

STELLUNGNAHME

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Sparkassengesetzes Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – [Drucksache 20/2316](#)

Kiel, den 4. November 2024

In der LG Nord sind 105 kommunale Unternehmen im VKU organisiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in der LG Nord leisten jährlich Investitionen in Höhe von über einer Milliarde Euro, erwirtschaften einen Umsatz von mehr als 6 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 18.000 Beschäftigte.

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. Landesgruppe Nord

Reventloullee 6 · 24105 Kiel · lg-nord@vku.de · [VKU.de](http://vku.de)

Wir danken dem Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Sparkassengesetzes eine Stellungnahme abgeben zu dürfen.

Wir möchten unsere Anmerkungen beschränken auf die beabsichtigten Anpassungen kommunalrechtlicher Vorgaben. Dazu gehören

- die Änderung des § 102 der Gemeindeordnung (GO) gem. Art. 1 des Gesetzentwurfs,
- der Vorschlag aus der Plenardebatte, in § 102 Abs. 2 Nr. 6 GO die Worte „große Kapitalgesellschaften“ zu streichen,
- die Änderung der Eigenbetriebsverordnung (EigVO)
- sowie die Änderung der Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechtes (KUVVO).

1. Zur Änderung des § 102 der Gemeindeordnung (GO) gem. Art. 1 des Gesetzentwurfs

In § 102 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 sollen nach dem Wort „Lagebericht“ die Wörter „mit Ausnahme des Nachhaltigkeitsberichtes gemäß § 289b des Handelsgesetzbuches“ eingefügt werden.

Die Ergänzung von § 102 Abs. 2 Nr. 6 GO begrüßen wir ausdrücklich.

Kommunale Gesellschaften, die der Größe nach einer kleinen bzw. mittelgroßen Kapitalgesellschaft im Sinne von § 267 des Handelsgesetzbuchs (HGB) entsprechen, wären nach der vorgeschlagenen Ergänzung nicht mehr zwingend verpflichtet, die Vorgaben über die Nachhaltigkeitsberichterstattung nach dem sog. CSRD-Umsetzungsgesetz anzuwenden. Gerade für kleinere Unternehmen erscheinen diese neuen Vorgaben viel zu komplex. Daher sind die Änderungen der Gemeindeordnung dringend geboten, um die betroffenen Unternehmen nicht zu überfordern.

Nach einer entsprechenden Ergänzung der Norm müssten die betroffenen Kommunen und kommunalen Unternehmen allerdings noch die konkreten Vorgaben in den Gesellschaftsverträgen über die Erstellung und Prüfung der Lageberichte prüfen und gegebenenfalls entsprechend der Gesetzesänderung anpassen. Denn letztendlich kann sich ein Unternehmen durch Vorgaben in der Unternehmenssatzung bzw. im Gesellschaftsvertrag selbst strengere Regeln auferlegen, als es gesetzlich vorgesehen ist.

Die Gesetzesänderung hat somit nur dann die gewünschte Folge, wenn eine Vielzahl von Kommunen entsprechende Änderungen der Gesellschaftsverträge veranlasst.

Um eine Lösung für Kommunen und Bundesländer zu erreichen, bei der eine Anpassung der enormen Vielzahl von Gesellschaftsverträgen nicht mehr erforderlich ist, hat der Bundesrat eine Ergänzung der maßgeblichen Vorgaben im HGB gefordert (Vgl. [Bundesrats- Drucksache 385/24 \(Beschluss\)](#), Ziffer 6). Die Bundesregierung hat diesen Vorschlag allerdings nicht übernommen (Vgl. [Bundestags-Drucksache 20/13256](#)). Das weitere Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene bleibt hinsichtlich dieses Aspekts abzuwarten.

2. Vorschlag aus der Plenardebatte, in § 102 Abs. 2 Nr. 6 GO die Worte „große Kapitalgesellschaften“ zu streichen

In der Plenardebatte wurde der Vorschlag unterbreitet, in § 102 Abs. 2 Nr. 6 GO die Aufstellung und Prüfung von Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs anzuordnen, ohne die Anwendung der Vorschriften für große Kapitalgesellschaften anzuordnen.

Diese Formulierung würden wir unterstützen. Das Kriterium der Größe eines Unternehmens wäre bei Anwendung der Vorgaben über Jahresabschluss und Lagebericht jeweils im konkreten Fall zu prüfen. So würde ebenfalls, d. h. wie bei dem unter Ziff. 1. beschriebenen Anpassungsvorschlag erreicht, dass nur große Kapitalgesellschaften einen Nachhaltigkeitsbericht aufstellen. Denn nur große Kapitalgesellschaften (und börsennotierte Unternehmen) werden nach der Kernnorm des CSRD-Umsetzungsgesetzes, § 289b HGB, entsprechend verpflichtet. Kleine und mittelgroße Gesellschaften müssten nach einer Formulierung, die auf Anwendung der Vorgaben für die großen Kapitalgesellschaften verzichtet, keinen Nachhaltigkeitsbericht erstellen. Voraussetzung wäre allerdings wieder eine entsprechende Änderung des Gesellschaftsvertrags.

Der Vorschlag unter Ziff. 2 geht insoweit weiter als der Vorschlag unter Ziff. 1, als er den kommunalen Gesellschaften auch Erleichterungen bei der Aufstellung von Jahresabschluss und Lagebericht ermöglicht. Auch dies gilt unter der Prämisse einer entsprechenden Anpassung des Gesellschaftsvertrags.

Als VKU vertreten wir grundsätzlich die Ansicht, dass Verantwortlichkeiten zu kommunalen Angelegenheiten möglichst vor Ort, d. h. durch die Kommunen, hier in ihrer Rolle als Gesellschafter, wahrgenommen werden sollten, jedenfalls wenn keine schwerwiegenden Gründe dagegensprechen. Die Frage, ob kleine oder mittelgroße kommunale Gesellschaften Erleichterungen bei der Aufstellung von

Jahresabschluss und Lagebericht in Anspruch nehmen können, ist eine solche Frage. Hier können die Kommunen jeweils im Einzelfall passgenaue Entscheidungen treffen, die ein optimales Beteiligungsmanagement mit weitestgehendem Verzicht auf unnötigen Aufwand ermöglichen.

Wir möchten darauf hinweisen, dass Nordrhein-Westfalen die Pflicht zur Lageberichterstattung gänzlich aus der Gemeindeordnung gestrichen hat. Dennoch werden die Kommunen nicht auf Lageberichte verzichten, können aber im Einzelfall von handelsrechtlich vorgesehenen Erleichterungen Gebrauch machen. Auch Bayern wird nach unserem Kenntnisstand wie in dem vorliegenden Vorschlag auf das Größenkriterium im Zusammenhang mit der Lageberichterstattung verzichten.

Der VKU würde somit den Vorschlag unter Ziffer 2 vorziehen, kann aber auch mit der Anpassung unter Ziffer 1 leben.

3. Änderung der EigVO sowie der KUVO

Der Gesetzentwurf enthält selbst keine Entwürfe zur Anpassung der EigVO bzw. der KUVO. In der Gesetzesbegründung wird auf S. 5 allerdings auf die Änderung der EigVO und der KUVO nach Verkündigung dieses Gesetzes verwiesen. Die entsprechenden Verordnungsentwürfe sind informatorisch als Anlagen diesem Gesetzentwurf bereits beigefügt, so der Entwurf.

Für die betroffenen Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen waren die Entwürfe allerdings über längere Zeit nicht abrufbar oder einsehbar. Angesichts der mit den Entwürfen einhergehenden erheblichen neuen Verpflichtungen für große Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen sehen wir hier einen wesentlichen Mangel an Transparenz im Gesetzgebungsverfahren. Dieser Mangel ist inzwischen durch die Anhörung geheilt. Dennoch verbleibt ein zumindest sehr unglücklicher Eindruck.

a) Bisläng keine Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung für Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen

Wir verstehen die Ausführungen auf S. 4 und 5 der Gesetzesbegründung so, dass künftig auch „große“ Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen (bzw. Anstalten öffentlichen Rechts) einen Nachhaltigkeitsbericht nach den CSRD-Vorgaben erstellen müssen. Dies lässt sich den nunmehr vorliegenden Entwürfen zur Anpassung der EigVO bzw. der KUVO entnehmen.

Die beabsichtigte Anpassung der Verordnungen wird als Befreiung für kleine und mittelgroße kommunale Unternehmen dargestellt. Tatsächlich handelt es sich

jedoch um die erstmalige Einführung sehr arbeits- und kostenintensiver Vorgaben für die großen Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen.

Denn bislang gibt es überhaupt keinen Anlass für Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen aus Schleswig-Holstein, sich mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung nach CSRD auseinanderzusetzen. Weder aus der zugrunde liegende [EU-Richtlinie](#), die ausweislich des Artikels 1 und der Anhänge I und II nur für Unternehmen in Privatrechtsform¹ gilt, noch aus dem [Entwurf des CSRD-Umsetzungsgesetzes](#) des Bundes, noch aus dem vorliegenden bestehenden Landesrecht gibt es eine Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung für Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen.

Nur zur erläuternden Klarstellung: Eigenbetriebe sind organisatorisch eigenständige, aber juristisch unselbstständige Teile einer Gebietskörperschaft, z. B. einer Gemeinde (Vgl. § 106 GO). Kommunalunternehmen sind wirtschaftliche Unternehmen oder nichtwirtschaftliche Einrichtungen der Gemeinde, die in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert sind (Vgl. § 1 KUVO, § 106a GO). Es handelt sich bei Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen somit nicht um Gesellschaften oder um anderweitige juristische Personen privaten Rechts.

Bei beiden Unternehmensformen handelt es sich um kommunale Unternehmen, d. h. um Unternehmen in Trägerschaft einer Kommune. Aufgrund der öffentlich-rechtlichen Organisations- bzw. Rechtsform fallen diese Unternehmensformen aber nicht in den Anwendungsbereich der CSRD-Richtlinie bzw. des CSRD-Umsetzungsgesetzes.

b) Vorschläge des Innenministeriums zur Einführung einer CSRD-Pflicht

Das Innenministerium im Zusammenwirken mit dem Landtag Schleswig-Holsteins würde somit keine Erleichterung schaffen, sondern eine erstmalige Verpflichtung zur Erstellung eines CSRD-Berichts. Dies macht die beabsichtigte Ergänzung des § 23 EigVO deutlich:

„Der Lagebericht ist um einen Nachhaltigkeitsbericht gemäß § 289b HGB zu erweitern, soweit die Gesellschaft groß im Sinne des § 267 Absatz 3 HGB ist.“

¹ Gemäß Art. 1 und den Anhängen I und II der EU-Richtlinie 2013/34/EU (geändert u. a. durch die Richtlinie (EU) 2022/2464 (sog. CSRD) werden folgende Rechtsformen von Unternehmen zur Lageberichterstattung und zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet:

- Anhang I: die Aktiengesellschaft, die Kommanditgesellschaft auf Aktien, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung;
- Anhang II: die offene Handelsgesellschaft, die Kommanditgesellschaft.

Inhaltlich gleichbedeutend ist die Ergänzung des § 26 KUVO:

„Der Lagebericht muss die in § 289 HGB sowie § 289b HGB, soweit die Gesellschaft groß im Sinne des § 267 Absatz 3 HGB ist, genannten Sachverhalte behandeln.“

Der damit einhergehende Aufwand und die mit der Berichterstellung verbundenen Kosten ließen sich somit nicht auf Vorgaben der EU oder des Bundes zurückführen, sondern allein auf das aktuelle Handeln der Landesregierung und des Landtags.

Anzumerken ist hier noch, dass in beiden Regelungsvorschlägen die Verwendung des Begriffs „Gesellschaft“ nicht passt. Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen sind eigene Rechtsformen. Sie sind keine Gesellschaften oder ein sonstiges Unternehmen in privater Rechtsform. Sie fallen nicht unter die Vorgabe des § 102 GO und sie wenden auch keine gesellschaftsrechtlichen oder handelsrechtlichen Vorgaben an, wenn dies nicht besonders geregelt ist.

Vielleicht liegt an dieser Stelle ein Missverständnis begründet. Sollten Fragen bestehen zu den zahlreichen Rechts- und Organisationsformen kommunaler Unternehmen, stehen wir gerne zum fachlichen Austausch bereit.

Nach alledem bitten wir Sie daher dringend, auf die Verpflichtung von Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen zur CSRD-Nachhaltigkeitsberichterstattung insgesamt zu verzichten!

Es besteht u. E. kein Anlass, den großen Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen eine Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung nach CSRD aufzuerlegen. **Das Land Schleswig-Holstein würde hier durch die freiwillige Anpassung von Verordnungen den persönlichen Anwendungsbereich der CSRD-Richtlinie ausweiten und damit gegen den allgemein akzeptierten politischen Grundsatz verstoßen, EU-Vorgaben nur noch 1:1 in deutsches Recht umzusetzen.**

Was den finanziellen Mehraufwand für die Erstellung der Nachhaltigkeitsberichte angeht, einschließlich der Einführung entsprechender Instrumente im Betrieb zur Vorbereitung der Berichte sowie der Weiterbildung oder Neueinstellung qualifizierten Personals (sofern auf dem Arbeitsmarkt auffindbar) bzw. der Einkauf entsprechender Dienstleistungen, so dürfte dieser substantielle Mehraufwand, soweit es um Unternehmen der Daseinsvorsorge geht, im Ergebnis auf die von den Verbrauchern zu tragenden Gebühren angerechnet werden.

In allen anderen Bundesländern, mit denen wir uns zu diesem Thema im Austausch befinden, besteht insoweit Konsens, dass der Anwendungsbereich der CSRD-Richtlinie nicht ausgeweitet werden soll.

Verstehen Sie uns nicht bitte falsch – Nachhaltigkeit ist ein zentrales Thema für kommunale Unternehmen.

Kommunale Unternehmen kümmern sich vor Ort um Nachhaltigkeit. Genau dieses praktische Handeln ist aber wichtiger als die Abfassung extrem aufwändiger Berichte, denen kein adäquater Mehrwert gegenübersteht. **Im Sinne von Bürokratieabbau, Vereinfachung und Kostenbewusstsein bitten wir ausdrücklich, auf die Anpassung der Verordnungen zu verzichten.**

c) Einführung von CSRD ohne Übergangszeitraum

Völlig unverständlich ist, dass die Pflicht zur Aufstellung von Nachhaltigkeitsberichten nach CSRD ohne Übergangszeit angeordnet werden soll.

Während andere große Unternehmen Jahre oder zumindest viele Monate Zeit hatten, fachkundiges Personal einzustellen, Prozesse im Unternehmen neu zu ordnen, Software zu beschaffen und letztendlich auch um die für die Einführung der CSRD-Berichterstattung maßgebliche „Analyse der doppelten Wesentlichkeit“ durchzuführen, um unter den mehr als zu protokollierenden 1000 Berichtspunkten die für das jeweilige Unternehmen maßgeblichen Aspekte herauszufinden, heißt es für die betroffenen großen Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen:

„Diese Verordnung tritt am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft.“

Das kann der Verordnungsgeber nicht wirklich ernst meinen. Die Anordnung einer erstmaligen Pflicht zur Einführung der komplexen Nachhaltigkeitsberichterstattung kann nicht ohne eine hinreichende Zeit zur Einarbeitung und Einführung erfolgen. Die betroffenen Unternehmen kennen die bislang nicht öffentlich zugänglichen Verordnungsentwürfe nicht und hatten auch sonst keinen Anlass, sich vertieft mit dem Thema auseinanderzusetzen.

d) Anpassung der KUVVO für mehr Rechtssicherheit

Eine Anpassung der KUVVO könnte u. E. aber erfolgen, um den Kommunalunternehmen im Zusammenhang mit der Lageberichterstattung mehr Rechtssicherheit zu gewähren. Dazu schlagen wir folgende Fassung des § 26 S. 1 KUVVO vor:

„Der Lagebericht muss die in § 289 Abs. 1 und Abs. 2 HGB genannten Sachverhalte behandeln.“

Dies erscheint sinnvoll, da § 289 HGB mit dem CSRD-Umsetzungsgesetz noch einmal erweitert wird. Diese Ergänzungen verweisen auch auf die Vorgaben zur Nachhaltigkeitsberichterstattung und könnten erneut zu Diskussionen über die Pflicht zur Durchführung der Nachhaltigkeitsberichterstattung führen. Ein Verweis auf die insoweit inhaltlich maßgeblichen Absätze 1 und 2 des § 289 HGB würde derartige Diskussionen von Beginn an unterbinden.

Wir bedanken uns ausdrücklich für die Möglichkeit der Darlegung unserer Sichtweise. Bei Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Böddeker

Stellv. Vorsitzender

VKU-Landesgruppe Nord

Moritz Amtsberg

Geschäftsführer

VKU-Landesgruppe Nord