

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE



(federführend 2024)



Städtetag Schleswig-Holstein | Reventlouallee 6 | 24105 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtags
Vorsitzenden
Herrn Jan Kürschner
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Telefon: 0431 570050-30
Telefax: 0431 570050-35
E-Mail: info@staedteverband-sh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3952

Per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Unser Zeichen: 10.53.02 kr-ad
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 04.11.2024

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Sparkassengesetzes Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 20/2316

Sehr geehrter Herr Kürschner,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit, zum o.g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, danken wir.

I. Zu Art. 1 des Gesetzentwurfes der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung der Gemeindeordnung und des Sparkassengesetzes (LT Drs 20/2316

Eine Änderung der Gemeindeordnung mit der in § 102 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 nach dem Wort „Lagebericht“ die Wörter *„mit Ausnahme des Nachhaltigkeitsberichtes gemäß § 289b des Handelsgesetzbuches“* eingefügt werden, wird durch die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände ausdrücklich begrüßt, da die Nachhaltigkeitsberichterstattung in dem Umfang, wie die EU sie für große Kapitalgesellschaften vorgesehen hat, ansonsten ungewollt auch kleine (ggf. sehr kleine) und mittelgroße kommunale Gesellschaften träfe, von denen sie regelmäßig nicht zu leisten wäre.

Die Umsetzung der CSRD-Richtlinie führt zu umfassenden Berichtspflichten in den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance, durch welche mehr Transparenz und Vergleichbarkeit von Nachhaltigkeitsdaten geschaffen werden soll. Die Richtlinie soll dazu beitragen, europäische Klimaziele zu erreichen und Unternehmen zu nachhaltigem Handeln zu verpflichten. Die Umsetzung der

Berichtspflicht ist jedoch aufgrund des vorgegebenen Verfahrens, insbesondere der sog. doppelten Wesentlichkeitsanalyse, aufwandsintensiv.

Zunächst ist zu betonen, dass kleine und mittelgroße Kapitalgesellschaften eine zentrale Rolle in der kommunalen Wirtschaft spielen. Sie tragen zur regionalen Wertschöpfung, Beschäftigung und sozialen Stabilität im Bereich der Daseinsvorsorge bei. Zeitgleich ist zu betonen, dass die Sicherstellung nachhaltigen Handelns besonders für die kommunale Wirtschaft von besonderer Bedeutung ist.

Die Einführung umfassender Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten, wie sie aus der unmittelbaren Umsetzung der CSRD-Richtlinie resultieren würden, stellen für diese Unternehmen jedoch eine erhebliche administrative und finanzielle Belastung dar. Kleine und mittlere Kapitalgesellschaften müssten eine entsprechende Umstellung des Rechnungswesens und die Erfassung von Daten bereits zum Beginn des Jahres 2025 gewährleisten, um die notwendigen Kennziffern und Daten erfassen und auswerten zu können, damit die Pflicht zur Einreichung eines Nachhaltigkeitsberichts ab dem Jahr 2026 erfolgen kann. Insbesondere kleine und mittelgroße Kapitalgesellschaften verfügen oft nicht über die nötigen personellen Ressourcen, um die komplexen Anforderungen einer solchen Berichterstattung selbständig zu erfüllen. Dementsprechend wäre eine äußerst kostenintensive Fremdvergabe der Nachhaltigkeitsberichte die Konsequenz, was angesichts der wirtschaftlichen Lage vieler kommunaler Unternehmen und den dahinterstehenden kommunalen Haushalten nicht zu verantworten ist. Dementsprechend ist aus hiesiger Sicht die Begrenzung der Berichtspflicht auf die kommunalen Beteiligungsunternehmen, die als große Kapitalgesellschaften einzustufen sind, dringend und kurzfristig geboten.

II, Zur Frage, ob die Worte „große Kapitalgesellschaften“ aus § 102 Abs. 2 Nr. 6 GO zu streichen sind

Im Rahmen der ersten Lesung ist die Frage erörtert worden, 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 und dabei künftig auf den Bezug hinsichtlich der die Anwendung der Vorschriften für große Kapitalgesellschaften zu verzichten.

Der Vorschlag, die Worte „große Kapitalgesellschaften“ aus § 102 Abs. 2 Nr. 6 GO zu streichen, kann zum Zwecke des Bürokratieabbaus und zur Verringerung der Belastung kleiner und mittlerer kommunaler Beteiligungsunternehmen aufgrund regulatorischer Anforderungen, ebenfalls nachvollzogen werden.

Gleichwohl bedarf es an dieser Stelle einer differenzierten Betrachtung und Abwägung, die die unterschiedlichen Rollen der Beteiligten in den Blick nimmt. Auf der einen Seite wirkt der durch die Streichung vermittelte Bürokratieabbau durch Kürzung der Berichtspflichten, auf der anderen Seite entsteht bei deren Wegfall an anderer Stelle wieder neuer Aufwand. So hilft z. B. die Aufstellung der Lageberichte mit standardisierten Abschnitten zur Entwicklung des Unternehmens, zu dessen zukünftiger Entwicklung, zu Risiken und Chancen usw. den Mitgliedern von Aufsichtsräten, Hauptausschüssen und kommunalen Vertretungen, das Zahlenwerk von Bilanz und GuV besser zu

verstehen. GuV-Positionen werden im Anhang transparent aufgegliedert. Eine Vergleichbarkeit der KMU untereinander ist aufgrund der gleichen Darstellungen im Jahresabschluss gegeben. Das Beteiligungsmanagement müsste bei Wegfall der gesetzlichen Formvorschriften eigene Vorgaben für eine transparente Aufbereitung festlegen. Das Interesse der Gesellschaften dürfte allerdings dahin gehen, nur gesetzliche Anforderungen zu erfüllen. Jede Kommune wäre gehalten, ihre eigenen Anforderungen zu etablieren, auch um den Preis fehlender Vergleichbarkeit. Jede Kommune würde z. B. über das Beteiligungsmanagement für die KMU selbst festlegen, was zur Transparenz, zum besseren Verständnis der Zahlen und zur Steuerung an flankierenden Angaben im Rahmen des Jahresabschlusses zu leisten ist. Meist sind kleinere Gesellschaften auch Zuschussgesellschaften und die Kommune möchte über deren Entwicklung genauere Kenntnis haben.

Diese Nachteile aus Sicht des Gesellschafters sind gegen weniger gesetzliche Vorgaben, Aufwandsreduzierungen bei den Prüfungszeiten der Wirtschaftsprüfungen und der Reduzierung von Prüfkosten abzuwägen. In der Gesamteinschätzung könnte es aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände deshalb auch bei der bestehenden Formulierung bleiben.

III. Zur Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Änderung des HGB

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände ist die wünschenswerte Variante zur Begrenzung der Berichtspflicht die auf Bundesebene bereits diskutierte Initiative zur Änderung von § 289b HGB, wonach nach Vorstellungen der Länder folgender Absatz eingefügt werden sollte:

„(7) Ist eine Kapitalgesellschaft aufgrund der Beteiligung einer Gebietskörperschaft zur Aufstellung und Prüfung des Lageberichts in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften verpflichtet, so richtet sich die Pflicht zur Erweiterung des Lageberichts um einen Nachhaltigkeitsbericht nach Absatz 1 für Kleinstkapitalgesellschaften, kleine und mittelgroße Kapitalgesellschaften allein nach dem Gesellschaftsvertrag, soweit nicht gesetzliche Vorschriften unmittelbar anwendbar sind. Eine Regelung in einem Gesellschaftsvertrag im Sinne von Satz 1, die lediglich die Aufstellung und Prüfung des Lageberichts nach den in Satz 1 genannten Vorschriften vorgibt, begründet keine Pflicht zur Erweiterung des Lageberichts um einen Nachhaltigkeitsbericht.“

Uns ist bewusst, dass der vorgenannte Vorschlag zwischenzeitlich seitens der Bundesregierung abgelehnt worden ist (Bundestag-Drucksache 20/13256). Dennoch wird die Anpassung der Verpflichtung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung im Hinblick auf kleine und mittlere Kapitalgesellschaft – insbesondere im Hinblick auf die zeitlich kritische Umsetzung bis 2026 – weiterhin als dringend geboten angesehen.

Aufgrund der Vorgaben des Muster-Gesellschaftsvertrags des Landes ist in vielen Gesellschaftsverträgen ein allgemeiner Verweis in das dritte Buch des Handelsgesetzbuchs hinterlegt. Dementsprechend wäre auch bei einer Änderung der GO eine Anpassung sämtlicher Gesellschaftsverträge kommunaler Beteiligungsunternehmen erforderlich, die nicht „versehentlich“ unter die

Nachhaltigkeitsberichtspflicht fallen sollen. Die angedachte Anpassung des HGB wäre aus kommunaler Sicht daher mit erheblichen geringerem Umsetzungsaufwand verbunden.

Insoweit bittet die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände den Landtag Schleswig-Holstein und die Landesregierung des Landes Schleswig-Holstein sich weiterhin für eine Rechtsänderung des § 289 b im vorgenannten Sinne einzusetzen.

IV. Zur Änderung der untergesetzlichen Regelungswerke

Auch wenn die Kompetenz zur Änderung der untergesetzlichen Regelungswerke bei der Exekutive liegt, erlauben wir uns im Rahmen dieser Stellungnahmen auf folgende Problemstellungen hinzuweisen. Im Anschluss an die Änderung der Gemeindeordnung sollen auch die EigVO und der KUVO geändert werden. Eine Anpassung der Eigenbetriebsverordnung (EigVO) und der Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechtes (KUVO) lehnt die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände ab, soweit hieraus eine Pflicht zur Anwendung der CSRD für kommunal geprägte Eigenbetriebe, Anstalten öffentlichen Rechtes etc. abzuleiten wäre. Die europarechtlichen Vorgaben zur Einführung einer Nachhaltigkeitsberichterstattung für nach dem Bilanzrecht als große sowie als kleine oder mittelgroße kapitalmarktorientiert definierte Unternehmen zielen aus Sicht der kommunalen Landesverbände sicher nicht auf kommunale Institutionen mit hoheitlichen Aufgaben ab. Eine Verpflichtung zu nachhaltigem Handeln ist aufgrund der kommunalen Struktur bereits hinreichend gegeben. Wir sprechen uns daher vielmehr für eine Beibehaltung der bisherigen landesrechtlichen Regelungen (EigVO und KUVO) aus.

Die aktuell angedachte verordnungsrechtliche Berichtspflicht soll für große Eigenbetriebe Anwendung finden, die selbst keine eigene Rechtspersönlichkeit haben und als Sondervermögen der Kommunen gelten. Für diese besteht nach unserer Rechtsauffassung bisher durch die Anwendung der EigVO keine CSRD-Pflicht. Um eine Berichtspflicht nun für Eigenbetriebe etc. herzustellen, plant man einen Verweis auf das HGB in der EigVO und in der KUVO.

Nach unserer Auffassung sind daher auch die Erläuterungen in der Begründung zur GO-Änderung an dieser Stelle für die Eigenbetriebe nicht richtig. Der Landesgesetzgeber schreibt auf Seite 4 im 3. Absatz seiner Begründung: *„Nach § 102 Absatz 2 Ziffer 6 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein gilt, „dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden [müssen]; § 11 des Kommunalprüfungsgesetzes ist [dabei] zu beachten.“ Das bedeutet, dass auch kleine (in Schleswig-Holstein über 200) und mittlere kommunale Unternehmen von der CSRD betroffen wären. Dies gilt ebenso für kommunale Unternehmen, die ihre Rechnungslegung auf Grund der Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechtes (KUVO) oder der Eigenbetriebsverordnung (EigVO) erstellen.“*

Es gibt aber einen entscheidenden Unterschied zwischen Rechnungswesen, Jahresabschluss und Lagebericht für Eigenbetriebe nach den Regelungen der EigVO: In der EigVO gibt es derzeit überhaupt keinen Bezug auf das HGB hinsichtlich des Lageberichtes (siehe § 23 der EigVO zum Lagebericht). D. h., wir haben bereits ein Landesrecht, welches Eigenbetriebe nicht zur CSRD-

Berichterstattung durch einen Verweis auf das HGB pflichtig macht. Für den Lagebericht findet man im einschlägigen § 23 EigVO keinen HGB-Verweis, sondern „nur“ eine verweisleisfreie und abschließende inhaltliche Bestimmung über die Pflichtbestandteile des Lageberichts. So leitet sich weder aus derzeitigem Landesrecht eine Pflicht für die Nachhaltigkeitsberichterstattung für Eigenbetriebe ab, noch fordert die EU-Richtlinie eine solche Berichterstattung. Insoweit stellt sich die Frage, warum die Landesregierung im Lichte des geforderten Bürokratieabbaus eine neue CSRD-Pflicht begründen will und damit in Schleswig-Holstein mehr regeln will, als es die EU überhaupt vorsieht.

Betriebe, die durch den Verweis auf das HGB künftig betroffen wären, konnten bisher anders als Gesellschaften mit beschränkter Haftung davon ausgehen, dass sie der CSRD-Berichtspflicht in SH nicht unterliegen. Im Vertrauen darauf, dass die auch heute immer noch geltenden gemeindefrechtlichen Regelungen in SH greifen und es nicht zu neuen Berichtspflichten kommt, war es aufgrund der knappen Haushalte und der eng begrenzten Personalkapazitäten nicht zu rechtfertigen, erhebliche Ressourcen für eine CSRD-Berichterstattung, die sich nicht aus den bestehenden Regelungen in SH ergibt, einzusetzen. Bei den großen Kapitalgesellschaften laufen derzeit umfangreiche Vorbereitungsarbeiten. Es werden Personalkapazitäten aufgebaut, externe Beratungen eingekauft und zum Teil müssen auch Softwarelösungen angeschafft werden. Die Vorbereitungsarbeiten müssen vollumfänglich im Jahr 2024 erfolgen, damit die notwendige Datenerhebung und -dokumentation, die Wesentlichkeitsanalysen und Stakeholder Befragungen, die Implementierung ins Rechnungswesen usw. für den CSRD-konformen Lagebericht bereits zum 01.01.2025 vorbereitet bzw. abgeschlossen sind. Wir wären mit unseren großen Eigenbetrieben aufgrund der fortgeschrittenen Zeit nicht mehr in der Lage, diese Vorbereitungsarbeiten noch rechtzeitig in 2024 abzuschließen; unabhängig davon, dass der zusätzliche Bürokratieaufwand nicht nachvollzogen werden kann.

Die Zielsetzung der CSRD-Berichterstattung kann und wird für Kommunen und ihr Sondervermögen auch bereits anders erreicht. Eine Berichtspflicht können wir aus der EU-Richtlinie abgeleitet für Kommunen und ihre Eigenbetriebsform organisierten Sondervermögen nicht erkennen. Wir weisen an dieser Stelle noch einmal auf den Unterschied von Eigenbetrieben ohne eigene Rechnungspersönlichkeit, aber mit eigener Rechnungslegung, abgegrenzten Budgets und eigenen Vorschriften hin. Sie werden teilweise mit den (Eigen)-Gesellschaften der Kommune mit eigener Rechtspersönlichkeit wie GmbHs und Aktiengesellschaften verwechselt oder gleichgesetzt.

Die EU will aufgrund der Änderung der Schwellenwerte für die Größenklassen von Unternehmen (Umsatz, Bilanz, Beschäftigte) um 25 % die Berichtspflicht für große Kapitalgesellschaften reduzieren. Das Land SH sieht diese Berichtspflicht weiterhin auch für KMU vor, auch wenn in der Plenardebatte ein Vorschlag diskutiert worden ist, in § 102 Absatz 2 Nummer 6 Gemeindeordnung die Worte „große Kapitalgesellschaften“ zu streichen. Der Landesgesetzgeber möchte zwar eine Ausnahme für die KMU bei der CSRD-Pflicht schaffen, will aber gleichzeitig durch EigVO-Änderung eine Berichtspflicht für Eigenbetriebe neu regeln. Die damit entstehenden Kosten stellen noch einmal zusätzliche und nicht unerhebliche finanzielle Belastungen dar. Dessen Kosten aus der CSRD-Pflicht belasten direkt die ohnehin angespannten kommunalen Haushalte, die vielfach aufgrund von Auflagen der Kommunalaufsicht im Rahmen der Haushaltsgenehmigung umfangreiche Sparvorgaben berücksichtigen muss.

Im Übrigen dürfte der Begriff „Gesellschaft“ in der Eigenbetriebsverordnung fehl am Platz sein. Dort steht im Entwurf zum Artikel 1 zu lesen: „In § 23 Abs. 1 wird folgender Satz eingefügt: „Der Lagebericht ist um einen Nachhaltigkeitsbericht gemäß §289b HGB zu erweitern, soweit die Gesellschaft groß im Sinne des ³ 267 Abs. 3 HGB ist.“ Eigenbetriebe sind keine Gesellschaften.

V. Zur Änderung des Sparkassengesetzes

Soweit es die Änderung des Sparkassengesetzes anbetrifft, verweisen wir insoweit auf die Stellungnahme des Sparkassen- und Giroverbandes.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Marc Ziertmann
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied