ausformulierung der Satzung. Deshalb sollte „nur bei dringendem Bedürfnis und nach genauer Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Änderung abgewichen werden.“<sup>3</sup>

Mustersatzungen der kommunalen Spitzenverbände sind nur Empfehlungen, sie sind eine Art „Serviceleistung“ für die Gemeinden, sie können eine Hilfe für die Gemeinden bei der Erstellung der Satzung darstellen. Insbesondere können sie bei der Vermeidung von Rechtsfehlern helfen. So übernehmen zahlreiche kleine Gemeinden die Satzungsmuster in den Bereichen, in denen sich die in der Satzung zu regelnde Rechtsmaterie juristisch als recht schwierig und kompliziert darstellt. Die Übernahme von Satzungsmustern kann neben der wichtigen Hilfsfunktion andererseits örtliche politische Entscheidungen aushöhlen oder verhindern. Das mögliche vielfarbige gemeindliche Ortsrecht ginge dann verloren, eine „Uniformität“ der kommunalen Selbstverwaltung würde gefördert. Selbstverständlich sind die Vertretungskörperschaften dann zur Übernahme der Mustersatzungen gut beraten, wenn es um eine rechtlich schwierige Materien geht, z.B. Erschließungsbeitragsatzungen und sonstige Abgabensatzungen, und die vorliegende Mustersatzung auch gerichtlich „abgesegnet“ ist.

Wichtig ist, dass die Satzungsmuster Alternativen anbieten, um einen möglichen Gestaltungsspielraum der Vertretungskörperschaften zu bewahren. Mustersatzungen können einerseits die Rechtssicherheit erhöhen, andererseits aber auch einen „Befolgungszwang“ auslösen, mit der Folge der Gängelung des gemeindlichen Geschehens. Dieser Gängelung

<sup>3</sup> Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, E. Schmidt Verlag, Kommentar § 4, Randnummer (Rn) 23.

kann durch das Herausstellen von Alternativen begegnet werden. Die Gemeinden müssen diese Alternativen aber auch als solche verstehen und nutzen.<sup>4</sup>

Durch Gesetz kann auch die Verwendung eines bestimmten Musters für eine Satzung vorgeschrieben werden, von deren Wortlaut nur abgewichen werden darf, soweit es ausdrücklich zugelassen ist, z.B. das Muster für die Haushaltswirtschaft nach § 128 SächsGemO.

#### **4. Beratung und Beschlussfassung**

Die Beschlussfassung über die Satzung liegt nach § 4 Abs. 2 SächsGemO in den Händen des Gemeinderats. (§ 4 Abs. 2 Satz 1). Das hat grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu geschehen, zumal die Satzung ohnehin durch den Bürgermeister öffentlich bekannt zu machen ist.

Unzulässig wäre, die Entscheidung über die Satzung auf einen beschließenden Ausschuss oder den Bürgermeister zu übertragen. Die zuständigen beschließenden und beratenden Ausschüsse sind aber in einer Vorberatung zu beteiligen. Auch sind die Ortschaftsräte durch Anhörung einzubeziehen, wenn Ortschaften durch die Satzung betroffen sind.

Ob der Bürgermeister nach § 52 Abs. 3 SächsGemO durch Eilentscheidung an Stelle des Gemeinderats den Erlass der Satzung beschließen kann, ist in der Rechtsprechung umstritten. Die Gerichte haben sich hierzu z.B. in Einzelfällen befasst mit: dem Erlass von Abgabesatzungen, der Aufstellung des Bebauungsplans und den Erlass von Haushaltssatzungen, insbesondere Nachtragssatzungen. Grundsätzlich steht dem entgegen, dass nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 SächsGemO Satzungen, anderes Ortsrecht und Flächennutzungspläne in die alleinige Zuständigkeit des Gemeinderats fallen bzw. nach § 24 Abs. 2 Nr. 4 SächsLKrO Satzungen und anderes Kreisrecht in die alleinige Zuständigkeit des Kreistags fallen.

Allerdings wird auch die Meinung vertreten: Da aus dem Gesetzeswortlaut kein Gesichtspunkt zu entnehmen sei, der das Eilentscheidungsrecht im Falle von Satzungsbeschlüssen generell ausschließt, „dürfte einer sinnvollen Ergänzung durch eine Sonderzuständigkeit des Bürgermeisters nicht ausnahmslos entgegenstehen, zumal der Bürgermeister sich nach der SächsGemO ebenfalls auf eine unmittelbare demokratische Legitimation stützen kann.“<sup>5</sup>

Bei sog. mehrstufigen Satzungen, die erst ihre Wirksamkeit erlangen, wenn alle vorgeschriebenen Einzelstufen, darunter insbesondere die öffentliche Auslegung (z.B. Bebauungsplan und Haushaltssatzung) durchlaufen sind, ist ein Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters ausgeschlossen.

Die Unterzeichnung der Originalurkunde der Satzung (Ausfertigung) und ihre öffentliche Bekanntmachung ist dann aber Sache des Bürgermeisters bzw. des Landrats.

#### **5. Besondere Anforderungen an Satzungen**

Im Unterschied zu gewöhnlichen Beschlüssen der kommunalen Vertretung werden an Satzungen höhere Anforderungen gestellt. So müssen Satzungen in besonderer Weise „den Erfordernissen der Vorhersehbarkeit der Belastung und des Vertrauensschutzes, der Rechtsrichtigkeit und der Bestimmtheit sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.“<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen-Organisation-Aufgaben ..., E. Schmidt Verlag, 3. überarb. Aufl., 2005, S. 130f.

<sup>5</sup> Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, E. Schmidt Verlag, Kommentar § 4, Rn 25.

<sup>6</sup> A. Gern, Sächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl., Verlag C.H.Beck 2000, S. 118.

Ganz besondere Anforderungen werden an den die Hauptsatzung und die Haushaltssatzung gestellt:

**Die Hauptsatzung** ist so etwas wie das Grund- und Verfassungsstatut einer Gemeinde. Das Besondere der Hauptsatzung im Unterschied zu allen anderen Satzungen besteht darin, dass sie nach § 4 Abs. 2 SächsGemO mit der Mehrheit der Stimmen aller Gemeinderatsmitglieder beschlossen werden muss. Das gilt ebenso für alle Änderungen der Hauptsatzung. Dabei zählt die Stimme des Bürgermeisters mit, da er ja stimmberechtigtes Mitglied im Gemeinderat ist. Zählt ein Gemeinderat zum Beispiel 16 Gemeinderäte plus Bürgermeister (=17), dann wäre für den Beschluss der Hauptsatzung eine Mehrheit von mindestens neun Stimmen erforderlich. Für Landkreise gilt nach § 3 Abs. 2 SächsLKrO eine entsprechende Regelung.

Bei der **Haushaltssatzung** ist nach § 76 Abs. 1 SächsGemO der Entwurf an sieben Arbeitstagen öffentlich auszulegen oder elektronisch zur Verfügung zu stellen; diese Frist ist ortsüblich bekannt zu geben. Einwohner und Abgabepflichtige haben für die Dauer von 14 Arbeitstagen die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben.

### **Anzeigepflicht**

Deshalb sind Satzungen nach ihrem Erlass unverzüglich der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen. Die Anzeigepflicht von Satzungen nach § 4 Abs. 3 SächsGemO / § 3 Abs. 4 SächsLKrO als Grundsatz gilt immer, auch wenn keine Vorlage- oder Genehmigungspflicht der Satzung besteht. Die Anzeigepflicht bedeutet, dass die Satzung der Rechtsaufsichtsbehörde nach Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens, das heißt nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung, zur Kenntnis gegeben wird. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann die Satzung nachträglich beanstanden, wenn sie Rechtsmängel feststellt.

### **Vorlagepflicht**

Die Vorlagepflicht hingegen besteht nur für ausgewählte Satzungen, so insbesondere für die Haushalts- und die Nachtragssatzung bestimmt (§§ 76 Abs. 2 und 77 Abs. 1 SächsGemO). Vorlagepflicht bedeutet, dass die Satzung noch vor ihrer öffentlichen Bekanntmachung und dem In-Kraft-Treten der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen ist. Die Satzung darf erst bekannt gemacht werden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde die Gesetzmäßigkeit der Satzung bestätigt oder die Satzung nicht innerhalb eines Monats beanstandet hat (§ 119 Abs. 1 SächsGemO).

### **Genehmigungspflicht**

Für bestimmte Satzungen bzw. Satzungsteile sieht das Gesetz eine Genehmigungspflicht vor. Zum Beispiel bedarf der Höchstbetrag der Kassenkredite in der Haushaltssatzung (§ 84 Abs. 3 SächsGemO) oder die Verbandssatzung eines Zweckverbandes (§ 49 Absatz 1 SächsKomZG) der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Genehmigungspflicht bedeutet, dass die Satzung vor ihrer öffentlichen Bekanntmachung bei der zuständigen Genehmigungsbehörde zur Genehmigung beantragt wird. Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Wirksamwerden der Satzung. Ein etwaiger Mangel ist nicht heilbar (§ 4 Absatz 4 SächsGemO). Erst wenn die Genehmigung erteilt ist, darf die öffentliche Bekanntmachung folgen und tritt die Satzung in Kraft.

## **6. Änderung und Aufhebung von Satzungen**

Die Änderung und die Aufhebung von Satzungen geschehen grundsätzlich nach denselben Verfahrensgrundsätzen, die für den Erlass von Satzungen gelten; sie können also nur

durch eine Satzung in der vorgeschriebenen Form erfolgen. Soll eine genehmigungspflichtige Satzung geändert werden, bedarf auch die Änderungssatzung einer Genehmigung. Bei der Aufhebung von Pflichten Satzungen muss die Rechtsaufsichtsbehörde auch tätig werden, wenn die Gemeinde keine neue Satzung erlässt. Im übrigen können Satzungen auch durch entgegenstehendes Bundes- oder Landesrecht sowie durch eine entgegenstehende Satzung aufgehoben werden, ohne dass die Aufhebung betreffender Satzungen ausdrücklich erfolgt.

## 7. Verfahrens- und Formfehler

Nach § 4 Abs. 4 SächsGemO / § 3 Abs. 5 SächsLKrO gelten Satzungen, die unter Verletzung von Verfahrens- Formvorschriften zustande gekommen sind, ein Jahr nach ihrer Bekanntmachung als von Anfang an gültig. Hierzu zählen insbesondere Verstöße gegen Vorschriften über die Einberufung von Sitzungen (§ 36 SächsGemO/§ 32 SächsLKrO), die Beschlussfassung (§ 39 SächsGemO/§ 35 SächsLKrO) oder die Befangenheit (§ 20 SächsGemO/§ 18 SächsLKrO). Materielle, d.h. inhaltliche Fehler werden durch diese Heilungsvorschrift nicht abgedeckt; ebenso keine Zuständigkeitsvorschriften (z.B. Erlass der Satzung durch den Bürgermeister statt durch den Gemeinderat). Von vornherein unbeachtlich ist der Verstoß gegen Ordnungsvorschriften (z.B. Verhandlungsniederschriften nach § 40 SächsGemO/§ 36 SächsLKrO).

Die Heilungswirkung greift jedoch nicht in folgenden Fällen:

- bei Verstößen gegen die Pflicht zur Ausfertigung;
- bei Verstößen gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz;
- bei Verstößen gegen die Genehmigungspflicht;
- bei Verstößen bei der Bekanntmachung;
- bei (fristgerecht) eingelegtem Widerspruch des Bürgermeisters wegen Gesetzeswidrigkeit;
- bei Beanstandung binnen Jahresfrist durch die Rechtsaufsichtsbehörde;
- bei substantiiertes, auf Tatsachen begründeter Rüge eines Verfahrens- oder Formfehlers binnen Jahresfrist.

In den drei letztgenannten Fällen führt die ordnungsgemäße Geltendmachung dazu, dass sich jedermann ohne zeitliche Beschränkung auf den geltend gemachten Fehler berufen kann; andernfalls kann die Gemeinde die Unbeachtlichkeit des Fehlers geltend machen.<sup>7</sup>

AG

## **Strategische Partnerschaft von Kleinstädten und Wirtschaft für die Stadtentwicklung**

Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Januar 2024

Die Studie „Kooperative Wirtschafts- und Stadtentwicklung“ (KOWIS) beschreibt einen strukturierten, transparenten und ergebnisorientierten Prozess der Stadtentwicklung in Kleinstädten durch die Einbindung lokaler Unternehmen. Der Ansatz ist das zentrale Resultat einer Bestandsaufnahme zu den Wirtschaftsstrukturen in Kleinstädten und einer Untersuchung der Rolle von Wirtschaft beziehungsweise Unternehmen in Stadtentwicklungsprozessen von Kleinstädten. Das Ziel von KOWIS ist es, die Potenziale gemeinsamer

<sup>7</sup> Vgl. Menke/Arens, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Kommentar, 4. Aufl., S. 23.

Themen und Anliegen von Stadt und Unternehmen sowie die jeweilige Handlungsfähigkeit effizienter gemeinsam nutzen zu können.

Die aktuellen Veränderungsprozesse wie der demographische Wandel und der Fachkräftemangel, die Digitalisierung, der Klimawandel, die Energiewende sowie die vielfachen lokalen Wirkungen einer veränderten Weltlage stellen alle Gebietskörperschaften und wirtschaftlichen Akteure vor neue Herausforderungen. Sie fordern einerseits eine flexible Anpassungsfähigkeit, andererseits zukunftsfähige Investitionen. Kleinstädte und die dort ansässigen Unternehmen sind von diesen Entwicklungen oft sogar überdurchschnittlich betroffen. Je kleiner Stadtverwaltungen sind, desto limitierter sind ihre Ressourcen zur Bewältigung der aktuellen und zukünftigen Aufgaben sowohl in personeller als auch finanzieller Hinsicht. Ähnliches gilt für Unternehmen, da in Kleinstädten der Anteil der großen Unternehmen geringer ist als in Mittel- und Großstädten. Eine aktive Gestaltung der Zukunftsfragen wird hierdurch erschwert.

In einer repräsentativen Unternehmensbefragung des IW<sup>8</sup>-Zukunftspanels gab der kleinere Mittelstand, das heißt Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitenden an, weniger häufig Zukunftsthemen strategisch zu adressieren. Strategien zur Gewinnung von Fachkräften waren in der Gruppe bis 49 Mitarbeitende in 65 % der Fälle umgesetzt beziehungsweise in Planung. Im größeren Mittelstand (zwischen 250 und 499 Mitarbeitende) bestätigten dies 87 % der Unternehmen. In den zentralen Feldern Digitalisierung und Nachhaltigkeit wurden ähnliche Ergebnisse erzielt. In einer im Jahr 2019 erschienenen Studie der Bertelsmann Stiftung zum Innovationsverhalten von Unternehmen war zudem auffällig, dass Unternehmen, die als konservative Innovatoren identifiziert wurden, besonders häufig in Kleinstädten angesiedelt waren. Unternehmen, die als solche klassifiziert wurden, waren im Vergleich wenig digitalisiert. Innovationsaktivitäten in den Unternehmen erfolgten unstrukturiert, waren nicht in der Unternehmenskultur verankert und von geringem Erfolg gekennzeichnet. Ein ähnliches Bild zeigt sich in den kommunalen Verwaltungen. Die kleineren Verwaltungen in Kleinstädten haben weniger spezialisierte Mitarbeitende. Vielfach haben diese zudem ein breites Bündel an Aufgaben zu bewältigen, die in größeren Städten von unterschiedlichen Abteilungen bearbeitet werden. Je nach Bundesland und Kommunalisierungsgrad zeichnet sich somit eine Entwicklung steigender Aufgabenlast bei gleichzeitigem Rückgang der Personaldichte ab, besonders in stark schrumpfenden Gemeinden (Remanenzkosten). Im Durchschnitt betrachtet stehen Kleinstädten im Vergleich zu größeren Gebietskörperschaften zudem geringere Finanzmittel zur Verfügung. Die Kapazitäten für eine strategische Auseinandersetzung mit Zukunfts- und Entwicklungsthemen sind somit in kleinstädtischen Verwaltungen personell und fiskalisch geringer als in größeren Städten.

Andererseits bieten die Charakteristika von Kleinstädten und ihren Unternehmen auch Chancen. Durch die Enge der Kleinstadt sind sich viele Akteure von Stadtverwaltungen und Unternehmen bekannt und nutzen kurze und direkte Wege des Austauschs. Dies führt zu einer großen Vertrautheit sowie großem Vertrauen der Akteure untereinander. Flachere Hierarchien ermöglichen zudem einen effektiveren und effizienteren Informationsfluss – sowohl innerhalb der Unternehmen und Verwaltungen als auch zwischen diesen. Zudem bieten Veränderungen in den Lebens- und Arbeitsbedingungen Chancen für Kleinstädte.

Bereits seit 2017 zeigt sich ein Trend in der Wohnstandortwahl hin zu Kleinstädten und dem stadtreionalen Umland. Steigende Wohnkosten in Groß- und Mittelstädten sind ein relevanter Treiber dieser Entwicklung, jedoch spielen auch Faktoren wie die Ausweitung

---

<sup>8</sup> IW = Institut der deutschen Wirtschaft.

der Möglichkeiten des Arbeitens von zu Hause sowie eine zunehmende Präferenz für Garten oder Balkon eine Rolle. Etwa ein Drittel der Unternehmen in Deutschland ist in einer Kleinstadt ansässig. Hierbei handelt es sich nicht ausschließlich um kleine Unternehmen, sondern auch um leistungsfähige, innovative und international agierende Unternehmen wie SAP, Liebherr, Alpla oder Kannegießer. Die zunehmende Verbreitung von Home-Office sowie neue Konzepte wie Co-Working-Spaces können für Kleinstädte sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch hinsichtlich der Wohnstandortentscheidungen von Bedeutung sein. Dies hängt wiederum eng zusammen mit Infrastrukturen wie zum Beispiel Breitbandanbindung/Glasfaseranschluss. Die genannten Rahmenbedingungen aktueller Transformationsprozesse und Fragen der Zukunftsgestaltung bei besonders in Kleinstädten limitierten Ressourcen der Bewältigung und Gestaltung einerseits und Chancen gebenden kleinstädtischen Strukturen andererseits bilden die Grundlage der Entwicklung des KOWIS-Ansatzes. Grundlage der Entwicklung des Ansatzes war die Frage, inwiefern und welche Synergien zwischen Wirtschaft und Verwaltung bestehen und wie diese aktiviert werden können, um Lösungen für aktuelle und zukünftige Herausforderungen gemeinsam zu entwickeln. Dies kann über mehr Kooperation in der Stadtentwicklung – speziell über Prozesse der kooperativen Stadtentwicklung – gelingen. Kooperative Stadtentwicklung richtet sich prinzipiell auch an wirtschaftliche Akteure. In realisierten Projekten sind Unternehmen jedoch bisher selten in entsprechende Prozesse eingebunden. KOWIS stellt die Spezifizierung des Ansatzes der kooperativen Stadtentwicklung auf die strategische Zusammenarbeit von Stadtpolitik oder Stadtverwaltung mit der lokalen Wirtschaft dar. Das Konzept wird in dieser Studie vorgestellt.

### **Idee und Wirkung kooperativer Stadtentwicklung**

Die Idee der Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung ist nicht neu, jedoch haben sich die damit verbundenen Formen und Inhalte in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert. So wurde im Bereich der Stadtentwicklung unter dem Begriff „Kooperation“ lange Zeit vor allem die interkommunale Kooperation, also die Zusammenarbeit zu meist benachbarter Kommunen gemeint. Durch den Bedeutungsgewinn von Aspekten der Nachhaltigkeit, Ressourcengerechtigkeit, Inklusion, Teilhabe und der Gemeinwohlorientierung sind in den letzten Jahrzehnten zunehmend Governance-Strukturen<sup>9</sup> in Städten und Gemeinden entstanden, die neben anderen Kommunen auch bewusst Akteure in die Stadtentwicklung einbinden, die nicht Teil der Stadtpolitik oder der planenden Verwaltung sind. Damit verbunden ist eine neue Ausgestaltung der Rollen von Stadtpolitik, Stadtverwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaftsakteuren beziehungsweise Unternehmen: Akteure jenseits von Politik und Verwaltung nehmen verstärkt an politischen Aushandlungsprozessen sowie der Gestaltung und Finanzierung kommunaler Verantwortungsbereiche wie zum Beispiel Daseinsvorsorge oder Mobilität teil. Dabei übernimmt die öffentliche Verwaltung häufig eine moderierende Funktion. Kennzeichnend für eine kooperative Stadt- oder Regionalentwicklung sind Formate wie Arbeitsgruppen oder Netzwerke, eine aktorsgruppenübergreifende Zusammenarbeit und die Vertretung von zivilen und/oder wirtschaftlichen Akteuren in politischen Entscheidungsprozessen.

---

<sup>9</sup> Unter Governance wird das Regel- und Koordinationssystem des Staates, einer Gemeinde, einer Verwaltung oder einer anderen Organisation verstanden. Durch das System der Governance werden in einem Staat, einer Gemeinde oder in anderen Einheiten verschiedene Interessen verhandelt, verwaltet und dann umgesetzt. Governance ist in demokratischen Gesellschaften unumgänglich, da sich kollektive Probleme einer Gesellschaft oder einer Kommune nicht über reine Top-Down-(von oben angeordnete) Prozesse lösen lassen.

Im Kern eines kooperativen Ansatzes steht die Auflösung einer bisher „klassischen“ Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Formale Zuständigkeiten treten in den Hintergrund, vernetzte und problemzentrierte Arbeitsweisen in den Vordergrund. Damit verbunden ist eine flexible Kombination von Ressourcen und Fachwissen aller Akteure. Dies geschieht häufig in kreativen, niedrigschwelligen Formaten sowie neuen, im kommunalpolitischen Kontext mitunter experimentellen Methoden. Charakteristisch für eine kooperative Stadtentwicklung sind Beteiligungsformate, die mehr und breiter gefächerte Akteure der Stadtgesellschaft in politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse einbeziehen. Es können drei häufige Gründe für das Entstehen von Kooperationen auf kommunaler Ebene identifiziert werden:

- Reaktive Kooperationen finden ihren Anlass in einem (äußeren) Handlungsdruck. Ein solcher Handlungsdruck kann mit der hohen Komplexität der zu bewältigenden aktuellen Transformationsprozessen (zum Beispiel demographischer Wandel) verbunden sein oder auch durch finanzielle Zwänge entstehen.
- Programmatisch-konzeptionelle Kooperationen werden durch bundes- oder landesstaatliche Vorgaben von den Kommunen eingefordert. Im Rahmen von Projektförderungen und Förderprogrammen hat der Gesetzgeber Einflussmöglichkeiten geschaffen, kooperativ angelegte Arbeitsweisen zu fördern, so zum Beispiel in der 2019 ausgelaufenen Förderlinie „Kleinere Städte und Gemeinden“.
- Finden sich unterschiedliche Akteure in einer Stadt oder Gemeinde aufgrund eines gemeinsamen Interesses freiwillig und aus eigenem Antrieb motiviert zusammen, wird von einer antizipativen Kooperation gesprochen.

Zentrale Motivation für das Denken und das Organisieren von Kooperationen ist die Erwartung, dass sich durch die Bündelung von Ressourcen die Zukunftsfähigkeit einer Kommune in den durch die Kooperation fokussierten Bereichen verbessern lässt.

## **Bedeutung der Kleinheit der Kleinstadt für Unternehmen**

### ***Hohe Verbundenheit der Unternehmen mit dem Standort***

Viele Unternehmen blicken auf eine langjährige Unternehmensgeschichte in der jeweiligen Kleinstadt zurück. Oft liegen ihre Ursprünge in kleineren, als Familienunternehmen geführten Handwerks- oder Produktionsbetrieben, die im Laufe der Zeit gewachsen sind und sich gegebenenfalls spezialisiert haben. Diese Unternehmen weisen häufig bis heute eine enge Verbundenheit zum Standort auf. Dies gilt auch dann, wenn mittlerweile regionale Branchenzusammenhänge sowie (inter-)nationale Lieferbeziehungen und Absatzmärkte das eigene unternehmerische Handeln und Wirtschaften prägen und Teile der aktuellen Firmenleitungen keinen direkten privaten Bezug zum Standort haben. Kleinstädte können daher einen großen Mehrwert heben, wenn größere Unternehmen durch ortsansässige Familien geführt werden, die einen starken Bezug zur Region haben und so einen soliden Beitrag zum Erhalt der Arbeitskräfte und der Resilienz einer Kleinstadt leisten. Diese Verbundenheit von Betrieben zum Standort zeigt sich häufig noch deutlicher bei kleineren, eher lokal oder maximal regional orientierten Handwerks-, Handels- oder Dienstleistungsbetrieben in Kleinstädten – nahezu unabhängig davon, ob diese als Familienunternehmen traditionell am Standort tätig sind oder erst in den vergangenen Jahren in der Stadt gegründet wurden. Die Interviews in den Fallstudien zeigen, dass für die befragten Unternehmen Überlegungen zur Verlagerung des Standortes keine Rolle spielen.

### ***Größere „relative Sichtbarkeit und Bedeutung“ der Unternehmen in der Kleinstadt***

Alle Unternehmen in Kleinstädten sind mit kleinstadtspezifischen Rahmenbedingungen konfrontiert. Diese unterscheiden sich zwar im Detail zwischen den einzelnen Kleinstädten, ein verbindendes Element ist gleichwohl die „Kleinheit“ der Städte. Was macht diese Kleinheit aus? Welche Bedeutung besitzt sie für die Unternehmen? Welche Implikationen ergeben sich f das Zusammenwirken von Kleinstadt und Wirtschaft im Hinblick auf die Stadtentwicklung? Gibt es einen Zusammenhang zu der Verbundenheit zum Standort, auf die sich Ansätze einer kooperativ getragenen Stadt- und Wirtschaftsentwicklung aufbauen lassen? Die Kleinheit ist zunächst durch die Einwohnerzahl definiert: Wenige Einwohner erzeugen einen im Vergleich zu Mittel- oder Großstädten erschaubareren Kreis für lokale Interaktionen. Dies führt – im Vergleich zu größeren Städten – zu einer besseren Sichtbarkeit des Einzelnen.

Für Unternehmen bedeutet dies, dass sie in der Kleinstadt bedeutsamer sind, als sie dies bei gleicher Unternehmensgröße in der Großstadt wären. Diese im voraus der Fallstudienarbeit formulierte Grundthese wurde fallstudienübergreifend in beeindruckender Deutlichkeit von allen befragten Akteursgruppen – Unternehmen, Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft – bestätigt. Die Kleinheit der Kleinstadt bedeutet zugleich auch Folgendes:

- Mit seiner gegebenen Anzahl an Mitarbeitenden beschäftigt ein Unternehmen in einer Kleinstadt einen größeren Anteil aller dort Beschäftigten als es in einer Mittel- oder Großstadt. Entsprechend ist die Bedeutung f den lokalen Arbeitsmarkt größer. Ein Unternehmen mit 500 Mitarbeitenden beschäftigt in etwa 60% aller Gemeinden des BBSR-Typs „kleine Kleinstadt“ in Deutschland mindestens 20% aller Beschäftigten am Arbeitsort. Bereits in der Gemeindeklasse „kleinere Mittelstadt“ findet sich fast keine Stadt in Deutschland mehr, in der ein Unternehmen mit 500 Beschäftigten auch nur annähernd 20% aller Beschäftigten am Arbeitsort bündelt. Dieser Befund wurde in Gesprächen in allen Fallstudien bestätigt.
- Mit dieser größeren Bedeutung des einzelnen Unternehmens für den lokalen Arbeitsmarkt in der Kleinstadt ist das einzelne Unternehmen zugleich auch für die Bleibe- oder Rückkehrperspektiven von jungen Menschen und Familien in Kleinstädten bedeutsamer als es dies in größeren Städten wäre.
- Gleichzeitig ist der Anteil der durch die unternehmerische Tätigkeit des einzelnen Unternehmens erzielten Steuereinnahmen an allen Steuereinnahmen der Kleinstadt höher.
- Auch auf die wirtschaftliche Gesamtstruktur der Stadt, ihr Image, die Atmosphäre vor Ort inklusive der Verkehrs- und Lärmbelastungen hat das einzelne Unternehmen in einer Kleinstadt einen stärker spürbaren Einfluss als es ihn in einer größeren Stadt hätte. Dies gilt sowohl im positiven wie auch im negativen Sinne. Beispiele für beides finden sich unter anderem in den Fallstudien. Während zum Beispiel Bad Schussenried vom positiven Image einzelner Unternehmen in der Außenwahrnehmung profitiert, wirken die in der Fallstudienstadt Oberharz am Brocken ansässigen Fels-Werke oft eher negativ imageprägend, weil sie von der Bevölkerung vor allem mit Emissionen und Verkehrsbelastungen assoziiert werden.
- Aufgrund ihrer größeren relativen Bedeutung am Ort haben auch die Flächenbedarfe und sonstigen Wünsche des einzelnen Unternehmens an die Stadtentwicklung in der Kleinstadt ein höheres Gewicht als in der Großstadt, wo sie mit den Wünschen vieler anderer Unternehmen konkurrieren.
- Analog dazu weist auch der Anteil des spezifischen Engagements eines einzelnen Unternehmens in einer Kleinstadt einen höheren Anteil am Gesamtengagement aller Un-

ternehmen auf als dies in größeren Städten der Fall ist. Das einzelne Engagement hat somit mehr Einfluss auf die Gesamtentwicklung. Zugleich fällt ein Nicht-Engagieren eines Unternehmens in der Kleinstadt stärker auf als in der Großstadt.

Sowohl die beschriebene, große Verbundenheit der Unternehmen mit dem Standort wie auch die eben skizzierte größere „relative Sichtbarkeit und Bedeutung“ der Unternehmen in der Kleinstadt wurden in den Gesprächen der Fallstudien sowohl von den Unternehmen als auch der Stadtverwaltungen als wesentliche Strukturmerkmale für die Kleinstädte bestätigt. Für die Frage, wie eine kooperative Stadtentwicklung mit Fokus „Wirtschaft“ in Kleinstädten gelingen kann, sind beide Befunde grundlegend: Sie lassen erwarten, dass ein relevanter Anteil an Akteuren aus den Unternehmen sich mit der jeweiligen Kleinstadt verbunden fühlt und sich zugleich der (relativen) Bedeutung des eigenen Unternehmens – und damit auch seines eigenen Engagements – bewusst ist.

*Die vollständige Studie kann abgerufen werden unter:*

*<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2024/strategische-partnerschaft-kleinstaedte-kowis-dl.pdf>*

## **Faire Netzentgelte für ländliche Räume**

### **Beschluss des Präsidiums des Deutschen Landkreistages vom 9./10.1.2024**

Die Höhe der Netzentgelte bestimmt maßgeblich die Höhe der von den Endverbrauchern - Haushalte, Gewerbekunden und Unternehmen - zu entrichtenden Strompreise. Während die Entgelte für die Übertragungsnetze seit 2023 bundesweit einheitlich sind, unterscheiden sich die von den Verteilernetzbetreiber auf den nachgelagerten Netzebenen erhobenen Entgelte zum Teil sehr deutlich und weisen eine Spannweite zwischen 4,77 ct/kWh und 32,18 ct/kWh auf.<sup>10</sup>

Die Folgen davon sind regional stark unterschiedliche Energiepreise. Insbesondere in den ländlichen Räumen sind die Energiepreise regelmäßig spürbar höher als in den städtischen Ballungsgebieten.

### **Energiewende erfordert deutlichen Ausbau der Verteilernetze**

Diese Unterschiede in den von den Netzbetreibern nicht frei gebildeten, sondern durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) regulierten Netzentgelten beruhen auf einer Reihe von Ursachen. Maßgeblich ist insoweit aber vor allem, dass der Ausbau von Erneuerbaren Energien - nicht zuletzt in Gestalt von Windkraft- und Photovoltaikanlagen (künftig auch: EE-Anlagen) - die Netzbetreiber aufgrund entsprechender rechtlicher Vorgaben dazu zwingt, erhebliche Mittel in den Ausbau ihrer Netze zu investieren, die sie nach der geltenden Regulierungssystematik allein über die von den Letztverbrauchern ihres Netzgebiets zu entrichtenden Netzentgelte refinanzieren müssen.

Mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien hat sich die Funktion der Verteilernetze verändert. Dienten diese in der Vergangenheit vor allem dazu, die an zentralen Kraftwerkstandorten erzeugte Energie zu den Letztverbrauchern zu transportieren, haben sie nunmehr auch die Aufgabe, den an vielen Standorten dezentral aus volatilen, erneuerbaren Quellen entstehenden Strom aufzunehmen und abzuleiten. War für die Dimensionie-

---

<sup>10</sup> Bundeskartellamt/Bundesnetzagentur, Monitoringbericht 2023, S. 125.

rung der Verteilernetze früher vor allem entscheidend, wieviel Strom seitens der Letztverbraucher entnommen wurde („Verbrauchslast“), kann es heute insoweit auch darauf ankommen, wieviel Strom im jeweiligen Netzgebiet aus erneuerbaren Energiequellen erzeugt wird und abgeleitet werden muss. Tatsächlich gibt es eine Reihe von Netzgebieten, in denen Umfang und Art des Netzes ganz überwiegend von dieser Transportaufgabe und nicht mehr von der Verbrauchslast bestimmt wird. Abgesehen von dem durch die notwendige Integration von EE-Anlagen verursachten Ausbaurkosten werden auch die für das sog. Engpassmanagement in Gestalt von Entschädigungszahlungen entstehenden Kosten, wie sie etwa anfallen, wenn Windkraftanlagen wegen eines temporären Überangebots von Strom zur Aufrechterhaltung der Netzsicherheit „abgeriegelt“ werden müssen, von den Netzbetreibern getragen und über die Netzentgelte refinanziert.

### **Benachteiligung der ländlichen Räume**

Leidtragende dieser Entwicklung sind vor allem die ländlichen Räume. Aufgrund der geringeren Besiedlungsdichte waren die Netzentgelte in den ländlichen Räumen in der Regel zwar auch schon in der Vergangenheit regelmäßig höher als in den Ballungsgebieten. Diese ohnehin nur schwer zu rechtfertigende Ungleichbehandlung hat sich aber im Zuge der Energiewende in einem nicht mehr hinnehmbaren Maße verstärkt. Denn der Ausbau der Erneuerbaren Energien vollzieht sich zum ganz überwiegenden Teil in den ländlichen Räumen, weil die für die Errichtung von leistungsfähigen Windkraft- und großen Photovoltaik-Freiflächenanlagen notwendigen Areale nur dort - und nicht in den dichtbesiedelten Ballungsregionen - zur Verfügung stehen. Die Menschen und Unternehmen in den ländlichen Räumen sind daher durch die Energiewende in doppelter Weise betroffen. Sie haben einerseits die Lasten zu tragen, die aus dem Ausbau von EE-Anlagen und den zum Abtransport der in ihnen erzeugten Energie erforderlichen Leitungen (Übertragungs- und Verteilernetze) resultieren. Und sie - und nur sie - müssen aufgrund der bestehenden Regulierungssystematik über die Netzentgelte die energiewendebedingten Mehrkosten finanzieren.

Die durch die Integration von EE-Anlagen bewirkten Netzentgelt- bzw. Strompreiserhöhungen sind dabei in den ländlichen Netzgebieten umso spürbarer, weil die Zahl der in solchen Gebieten angeschlossenen Endverbraucher regelmäßig geringer ist als in den städtischen Netzgebieten, die finanziellen Lasten also auf weniger Schultern verteilt werden müssen. Der von der Bundesregierung im Zuge der Haushaltsberatungen verkündete Verzicht auf einen ursprünglich zur Stabilisierung der Netzentgelte geplanten Bundeszuschuss in Höhe von 5,5 Mrd. € an die Übertragungsnetzbetreiber wird für weiter steigende Strompreise sorgen und diesen Effekt noch verstärken und zeigt anschaulich die in Rede stehende finanzielle Dimension der Herausforderung auf.

### **Energiewendekostenbedingte Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen**

Eine solche einseitig die Letztverbraucher - Haushalte, Gewerbekunden und Unternehmen - in den ländlichen Räumen benachteiligende Gestaltung der Netzentgelte und mittelbar der Strompreise ist nicht länger hinnehmbar, zumal sie auch die Akzeptanz eines weiteren Ausbaus von EE-Anlagen gefährdet. Hohe Netzentgelte und damit Energiepreise machen die ländlichen Räume als Wirtschaftsstandorte weniger attraktiv und widersprechen dem Ziel der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Das gilt umso mehr, als es mit fortschreitender Energiewende zu einem immer stärkeren regionalen Auseinanderdriften von Stromerzeugung und -verbrauch kommen wird, der Investitionsbedarf (auch) in die Verteilernetze also weiter steigen wird. Die großen Verteilernetzbetreiber beziffern die

Kosten des bis 2032 zu erwartenden Netzausbaubedarfs auf mehr als 42 Mrd. €, wobei ein nicht geringer Teil davon auf erzeugungsbedingte Ausbau- bzw. Ertüchtigungsmaßnahmen zurückzuführen ist.<sup>11</sup>

Die Energiewende ist ein gesamtstaatliches, maßgeblich auch von (Förder-)Entscheidungen des Bundes geprägtes Projekt. Dass die Netzkosten in den ländlichen Netzgebieten so deutlich gestiegen sind und weiter zu steigen drohen, beruht dementsprechend nicht auf netzspezifischen Einflussfaktoren, die es rechtfertigen würden, auch nur die durch die betroffenen Netze versorgten Letztverbraucher mit den Netzkosten zu belasten. Die Integration von EE-Anlagen in die Verteilernetze und die Ableitung der in ihnen erzeugten Energien in die Verbrauchszentren ist vielmehr eine unverzichtbare Gelingensvoraussetzung der Energiewende und dient mithin der Stabilisierung des gesamten Energiesystems. Das gilt vor allem dann, wenn die vor Ort erzeugte und abzuleitende Energiemenge (deutlich) über die vor Ort im jeweiligen Netzgebiet anfallenden Stromverbrauch hinausgeht.

Hohe Netzentgelte bzw. daraus resultierende Strompreise entfalten überdies nicht zuletzt mit Blick auf die Ziele der Energiewende Fehlanreize. Gerade energieintensive Unternehmen (z.B. auch Elektrolyseure) könnten sich angesichts hoher Energiepreise gerade gegen Gebiete entschieden, in denen eine überdurchschnittliche hohe Zahl von EE-Anlagen installiert ist, obwohl solche Ansiedlungen die insgesamt durch die Netze zu bewältigende Transportaufgabe reduzieren und dazu beitragen könnten, dass Angebotsschwankungen, denen derzeit häufig nur im Wege eines kostenverursachenden Engpassmanagements begegnet werden kann, vor Ort aufgefangen werden könnten.

### **Reform der Netzentgeltsystematik dringend erforderlich**

Vor diesem Hintergrund ist eine Reform der geltenden Netzentgeltsystematik dringend erforderlich. Die aufgezeigte Spreizung der Netzentgelte ist nicht länger hinnehmbar. Darüber hinaus muss es darum gehen, dass Niveau der Netzentgelte - und damit der Strompreise - insgesamt zu senken. Dies wird nur gelingen, wenn auch strukturelle Maßnahmen zur Begrenzung des weiteren Anstiegs der Netzentgelte ergriffen werden, beispielsweise durch die Implementierung von netzseitigen Speichersystemen auf Verteilnetzebene sowie Einführung eines erzeugerseitigen Kapazitätsmarktes. Hierdurch würden Lastspitzen abgemildert, Netzausbaubedarfe gesenkt und im Ergebnis umlegungsfähige Kosten reduziert.

Der Deutsche Landkreistag spricht sich insoweit seit langem für eine bundesweite Vereinheitlichung der Netzentgelte auch im Bereich der Verteilernetze aus. Die Erwägungen, die den Gesetzgeber dazu bewogen haben, mit dem Netzentgeltmodernisierungsgesetz die Übertragungsnetzentgelte ab dem Jahr 2023 bundesweit zu vereinheitlichen, gelten uneingeschränkt auch für die Entgelte der Verteilernetzbetreiber. Auf diese Weise wäre auch dem Ziel der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse am besten gedient. Standortnachteile und Fehlanreize würden vermieden.

Jedenfalls bedarf es aber eines Mechanismus, der dazu führt, dass die energiewendebedingten Mehrkosten nicht mehr allein über die Netzentgelte derjenigen Netzgebiete finanziert werden, die in besonderer Weise vom Ausbau von EE-Anlagen betroffen sind. Geboten erscheint vielmehr eine gleichmäßigere Verteilung dieser Kosten auf alle Letztverbraucher in Deutschland.

---

<sup>11</sup> Zu den Einzelheiten vgl. BNetzA, Bericht zum Zustand und Ausbau der Verteilernetze 2022, S. 9ff.

### **Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur**

Angesichts dessen ist es im Grundsatz zu begrüßen, dass die BNetzA angekündigt hat, die durch das Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts vom 22.12.2023 bewirkte Ausweitung ihrer Regulierungskompetenzen im Sinne einer sachgerecht(er)en Verteilung von Mehrkosten aus der Integration von EE-Anlagen zu nutzen. Die BNetzA trägt damit auch dem Umstand Rechnung, dass eine angemessene Verteilung der Netzkosten im Zusammenhang mit dem Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien seit Inkrafttreten dieses Gesetzes zu den Zielen der Energieregulierung gehört.

Das insoweit von der BNetzA vorgelegte und zur Diskussion gestellte Eckpunktepapier schlägt dementsprechend einen neuen Regulierungsrahmen für die Netzentgelte vor. Danach sollen diejenigen Netzbetreiber einen finanziellen Ausgleich erhalten, denen erhebliche Mehrkosten durch die EE-Integration entstehen. Um diese Netzbetreiber zu identifizieren, will die BNetzA auf das Verhältnis von installierter Leistung auf Basis von EE-Anlagen zur Verbrauchlast abstellen, was zu sinkenden Netzentgelten in den entsprechenden Regionen führen würde. Die durch diese netzbetreiberindividuellen Ausgleichszahlungen entstehenden Kosten sollen durch einen Wälzungsmechanismus über die Übertragungsnetzbetreiber auf alle Netznutzer verteilt werden. Entlastet würden auf diese Weise vor allem Netzbetreiber in Brandenburg (217 Mio. €), Schleswig-Holstein (184 Mio. €), Sachsen-Anhalt (88 Mio. €), Mecklenburg-Vorpommern (44 Mio. €), Bayern (40 Mio. €) und Niedersachsen (26 Mio. €). Für einzelne Netzbetreiber errechnet sich ein Rückgang der Netzentgelte von über 20%.

### **Schlussfolgerungen**

Angesichts der negativen Auswirkungen, die stark unterschiedliche Netzentgelte auf die ländlichen Räume und die dringend notwendige Akzeptanz der Energiewende haben, ist schnelles Handeln geboten, zumal eine weitere Spreizung der Netzentgelte zu befürchten steht. Der von der BNetzA vorgeschlagene neue Regulierungsrahmen kann daher ein erster Schritt auf dem Weg hin zu einem System bundesweit einheitlicher Netzentgelte nicht nur für die Übertragungs-, sondern auch für die nachgelagerten Netzebenen sein. Dieser neue Regulierungsrahmen muss so schnell wie möglich, auf keinen Fall aber nach dem von der BNetzA genannten Datum des 1.1.2025 in Kraft gesetzt werden. Darüber hinaus muss er gewährleisten, dass die durch die Integration von EE-Anlagen entstehenden Mehrkosten bei den betroffenen Netzbetreiber möglichst punktgenau und umfassend ausgeglichen werden. Schließlich bedarf es weiterer Ansätze, um das Niveau der Netzentgelte und damit der Energiepreise insgesamt zu begrenzen. Die Planung von EE-Anlagen muss hierzu stärker mit dem Netzausbau gekoppelt und technische Lösungen zur Nivellierung von Lastspitzen genutzt werden. Hohe Energiepreise belasten nicht nur die privaten Haushalte, sondern gefährden auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

*Quelle: [www.landkreistag.de/positionspapiere](http://www.landkreistag.de/positionspapiere)*

## **Klimaschutz und Klimaanpassung als Pflichtaufgabe**

Diskussionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Präsidium am 25. April 2023

Der Anstieg der Treibhausgaskonzentration hat bereits zu einer Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur von 1,1 Grad geführt. Steigt die Erderwärmung über 1,5 Grad, drohen irreversible Folgen für die Menschheit und unser Klima- und Ökosystem. Die Polkappen schmelzen, die Permafrostböden tauen auf, Meeresströmungen wie der Golfstrom bleiben aus, der Jetstream verlagert sich. Der Weltklimarat geht davon aus, dass eine Erderhitzung von 1,5 Grad bereits zwischen 2030 und 2052 erreicht ist, werden jetzt nicht entschieden Maßnahmen ergriffen.

Der Klimawandel ist auch in Deutschland bereits voll im Gang. Orkanstürme, Überschwemmungen und Dürren oder längere Trockenperioden infolge des Klimawandels nehmen zu. Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel werden immer wichtiger. Die Kosten durch Klimawandelfolgen belaufen sich jährlich im Schnitt auf mindestens 6,6 Milliarden Euro.

Die Städte haben eine führende Rolle im Klimaschutz und bei der Anpassung an den Klimawandel. Hier wird ein großer Teil der Treibhausgas-Emissionen verursacht. Gleichzeitig sind die Städte als stark verdichtete Räume, häufig an Flusslagen von Extremwetterereignissen wie Hitze, Flut oder Starkregen besonders betroffen. Diese notwendigen und tiefgreifenden Transformationsprozesse zu moderieren und umzusetzen, kann nur Aufgabe der Kommunalpolitik sein.

Zu diskutieren ist, ob die Erstellung von Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten, aber auch Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zur kommunalen Pflichtaufgabe werden sollen. Und wie würde eine solche Pflichtaufgabe konkret ausgestaltet?

### **Warum Pflichtaufgabe?**

Über 2.500 Kommunen haben Klimaschutzkonzepte beschlossen und beginnen mit ihrer Umsetzung. Darüber hinaus zielen kommunale Wärmeplanung, Nachhaltigkeitskonzepte, Zero-Waste-Konzepte, Kreislaufwirtschaftsstrategien oder Klimanotstandsbeschlüsse auf Klimaschutz ab. Auch bei den Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel haben sich viele Städte bereits auf den Weg gemacht. Schwammstadt Konzepte, mehr Grün und Blau in der Stadt, weniger Versiegelung, nachhaltiges Bauen sind vielerorts längst etablierte Ziele.

Die Erledigung dieser Aufgaben geschieht überwiegend im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Damit stehen sie in ihrem Stellenwert stets hinter den Pflichtaufgaben zurück, vor allem, wenn es um die Verteilung der knappen Mittel und Personalressourcen geht.

Eine freiwillige Aufgabe verschafft den Städten Gestaltungsfreiraum. Der freiwillige Aufgabencharakter führt aber auch dazu, dass Klimamaßnahmen in politischen Diskussionen über ihren Stellenwert und insbesondere in Haushaltsdebatten unter hohem Konkurrenzdruck stehen. Ohnehin wäre das Hochhalten der kommunalen Gestaltungshoheit mittlerweile ein rein theoretischer Ansatz. Es steht nicht mehr zur Debatte, dass Städte umfassende Maßnahmen gegen den Klimawandel ergreifen und sich vor den Folgen schützen müssen.

Schließlich darf ein Mehr von Klimaschutz und eine größere Resilienz gegenüber dem Klimawandel nicht zu Lasten anderer freiwilliger städtischer Aufgabenbereiche gehen.

Eine Pflichtaufgabe bringt nicht automatisch mehr Mittel ins System. Sie wertet jedoch die Aufgabe im Vergleich zu anderen freiwilligen Leistungen auf. Damit kann die Forderung einer aufgabengerechten Finanzausstattung gegenüber Land und Bund fundierter unterlegt werden.

### **Was kann Pflichtaufgabe sein?**

Neben der Diskussion, ob eine Pflichtaufgabe grundsätzlich in Frage kommt, geht es um die Frage, was unter den Begriffen Klimaschutz und Klimaanpassung zu verstehen ist und welche Maßnahmen darunterfallen.

Für den Klimaschutz dürfte ein Verständnis anerkannt sein, dass auf eine Zielerreichung abstellt. Beim kommunalen Klimaschutz geht es um die Verbesserung der örtlichen CO<sub>2</sub>-Bilanz. Das Klimaschutzgesetz des Bundes untermauert diese Logik. Danach sollen Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass bis zum Jahr 2045 Netto-Treibhausgasneutralität erreicht werden.

Weniger eingrenzbar sind hingegen Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Sie zielen insbesondere auf infrastrukturelle Maßnahmen ab. Nach allgemeinem Begriffsverständnis sind darunter alle Maßnahmen zu verstehen, die negative Auswirkungen des Klimawandels begrenzen, drohende Schäden verringern und die Klimaresilienz steigern.

Folgende Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen lassen sich ausschnittshaft danach zuordnen:

- Ausbau des ÖPNV und Maßnahmen zur Verkehrswende;
- Maßnahmen zur Wärmewende, insbesondere kommunale Wärmeplanung, energetische Gebäudesanierung, Ausbau von Fernwärme;
- Ausbau erneuerbarer Energien mit Windenergie und PhV-Ausbau;
- Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz Investitionen in die Abfallentsorgung, Recycling, energetische Nutzung von Restabfällen;
- Investitionen in städtische Grünanlagen, Dachbegrünung, Stadtbäume;
- Investitionen in Wasserinfrastruktur, Regenwassermanagement, Baum-Rigolen, Gefahrenkarten.

### **Form der Pflichtaufgabe**

Der Ausschnitt zeigt, dass Klimaschutz und Klimaanpassung eine Vielzahl an möglichen Betätigungs- und Maßnahmenfeldern umfasst. Zu klären ist, ob und wie ein derart weit gefasster Katalog an möglichen Aufgaben als Gegenstand eines Klimaschutzgesetzes bzw. Klimaanpassungsgesetzes eines Landes oder gar des Bundes überhaupt normiert werden könnte. Es braucht eine politische Eingrenzung und Definition von Maßnahmen.

Diese müssen sich zudem an den geografischen, topografischen, siedlungsstrukturellen, ökologischen Gegebenheiten der Region ausrichten. Insofern ist eine Pflichtaufgabe nur in der Form als Pflichtaufgabe ohne Weisung denkbar. Hier wird das Ob einer Aufgabe normiert. Die Ausgestaltung der Aufgabe – das Wie – bleibt der kommunalen Gestaltungshoheit überlassen.

*Der vollständige Text des Positionspapiers kann abgerufen werden unter:*

*[www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/2024/klimaschutz-und-klimaanpassung-als-pflichtaufgabe](http://www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/2024/klimaschutz-und-klimaanpassung-als-pflichtaufgabe)*

## **Kommunal Finanzen und Geflüchtete**

### **TOP-Themen der Kommunen**

#### **OB-Barometer 2024**

Pressemitteilung vom 6. Mai 2024 des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu)

**Laut OB-Barometer 2024, der repräsentativen Jahresbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), ist „Kommunal Finanzen“ das aktuell beherrschende Thema der Kommunen – dicht gefolgt vom TOP1-Thema 2023 „Geflüchtete“. Die Klimathematik hat 2024 an Bedeutung verloren.**

Auch 2024 müssen die Kommunen mit verschiedenen Krisenfolgen gleichzeitig umgehen. Denn die Rahmenbedingungen haben sich auf der kommunalen Ebene nicht grundlegend verändert. Laut OB-Barometer des Difu nennen die Stadtspitzen im Jahr 2024 – erstmals seit 2015, dem Beginn der jährlichen Difu-Befragung – das Thema „Finanzen“ als aktuell wichtigstes Handlungsfeld für die eigene Stadt. Auf den weiteren Plätzen folgen die Themen „Unterbringung und Integration von Geflüchteten“, „Wohnungsbau und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum“ sowie die „Klimathematik“, die die (Ober) Bürgermeister\*innen (OBs) zugleich mit Aufgaben wie Energiepolitik und Wärmewende verknüpfen. Geht es um den Blick in die Zukunft, also die künftig wichtigsten Aufgaben, so wird die Klimathematik wieder weit vorn genannt – aktuell scheint sie von drängenderen Aufgaben überlagert zu sein.

„Das OB Barometer 2024 macht deutlich, dass die OBs im Vergleich zu den Vorjahren noch mehr die Finanzlage und die Haushaltskonsolidierung als wichtiges Thema auch für die Zukunft ansehen. Dementsprechend werden Fragen der Finanzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen und steigende Ausgaben in den nächsten Jahren ein Thema bleiben. Gleiches gilt für die Aufnahme, Unterbringung und Integration geflüchteter Menschen als kommunale Daueraufgabe“, so Difu-Institutsleiter Prof. Dr. Carsten Kühl.

Bei der Frage nach den krisenbedingt größten Herausforderungen stehen die Investitionen für Klimaschutz und Klimaanpassung auf Platz 1. Dazu gehören auch die Anforderungen, denen die Kommunen durch die Umsetzung des Gebäudeenergiegesetzes gegenüberstehen, u.a. die Erarbeitung einer kommunalen Wärmeplanung.

Als fast ebenso große Herausforderungen sehen die OBs die Aufgabe, ihre Innenstädte attraktiv und zukunftsfähig zu machen und in die Mobilitätswende zu investieren – all diese Erfordernisse hängen eng miteinander zusammen. Hinzu kommen die Herausforderungen durch die Unterbringung von Geflüchteten, die mit einer hohen Belastung der Ausländerbehörden verknüpft sind.

Diese vielfältigen Aufgaben und Herausforderungen fordern die Kommunen finanziell erheblich. Sie stehen unter wachsendem Ausgabendruck, der sich durch weiter steigende Sozialausgaben verschärft. Dies erklärt auch, warum die OBs in diesem Jahr Finanzfragen als das wichtigste Thema für die eigene Stadt nennen und die Finanzpolitik der Bereich ist, in dem sie am dringendsten Unterstützung durch die Länder, den Bund oder die EU einfordern. Fast ebenso wichtig ist den Stadtspitzen trotz aller schon getroffenen Vereinbarungen, eine Verbesserung der Rahmenbedingungen bei der Flüchtlingspolitik zu erreichen. Städte und Gemeinden sind bei der Unterbringung, Versorgung und Integration geflüchteter Menschen an ihrer Belastungsgrenze angelangt und werden hier auch in den kommenden Jahren intensiv gefordert sein.

Das OB-Barometer des Difu zeigt, dass 2024 vorrangig die Handlungsfelder Finanzen, Geflüchtete, Klima und Wohnen die kommunale Agenda bestimmen. Aber auch das Thema Innenstadtentwicklung hat in der diesjährigen Befragung wieder an Bedeutung gewonnen, sicher auch ausgelöst durch die aktuelle Situation beim Warenhauskonzern Galeria Karstadt Kaufhof. Diese wird in einer Reihe von Städten zu Kaufhausschließungen führen. Es stellt sich daher die Frage der Nachnutzung für diese großen von Leerstand betroffenen Immobilien.

Die Stadtverantwortlichen bewerten die aktuelle Situation und die Herausforderungen in ihren Städten 2024 sehr ähnlich. Es gibt – im Gegensatz zu den Vorgängerbefragungen des Difu – kaum Unterschiede zwischen den Bundesländern oder Städten unterschiedlicher Größe.

Hintergrund zum OB-Barometer:

Das OB-Barometer des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) ist eine jährlich durchgeführte Befragung der (Ober-)Bürgermeister\*innen (OBs) der deutschen Städte ab 50.000 Einwohner\*innen. Sie wird vom Deutschen Städtetag und vom Deutschen Städte- und Gemeindebund unterstützt und hat zum Ziel, anhand von vier Fragen frühzeitig Veränderungen in diversen kommunalen Handlungsfeldern sichtbar werden zu lassen. Die diesjährigen Ergebnisse basieren auf einer repräsentativen telefonischen Befragung, die im Januar/Februar 2024 vom Meinungsforschungsinstitut infratest dimap im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik durchgeführt wurde. 139 der 195 eingeladenen (Ober-) Bürgermeister\*innen (darunter neun stellvertretende Personen) beteiligten sich. Dies entspricht einer Teilnahmequote von 71,3 Prozent.

aus: *Difu-Berichte 2/2024*

<p><b>Impressum:</b>          Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.          09130 Chemnitz          Zietenstraße 60          Tel.: 0371-69575405  <a href="mailto:info@kommunalforum-sachsen.de">info@kommunalforum-sachsen.de</a>  <a href="http://www.kommunalforum-sachsen.de">www.kommunalforum-sachsen.de</a>          Redaktion: A. Grunke          V.i.S.d.P.: P. Pritscha</p>	<p><i>Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.</i></p>	<p>SACHSEN</p> 
---	---	--