

Rödl & Partner

FOKUS PUBLIC SECTOR

Ausgabe:
JANUAR
2023

Informationen für Entscheider in Verwaltung,
Unternehmen und Politik

- 
- | | | |
|--|----|----|
| → Nachhaltigkeit | | |
| - Status Quo: Umsetzung der kommunalen Nachhaltigkeitsberichterstattung | 4 | |
| → Recht | | |
| - Qualifikationsanforderung für kommunale Aufsichtsratsmitglieder in NRW gesetzlich festgelegt | 6 | |
| → Verwaltung | | |
| - Kommunaler Jahresabschluss – Ein effizienter Ansatz in Zeiten von Personalmangel und Krisenmodus | 12 | |
| - Angemessene Unterkunftskosten in Zeiten steigender Heizkosten und Immobilienpreise | 14 | |
| → Mobilität | | |
| - Das Mobilitätsamt der Zukunft | | 16 |
| → Energie | | |
| - Klimaneutralität durch kommunale Wärmeplanung – Planungssicherheit für Wärmenetze | | 18 |
| → Rödl & Partner intern | | |
| - Veranstaltungshinweise | | 22 |

Liebe Leserin, lieber Leser,

wir wünschen Ihnen für das neue Jahr 2023 alles Gute und einen erfolgreichen Start, aber vor allem Gesundheit für Sie, Ihre Familien, Freunde und Kollegen. Auch dieses Jahr starten wir mit anhaltender Zuversicht und Hoffnung aktuelle Herausforderungen zu meistern. Wir stehen Ihnen weiterhin begleitend zur Seite und freuen uns auf eine gemeinsame Zusammenarbeit.

In unserer Januar Ausgabe des Fokus Public Sector haben wir wieder informative Beiträge aus den Bereichen Mobilität, Energie und Verwaltung für Sie zusammengestellt. Zudem erwarten Sie Berichte über den Status Quo der Umsetzung der kommunalen Nachhaltigkeitsberichterstattung sowie über die gesetzliche Festlegung der Qualifikationsanforderung für kommunale Aufsichtsratsmitglieder in Nordrhein-Westfalen.

In schwierigen Zeiten, zum Beispiel aufgrund Personalmangels, ist ein konzeptionelles Vorgehen beim kommunalen Jahresabschluss unerlässlich. In unserem Newsletter finden Sie einen Beitrag mit fünf zentralen Arbeitsschritten zur effizienten Jahresabschlusserstellung.

Steigende Heizkosten und steigende Immobilienpreise sind aktuell ebenfalls sehr präzente Themen. Die Angemessenheit der Unterkunftskosten unterliegt ständigen Veränderungen. Hierbei sind örtliche Träger für die Bewilligung der Kosten der Unterkunft und Heizung zuständig und wenden dabei die Angemessenheitsprüfung anhand eines schlüssigen Konzepts an. Lesen Sie in dieser Ausgabe mehr über die Erstellung schlüssiger Konzepte und zu unserer Betreuung diesbezüglich.

Um die aktuellen Klima- und Umweltziele zu erreichen, werden Kommunen vor neue Herausforderungen gestellt. Hierbei ist in den kommenden Jahren die Gestaltung der Mobilität eine der zentralen strategischen Aufgaben der Kommunen. Ein Überblick zur notwendigen Neustrukturierung für diesen Bereich ist in unserem Beitrag zusammengefasst.

Abschließend wird das Thema Klimaneutralität durch kommunale Wärmeplanung aufgegriffen, denn insbesondere im Bereich der Wärmeversorgung besteht Handlungsbedarf. Welchen Beitrag dabei Kommunen leisten können, wie die Umsetzung erfolgt und was dabei zu berücksichtigen ist, wird in diesem Artikel aufgezeigt.

Sehen Sie sich auch unsere Veranstaltungsangebote an, wir freuen uns auf Ihre Teilnahme!

Viel Freude beim Lesen!



MARTIN WAMBACH
Geschäftsführender Partner



HEIKO PECH
Partner



→ Nachhaltigkeit

Status Quo: Umsetzung der kommunalen Nachhaltigkeitsberichterstattung

von Ina Eichhoff

Spätestens seit der EU-Rat die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen endgültig gebilligt hat, ist völlig klar, dass das ganze Thema kommen wird.

Das eine Unternehmen wird eher betroffen sein als das andere Unternehmen. Viele kommunale Unternehmen trifft die CSRD mittelbar über die Verweise in den Satzungen und Eigenbetriebsverordnungen. Wie sieht es nun aber mit Kommunen selbst aus?

Aktuell gibt es keine unmittelbaren Verpflichtungen, einen Nachhaltigkeitsbericht zu erstellen. Jedoch kann und sollten sich auch Kommunen diesem Thema aktiv annehmen, bevor das Thema sich aktiv der Kommune annimmt. Denn der Mehrwert, den ein gut aufgesetztes Nachhaltigkeitsmanagement in sich birgt und die Chance, die eine Nachhaltigkeitsberichterstattung mit sich bringt, liegen auf der Hand.

Darüber hinaus werden Kommunen schneller als sie es vermutlich erwarten, in eine mittelbare Verpflichtung kommen. Nämlich dann, wenn Ihre Kredit- und Fördermittelgeber im Rahmen der EU-Taxonomie ihr jeweiliges Engagement nachweisen müssen.

WIE IST DER AKTUELLE STAND BEI DER KOMMUNALEN NACHHALTIGKEITSBERICHTERSTATTUNG?

Dazu haben wir Ende Oktober eine Onlineumfrage – gemeinsam mit dem Institut der Rechnungsprüfer e. V. und dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Plauen – durchgeführt.

Aus den erhaltenen Antworten der Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern lassen sich die folgenden wesentlichen Rückschlüsse ziehen:

- Grundsätzlich ist die kommunale Nachhaltigkeitsberichterstattung in Deutschland noch ausbaufähig.
- Knapp 10 Prozent gaben in der Befragung an, dass ihre Kommune in der Vergangenheit einen kommunalen Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht hat. Dabei lag die Entsprechensquote mit 18,2 Prozent bei den Kommunen in der Größenklasse 100.000 Einwohner bis 200.000 Einwohner am höchsten, gefolgt von der Größenklasse mit mehr als 400.000 Einwohnern und einer Quote von 16,7 Prozent. Mit 4,2 Prozent war die Quote bei den Kommunen in der Größenklasse 10.000 bis 25.000 Einwohner erwartungsgemäß am niedrigsten.
- Bisher lehnen sich die meisten kommunalen Nachhaltigkeitsberichte nur selten an Berichtsstandards an. So gaben insgesamt lediglich eine Handvoll Teilnehmer an, die Berichterstattung explizit an einem Standard ausgerichtet zu haben. Dabei wurden entweder der Deutsche Nachhaltigkeitskodex oder der Berichtsrahmen Nachhaltige Kommune verwendet. Alle anderen verfassten ihre Nachhaltigkeitsberichte in einer individuellen Form.
- Mit einem Anteil von 6,1 Prozent plant lediglich ein Bruchteil der teilgenommenen Kommunen, die bisher von einer Berichterstattung abgesehen haben, zukünftig einen Nachhaltigkeitsbericht zu erstellen. Über alle Einwohner-Größenklassen hinweg werden häufig die bisher fehlende rechtliche Verpflichtung und eine unzureichende Personalausstattung aufgeführt. Ebenfalls wird oftmals eine fehlende kommunalpolitische Priorisierung genannt.

- Eine Berichterstattungspflicht wird lediglich von den teilgenommenen Kommunen der Größenklasse 200.000 bis 400.000 Einwohner sowie der Größenklasse 50.000 bis 100.000 Einwohner mehrheitlich befürwortet. Bei den teilgenommenen Kommunen mit mehr als 400.000 Einwohnern unterstützt zumindest die Hälfte eine verpflichtende Berichterstattung. Dagegen lehnen die Teilnehmer der übrigen Einwohner-Größenklassen eine Berichterstattungspflicht mehrheitlich ab oder haben keine eindeutige Meinung dazu. Häufig wurde als Bemerkung durch die Teilnehmer angegeben, dass kein weiterer „Papiertiger“ entstehen dürfe und vor einer Berichterstellung erst konkrete steuerungsrelevante Nachhaltigkeitsziele zu definieren seien.

Fraglich ist jedoch, ob dieser eher ablehnende Ansatz der richtige Weg ist. Denn zum einen kommt natürlich die ausgeweitete Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung aus der Politik und sollte zuletzt auch deswegen positiv auf allen politischen Ebenen, ganz gleich, ob Bund, Länder oder eben auch auf der kommunalen Ebene positiv vorgelebt werden.

Zum anderen wird die Fachkräfteproblematik mitnichten in den nächsten Jahren entspannter werden und wenn dann eine direkte gesetzliche Verpflichtung hinzukommt, ist eine gute Vorbereitung Gold wert.

Aber es gibt noch wesentlich mehr Gründe direkt zu starten! Denn weit bevor es zu einer gesetzlichen Verpflichtung kommen wird, werden Kommunen in eine mittelfristige Verpflichtung kommen. Denn viele Kreditinstitute und Unternehmen werden, aufgrund ihrer eigenen Verpflichtungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung und EU-Taxonomie, sehr bewusst darauf achten, mit wem und wie die zukünftigen Geschäftsbeziehungen ausgestaltet sind. So werden Kommunen auch weiterhin Kredite erhalten, aber es ist bereits jetzt absehbar, dass diese dann gegebenenfalls teurer werden.

Einen ähnlichen Effekt wird es bei der Thematik der Fördermittel geben. Auch hier ist davon auszugehen, dass Fördermittelgeber gezielt darauf achten werden, dass die jeweiligen Fördermittelnehmer in diesen Bereichen aussagefähige Unterlagen vorweisen können.

Und nicht zuletzt gehören Compliance und Nachhaltigkeit eng zusammen, denn auch der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex verweist auf die engen Parallelen. Denn eine „Good Governance“ und verantwortungsvolle Organisationsführung bei öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen sind für den Staat und die Gesellschaft von besonderer Bedeutung.”¹

Darüber hinaus haben wir bereits in einer älteren Ausgabe² die weiteren Vorteile einer Nachhaltigkeitsberichterstattung dargestellt. Deshalb ist die Frage nicht mehr, „ob“ eine kommunale Nachhaltigkeitsberichterstattung kommt, sondern nur wann und als welche große Chance wir sie begreifen und annehmen!

Natürlich begleiten wir Sie gern bei der Umsetzung dieses spannenden Themas. Sprechen Sie uns einfach an.

Kontakt für weitere Informationen



Ina Eichhoff
Steuerberaterin
T +49 221 949 909 208
E ina.eichhoff@roedl.com

¹ https://pcg-musterkodex.de/wp-content/uploads/2022/03/Deutscher-Public-Corporate-Governance-Musterkodex_Fassung_2022-03-14.pdf.

² <https://www.roedl.de/themen/fokus-public-sector/2022/juli-2022/kommunale-nachhaltigkeitsberichterstattung>.

→ Recht

Qualifikationsanforderung für kommunale Aufsichtsratsmitglieder in NRW gesetzlich festgelegt

von Peter Lindt

Vielzählige Kommunen nehmen vielzählige kommunale Aufgaben – insbesondere in der Energie- und Wasserversorgung, Kranken- und Altenpflege, für Nahverkehr, Wohnungswirtschaft oder bei Bädern – ausgegliedert in GmbH-Rechtsform wahr. In aller Regel ist bei den Gesellschaften ein Aufsichtsrat eingerichtet. Die Aufgabe des Aufsichtsrats ist gesellschaftsrechtlich-gesetzlich festgelegt, aber nicht, was die Aufsichtsratsmitglieder dazu „können“ müssen. Hier ruft NRW mit einer Ergänzung der Gemeindeordnung ins Bewusstsein, was durch die Rechtsprechung längst als (Mindest-)Qualifikationsanforderung für die Mitglieder sämtlicher Aufsichtsräte herausgearbeitet wurde.

AUFSICHTSRAT ALS „REGEL“-ORGAN KOMMUNALER GMBHS

Während bei Aktiengesellschaften zwingend ein Aufsichtsrat (AR) eingerichtet werden muss (§§ 95 ff. AktG), lässt § 52 Abs. 1 GmbHG die Bildung eines Aufsichtsrats durch gesellschaftsvertragliche Regelung zu, verlangt dies aber nicht. Das GmbHG enthält deshalb auch keine weiteren eigenen Bestimmungen für Aufsichtsräte, sondern verweist in § 52 Abs. 1 GmbHG – soweit „nach dem Gesellschaftsvertrag ein Aufsichtsrat zu bestellen [ist]“ – lediglich auf eine Reihe entsprechend anzuwendender Bestimmungen zum AR aus dem AktG.

Zwar kann sich auch für eine GmbH ergeben, dass gesetzlich zwingend ein AR einzurichten ist. Die Pflicht zur AR-Bildung rührt dann aber nicht aus dem Gesellschaftsrecht, sondern aus arbeitsrechtlichen Bestimmungen. So muss auch bei einer GmbH ein AR gebildet und zu einem Drittel mit Arbeitnehmervertretern besetzt werden, wenn die Gesellschaft i. d. R. mehr als 500 Arbeitnehmer hat (§§ 1 Abs. 1 Nr. 3, 4 Abs. 1 Drittelbeteiligungsgesetz – DrittelbG) bzw. muss ein AR gebildet und zur Hälfte mit Arbeitnehmervertretern besetzt werden, wenn die Gesellschaft i. d. R. mehr als 2.000 Arbeitnehmer hat (§§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 1, 7 Abs. 1 Mitbestimmungsgesetz – MitbestG). Für bestimmte Branchen – sog. Tendenzbetriebe, zu denen insbesondere Krankenhäuser zählen – bestehen dann wieder Ausnahmen, sodass bei diesen auch bei Erreichen der vorgenannten Arbeitnehmerzahlen (doch) kein AR gebildet werden muss (§§ 1 Abs. 2 DrittelbG, 1 Abs. 4 MitbestG).

Mit diesen gesetzlichen Bestimmungen fallen die wenigsten kommunalen GmbHs unter das Gebot, einen AR bilden zu müssen (Arbeitnehmerzahlen nicht erreicht oder Tendenzbetrieb). Gleichwohl zeigt die Praxis, dass bei den meisten kommunalen GmbHs durch freiwillige Gestaltung des Gesellschaftsvertrags ein AR eingerichtet ist. Dies liegt aber auch auf der Hand. Denn wäre kein AR bestellt, fielen die gleichwohl gebotenen „Maßregeln zur Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung“ (§ 46 Nr. 6 GmbHG) notwendig dem einzig verbleibenden weiteren Organ, der Gesellschafterversammlung, zu, was aber mit deren Besetzung bei unmittelbaren kommunalen Beteiligungen nur durch den Bürgermeister/Oberbürgermeister/Landrat¹ bzw. nur durch einen oder wenige aus dem Rat/Kreistag bestellte Vertreter² kaum leistbar wäre. Ungeachtet der Regel-Nicht-Pflichtigkeit stellt damit bei kommunalen GmbHs die Einrichtung eines ARs doch den Regelfall dar.

„Heruntergebrochen“ umfasst die Überwachung der Geschäftsführung die Überwachung der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Geschäftsführungshandelns.³ Kommen die Mitglieder des ARs der Überwachungspflicht nicht oder nicht gut genug nach und erleidet die Gesellschaft in Folge der Pflichtverletzung einen Schaden, sind sie der Gesellschaft gegenüber zum Schadensersatz verpflichtet (§ 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. §§ 116 S. 1, 93 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 AktG). Allerdings hat der Gesellschaftsrechts-Gesetzgeber nirgendwo bestimmt, was die AR-Mitglieder „können“, über welche Fähigkeiten und Kenntnisse sie verfügen müssen, um der Überwachungsaufgabe ohne Sorgfaltpflichtverstoß nachkommen zu können.

„MINDESTKENNTNISSE UND -FÄHIGKEITEN“ FÜR AR-KERNAUFGABE „ÜBERWACHUNG DER GESCHÄFTSFÜHRUNG“

Was Kernaufgabe und -pflicht des ARs ist, hat der Gesetzgeber mit gerade 7 Worten auf den Punkt gebracht: „Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung zu überwachen“ (§ 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 111 Abs. 1 AktG).

Diese gesetzgeberische Lücke wurde jedoch schon vor 40 Jahren durch die Rechtsprechung geschlossen. Denn abgeleitet aus der – über § 52 Abs. 1 GmbHG auch für GmbH-Aufsichtsräte geltenden – aktienrechtlichen Bestimmung, dass die AR-Mitglieder ihre Aufgaben nicht durch andere wahrnehmen lassen können⁴ – auch Pflicht zur höchstpersönlichen Amtsführung genannt –, hat der BGH in seinem maßgebenden Urteil vom 15.11.1982 entschieden, „dass ein Aufsichtsratsmitglied diejenigen Mindestkenntnisse und -fähigkeiten besitzen oder sich aneignen muss, die es braucht, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können.“⁵ Mit ihrer Ableitung aus der für sämtliche Aufsichtsräte geltenden Pflicht zur höchstpersönlichen

chen Amtsführung gilt auch die Qualifikationsanforderung für sämtliche Aufsichtsräte – damit gerade auch die kommunaler GmbHs.

Die Qualifikationsanforderung aus der BGH-Entscheidung wurde in der Folgezeit in verschiedenen „Kodizes“ – Regelwerken zur guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung – mit dort bestimmten Regeln zur Besetzung der Aufsichtsorgane aufgegriffen.⁶ So formuliert Regelungsziffer 42 des aus der Wissenschaft entwickelten, den Kommunen zur Anwendung empfohlenen Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM⁷): „Das Aufsichtsorgan ist so zusammenzusetzen, dass seine Mitglieder insgesamt über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen. Falls nicht vorhanden, sollen sich die Mitglieder die erforderlichen Kenntnisse aneignen.“

Allerdings gilt keiner der Kodizes aus sich heraus für kommunale GmbHs. Ihren Regeln kommt für kommunale Beteiligungen damit nur dann Bindungswirkung zu, wenn sie „vor Ort“ verbindlich gemacht wurden, etwa durch örtliche Beteiligungsrichtlinien und/oder verweisende Bestimmungen in den Gesellschaftsverträgen. Allerdings sind solche Kodex-verbindlich-machenden Gestaltungen nach unserer Erfahrung nur eher selten der Fall.⁸

Klar ist aber: Die Qualifikationsanforderung zu den Mindestkenntnissen und -fähigkeiten gilt schon aus der BGH-Entscheidung vom 15.11.1982. Wird sie nicht beachtet und „gelebt“ – etwa, weil sie vor Ort schon nicht bekannt ist –, wird auch das Risiko bestehen, dass der Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung nicht in hinreichendem Umfang und Qualität nachgekommen wird.

NEUER ABSATZ 6 DES § 113 GO NRW VERLANGT ERFÜLLUNG DER QUALIFIKATIONSANFORDERUNG VOM AMTSANTRITT AN

Mit der Einfügung eines neuen Absatz 6 in § 113 GO NRW durch das „Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ vom 13.4.2022⁹ hat Nordrhein-Westfalen die Qualifikationsanforderung nun in Gesetzesform gegossen. Die Klausel bestimmt, dass „die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde“ – gemeint insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der



¹ So etwa in Baden-Württemberg (§ 104 Abs. 1 GemO), Bayern (Art. 93 Abs. 1 GO), Rheinland-Pfalz (§ 88 Abs. 1 GemO).

² So etwa in Niedersachsen (§ 138 Abs. 1 u. 2 NKomVG), NRW (§ 113 Abs. 2 GO NRW), Schleswig-Holstein (§ 104 Abs. 1 GO).

³ Vgl. Lutter/Hommelhoff, GmbH-Gesetz, Kommentar, 20. Auflage 2020, § 52 Rn. 7.

⁴ Seinerzeit § 111 Abs. 5 AktG, heute § 111 Abs. 6 AktG.

⁵ BGH, U. v. 15.11.1982, Az.: II ZR 27/82, Rz. 10, juris.

⁶ Vgl. Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK), für börsennotierte Unternehmen, erste Fassung vom 30.8.2002, aktuelle Fassung vom 28.4.2022, dort Grundsatz 11; Public Corporate Governance Kodex (PCGK), für Beteiligungen des Bundes, erste Fassung vom 30.6.2009, aktuelle Fassung vom 16.9.2020, dort Ziff. 6.2.1.

⁷ Vom 7.1.2020, vgl. dazu auch: <https://www.roedl.de/themen/fokus-public-sector/2021-januar/deutscher-public-corporate-governance-musterkodex>.

⁸ Als „Positiv-Ausnahme“ vgl. aber z. B. den Public Corporate Governance Kodex der Stadt Bochum (und dort insb. Ziff. 2.2.) unter [https://www.bochum.de/C125830C0042AB74/vwContentByKey/W2BWYBTQ699BOCMDE/\\$File/PCGK_Bochum_2018.pdf](https://www.bochum.de/C125830C0042AB74/vwContentByKey/W2BWYBTQ699BOCMDE/$File/PCGK_Bochum_2018.pdf).



Gemeinde im Sinne des § 113 Abs. 1 GO NRW in Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräten kommunaler Beteiligungsgesellschaften – „über die zur Wahrnehmung des Vertretungsamtes sowie die zur Beurteilung und Überwachung der Geschäfte, die das Unternehmen oder die Einrichtung betreibt, erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde zu verfügen [haben]. „Die Gemeinde soll den nach Satz 1 entsandten Personen die Gelegenheit geben, regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, die der Wahrnehmung dieser Aufgaben dienlich sind. Die nach Satz 1 entsandten Personen haben sich regelmäßig zur Wahrnehmung dieser Aufgaben fortzubilden.“

In der Begründung für die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Einfügung des neuen Absatz 6 in § 113 GO NRW wird ausdrücklich auf die Beachtung gesetzlich nicht normierter Anforderungen an die Vertreterinnen und Vertreter der Kommune, ungeschriebene gesellschaftsrechtliche Vorgaben für sämtliche Aufsichtsratsmitglieder und insbesondere auf die BGH-Entscheidung vom 15.11.1982 abgestellt.⁹

„Neu“ am neuen Absatz 6 des § 113 GO NRW ist weder die inhaltliche Vorgabe, dass die Aufsichtsratsmitglieder über Mindestkenntnisse und -fähigkeiten zu verfügen haben, sie ergibt sich schließlich schon aus der BGH-Entscheidung vom 15.11.1982, noch, dass für die AR-Mitglieder eine eigene Fortbildungspflicht besteht, weil sich auch dies schon aus der Qualifikationsanforderung ableiten lässt.

Neu ist aber doch die Vorgabe an die Inhaberkommunen, den in Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräte entsandten Personen die Gelegenheit zu ge-

ben, regelmäßig an aufgabendienlichen Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen. Und neu ist insbesondere, dass nach Wortlaut des § 113 Abs. 6 S. 1 GO NRW n. F. und Gesetzesbegründung die in Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräte entsandten Personen schon vom Amtsantritt an über die erforderlichen Mindestkenntnisse und -fähigkeiten zu verfügen haben: „Das Erfordernis einer Mindestqualifikation (...) muss bei Amtsantritt vorliegen. Infolgedessen dürfen Kommunen schon heute nur solche Personen benennen, die über die erforderliche fachliche Eignung verfügen.“¹¹ Bemerkenswert ist dabei jedoch, dass die Gesetzesbegründung als Beleg für die „Von-Anfang-an-Vorgabe“ auf Quellen verweist, die sich auf Vorschriften für Unternehmen von öffentlichem Interesse im Sinne des § 316a Satz 2 HGB beziehen – das sind kapitalmarktorientierte Unternehmen und bestimmte Kreditinstitute sowie Versicherungsunternehmen, aber gerade keine Unternehmen im kommunalen Aufgabenspektrum.

Die mit dem neuen Absatz 6 des § 113 GO NRW auch gesetzte Vorgabe, dass die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten vom Amtsantritt an vorliegen müssen, ist damit nicht nur neu, sondern zugleich Verschärfung bisheriger Rechtslage. Denn kommunale GmbHs sind keine von dieser Vorgabe schon aus anderen Bestimmungen erfasste Unternehmen von öffentlichem Interesse im Sinne des § 316a S. 2 HGB und die bisher mangels gesetzlicher Regelung maßgebliche Entscheidung des BGHs vom 15.11.1982 – vgl. „besitzen oder sich aneignen muss“ –, erkennt ebenso wie Regelungsziffer 42 D-PCGM 2020 – vgl. „falls nicht vorhanden, sollen sich die Mitglieder die erforderlichen Kenntnisse aneignen“ – durchaus an, dass ein neu in den Aufsichtsrat bestelltes Mitglied über die erforderlichen Mindestkenntnisse

und -fähigkeiten nicht von Anfang an verfügt, sondern sich diese in einem Lernprozess zunächst aneignen muss. Mit der Bestellung der AR-Mitglieder aus Rat bzw. Kreistag – mithin aus einem Kreis ehrenamtlich tätiger Personen mit für die Aufsichtsratsaufgabe für gewöhnlich und mehrheitlich nicht einschlägigen „Zivil-Berufen“ – wird ein Anerkennen eines zunächst erforderlichen Lernprozesses nach der Erfahrung des Verfassers aus u.a. einer Vielzahl von Schulungsveranstaltungen auch viel mehr dem überhaupt Leistbaren gerecht, als eine aus dem sonstigen Recht nicht gebotene, mit den Realitäten nicht übereinstimmende und damit nach Auffassung des Verfassers „überschießende“ kommunalverfassungsrechtliche „Von-Anfang-an-Vorgabe“.

FAZIT

Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung des Unternehmens zu überwachen. Kommen die AR-Mitglieder der Aufgabe nicht oder nicht gut genug nach, etwa weil den AR-Mitgliedern dazu die schon erforderlichen Mindestkenntnisse und -fähigkeiten fehlen, ist damit niemandem geholfen, weder der Inhaberkommune, noch den Gesellschaften und am wenigsten den dem persönlichen Haftungsrisiko unterworfenen AR-Mitgliedern selbst. Dass NRW die sich schon aus dem BGH-Urteil vom 15.11.1982 ergebende nun in die GO NRW aufgenommen und damit in ein breiteres Bewusstsein geführt hat, ist damit als solches nur zu begrüßen. Für die Kommunen und ihre Hauptorgane liegt nahe, bei Neubesetzungen der Aufsichtsräte zu beachten, dass Fachkunde, Möglichkeit zum Zeiteinsatz und Fortbildungsbereitschaft mehr „wiegen“, als ein Fraktionsproporz. Und den AR-Mitgliedern selbst kann nur empfohlen werden, die auch eigene Anstrengungen verlangende Fortbildungspflicht zur Erreichung der Mindestkenntnisse und -fähigkeiten stets ernst zu nehmen.

Kontakt für weitere Informationen



Peter Lindt
Rechtsanwalt
T +49 911 9193 3552
E peter.lindt@roedl.com

⁹ GV.NRW. 2022, S. 490.

¹⁰ Drucksache Landtag NRW 17/16929 vom 30.3.2022, dort. S. 3.

¹¹ Wie vorherige.



INHOUSE-SCHULUNG

Wir schulen Aufsichtsräte!

Wissen Ihre Aufsichtsräte was sie dürfen ... was sie müssen? Wir schulen sie!

In kommunalen Beteiligungsunternehmen werden die Mitglieder des Aufsichtsrats in der Regel aus dem kommunalen Kollegialorgan (Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag usw.) bestellt. Die Mitglieder üben ihr Mandat damit regelmäßig neben ihrem „zivilen“ Hauptberuf, neben ihrer Tätigkeit in Rat und Ratsausschüssen und neben der Tätigkeit für Partei und Fraktion aus. In der Folge sind die Aufsichtsratsmandate häufig nur „Neben-Nebentätigkeit“. So ist es nicht überraschend, dass viele Aufsichtsrätinnen und Aufsichtsräte nicht wirklich wissen, welche Rechte sie haben und welchen Pflichten sie unterworfen sind. Damit ist nicht nur dem Unternehmen nicht geholfen. Zugleich sind die Aufsichtsrätinnen und Aufsichtsräte mit dem Risiko einer persönlichen Haftung bei Schadensfolgen für das Unternehmen konfrontiert.

Dem kann abgeholfen werden!

In *Halbtages-Inhouse-Schulungen* (3 bis 4 Stunden) bei Ihnen vor Ort oder online machen wir die Aufsichtsratsmitglieder mit folgenden Themen vertraut:

- rechtliche Grundlagen der Aufsichtsrats Tätigkeit (u. a. „Was ist wo geregelt“, Spannungsverhältnis gesellschafts- vs. kommunalrechtliche Bestimmungen, Abgrenzung Gesellschaftsorgane)
- Anforderungen an die Aufsichtsratsmitgliedschaft (u. a. Grundlagen, Wissen, zeitliches Engagement)
- Rechte der Aufsichtsratsmitglieder (u. a. Entscheidungsrechte, Zustimmungsvorbehalte, Informationsrechte)
- Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder (u. a. Überwachungspflicht, Umfang der Überwachungspflicht, Verschwiegenheitspflicht)
- ggf. bestehende Weisungsbindung gegenüber dem kommunalen Kollegialorgan (u. a. Voraussetzungen Weisungsbindung, Folgen)
- Haftung der Aufsichtsratsmitglieder (u. a. Haftungsvoraussetzungen, Beweislastumkehr, Haftung im Innen- und Außenverhältnis, Enthaftung)

Die Schulungsinhalte setzen auf den gesetzlichen Bestimmungen auf, beschränken sich aber nicht darauf. Denn die gesetzlichen Bestimmungen lassen umfangreiche Gestaltungsspielräume zu. Ausdrücklich werden deshalb auch die vor Ort konkret geltenden Gesellschaftsverträge/Satzungen und Geschäftsordnungen herangezogen.

Was ist der Nutzen?

Mit den vermittelten Wissensinhalten und den daraus zu ziehenden Erkenntnissen sind im Interesse des Unternehmens wie der Inhaberkommune die Grundlagen einer tatsächlichen und effektiven Wahrnehmung der Aufsichtsratsaufgaben gelegt und die Aufsichtsrätinnen und Aufsichtsräte begegnen wirksam ihren Haftungsrisiken. Zahlreiche Kommunen bzw. kommunale Unternehmen, die ihre Aufsichtsratsmitglieder bereits entsprechend schulen ließen, bestätigen Erfolg und Wirksamkeit der Schulung.

Kann ja jeder sagen! Referenzen?

Auf Wunsch nennen wir Ihnen gerne Ansprechpersonen und Kontaktdaten.

Ist die Schulung teuer?

Nein, der Vergütung wird nur der Zeitanfall zur Vorbereitung (Individualisierung nach Landesrecht, Satzungen, Geschäftsordnungen) und für die Schulungsveranstaltung nebst Reisezeiten zugrunde gelegt. Eine Vergütung je Teilnehmer fällt nicht an.

Haben wir Ihr Interesse geweckt?

Gern senden wir Ihnen ein unverbindliches Angebot zu. Senden Sie eine E-Mail an marketingkommunikation@roedl.com



Peter Lindt
Rechtsanwalt
T +49 911 9193 3552
E peter.lindt@roedl.com

Weitere Schulungen für den Öffentlichen Sektor finden Sie auf unserer Homepage:

[www.roedl.de/
oeffentlicher-sektor](http://www.roedl.de/oeffentlicher-sektor)



→ Verwaltung

Kommunaler Jahresabschluss

Ein effizienter Ansatz in Zeiten von Personalmangel und Krisenmodus

von Patrick Preußner

Die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik, die Einführung eines neuen Buchführungsprogramms (ERP-System), fehlende Unterstützung aus den Fachbereichen, der Weggang befasster Personen ... die Gründe für Verzögerungen und Rückstände bei der Aufstellung kommunaler Jahresabschlüsse können individuell sehr unterschiedlich sein. Aufgrund immer knapperer zeitlicher und personeller Ressourcen ist ein konzeptionelles Vorgehen jedoch unabdingbar, um die Aufstellung der Jahresabschlüsse so effizient wie möglich zu gestalten. Unserer Erfahrung nach sind die folgenden Arbeitsschritte dabei von signifikanter Bedeutung:

1. ANALYSE DES STATUS-QUO

Im Rahmen der „Status-quo-Analyse“ wird beispielsweise erhoben, in welchem Umfang offene Prüfungsfeststellungen aus der Prüfung der Eröffnungsbilanz bzw. bisheriger Jahresabschlüsse bestehen, ob signifikante Buchungsrückstände im Bereich der Anlagenbuchhaltung bestehen, die Nebenbücher regelmäßig mit dem Hauptbuch abgestimmt werden oder Rückstellungssachverhalte systematisch abgefragt werden. Diese Erkenntnisse bilden die Grundlage für die sich anschließende Maßnahmenplanung.

2. ERSTELLUNG EINES MASSNAHMENPLANS

Bezogen auf die einzelnen Positionen und Prozesse werden aus den zuvor gewonnenen Erkenntnissen Maßnahmen abgeleitet, um vom Status quo zum fertigen Jahresabschluss zu gelangen. Dabei ist es wichtig, die Jahresabschlusserstellung als Projekt zu denken. Zu jeder Maßnahme ist zu entscheiden, wer die Maßnahme durchführt, welche Ressourcen hierzu benötigt werden und wann bzw. bis wann die Maßnahme durchzuführen ist.

3. SCHULUNG DER MITARBEITENDEN

Die Schulung der Mitarbeitenden ist ein stetiger Prozess, der dazu beitragen soll, Fehler und daraus resultie-

rende Doppelarbeiten zu vermeiden, Ressourcen effizient einzusetzen und dem drohenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Wir unterscheiden dabei grundsätzlich zwischen den Handlungsfeldern „Handlungskompetenz“, „IT-Kompetenz“ und der eigentlichen „Fachkompetenz“.

4. BETROFFENE ZU BETEILIGTEN MACHEN

Während in den meisten Kommunen der „Fachbereich II“ bzw. die Kämmererei für die Erstellung der Jahresabschlüsse zuständig ist, fallen die meisten Sachverhalte und Geschäftsvorfälle in den dezentralen (Fach-) Bereichen an. Aus diesem Grund ist eine gute Kommunikation zwischen den einzelnen Bereichen unabdingbar. Es ist wichtig, die zuliefernden Bereiche dahingehend zu sensibilisieren, welche Bedeutung ihre Zuarbeit für den Jahresabschluss hat und sie inhaltlich abzuholen. Dabei sollte klar festgelegt werden, WAS, WANN in welcher FORM benötigt wird. Formblätter sind kein Muss, können aber helfen gegenseitige Rückfragen zu vermeiden.

5. WISSENSMANAGEMENT

Einige Prognosen gehen davon aus, dass im Jahr 2030 – aufgrund des demografischen Wandels und des sich verschärfenden Fachkräftemangels – etwa jede sechste Stelle im öffentlichen Dienst nicht oder nicht adäquat besetzt werden kann. Schon heute klagen viele Verwaltungen darüber, Stellen nicht nachbesetzen zu können. Neben der höheren Belastung für die verbleibenden Mitarbeitenden ist das größte Problem eines personellen Abgangs der Verlust an Wissen und Know-how. Nicht selten ist dieses Problem jedoch hausgemacht. So finden geordnete Übergaben mit einer angemessenen Einarbeitungszeit (beispielsweise bei Pensionierungen) nicht statt. Ebenso wird das vorhandene „Kopfwissen“ häufig nicht geteilt.

Hier bedarf es neben einer gesunden Wissenskultur, Werkzeugen und Strukturen, die verhindern, dass das vorhandene Wissen befasster Personen sowohl bei geplanten als auch bei ungeplanten Abgängen verloren geht.

FAZIT

Die vorgenannten Punkte geben einen kurzen Einblick, wie man sich dem Thema der Jahresabschlusserstellung effizient nähern kann. Unabhängig von der Vorgehensweise ist es jedoch wichtig, die Probleme und Rückstände zeitnah aktiv anzugehen. Werden die Rückstände erstmal zu groß, ist eine Bearbeitung „nebenbei“ kaum möglich oder führt zu einer deutlichen Mehrbelastung bei den befassten Personen.

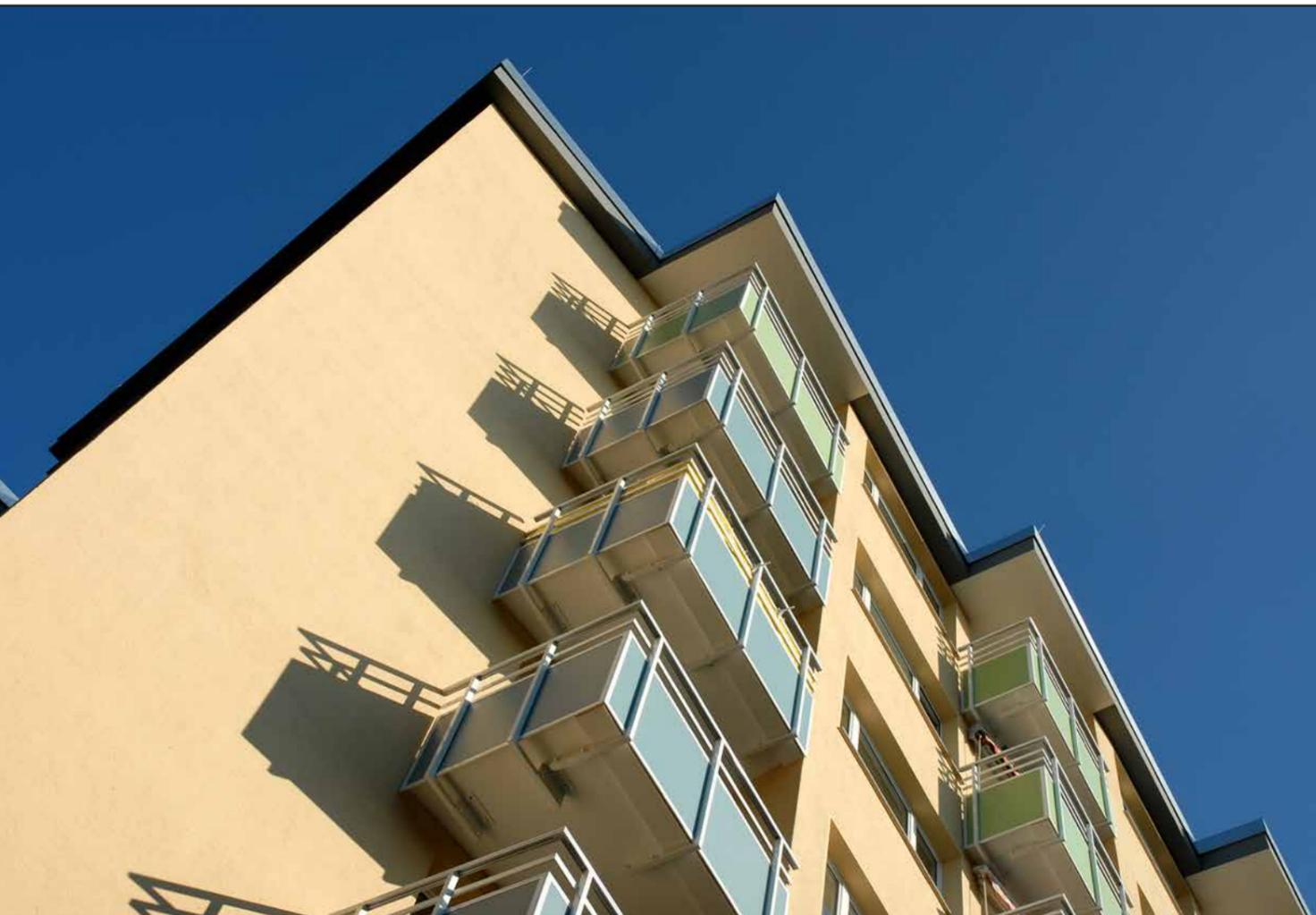
Durch unsere langjährigen und vielfältigen Erfahrungen im kommunalen Sektor ist es uns möglich, Kommunen und kommunale Einrichtungen vom Projektmanagement bis zur Übernahme der Buchungsarbeiten in ihrer Software professionell zu unterstützen. Sprechen Sie uns hierzu gerne an.

Kontakt für weitere Informationen



Patrick Preußner
Steuerberater
T +49 221 949 909 223
E patrick.preusser@roedl.com





→ Verwaltung

Angemessene Unterkunftskosten in Zeiten steigender Heizkosten und Immobilienpreise

von Marcel Neuse

Die Angemessenheit der Unterkunftskosten unterliegt ständigen Veränderungen und kann sich nicht auf einen starren Beurteilungspunkt, z. B. den Tag der Antragstellung, beziehen. Die örtlichen Träger (Städte oder Landkreise), die für die Bewilligung der Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II und SGB XII zuständig sind, wenden dabei die Angemessenheitsprüfung anhand eines schlüssigen Konzeptes an. Ziel ist es, dass der bzw. die Leistungsberechtigte die Möglichkeit hat, eine bedarfsgerechte und angemessene Wohnung konkret anzumieten.

Fühlen Sie sich angesprochen? Wir können Ihnen in dieser Situation helfen. Wir haben bereits in vielen verschiedenen Stadt- und Kreisverwaltungen erfolgreiche schlüssige Konzepte erstellt und Fortschreibungen betreut. In 4 Argumenten erläutern wir Ihnen die wichtigsten Vorteile unserer Betreuung bei derartigen Vorhaben:

1. GESETZSKONFORME UMSETZUNG

Unser schlüssiges Konzept lehnt sich stark an den Vorgaben des BSGs an und beinhaltet folgende Umsetzungspunkte:

- Bildung von Vergleichsräumen
- Ermittlung und Analyse des maßgeblichen Wohnungsbestandes unter Beachtung der vom BSG aufgestellten Mindestanforderungen,
- Getrennte Erhebung und Auswertung von Nettokaltmiete und kalten Betriebskosten
- Erhebung und Auswertung von Bestandsmieten bei Groß- und Kleinvermietern
- Erhebung und Auswertung von Angebotsmieten und Abgleich mit der ermittelten Referenzmiete
- Analyse der Daten zu Bedarfsgemeinschaften aus den Bereichen des SGB II und XII
- Erstellung eines Ergebnisberichtes
- Bereitstellung sämtlicher ermittelter Rohdaten

2. FORTSCHREIBUNGSFÄHIGKEIT

Spätestens zwei Jahre nach Abschluss der Datenerhebung muss das Konzept fortgeschrieben werden. Um die vom BSG anerkannten Grundlagen und Methoden umzusetzen, wird im Anschluss ein fortschreibungsfähiges Berechnungstool zur Verfügung gestellt, mit dessen Hilfe folgende Anforderungen erfüllt werden:

- Vollständige Dokumentation des schlüssigen Konzeptes gegenüber der Sozialgerichtsbarkeit zu Annahmen, Datenbestand, Datenauswertung und Rechenschritten sowie den ermittelten Ergebnissen.
- Daten und Erkenntnisquellen können selbstständig fortgeschrieben werden. Das Berechnungsinstrument unterstützt dies durch automatisierte Einlesefunktionen per Knopfdruck, z. B. für SGB II-Daten oder Angebotsmieten.
- Den Anforderungen der dynamischen Rechtsprechung in diesem Bereich kann durch eigene Änderungen Rechnung getragen werden, z. B. Änderung der abstrakt angemessenen Wohnungsgrößen.

3. AKTUELLE DATEN

Mithilfe des Tools können eigenständig Wohnungsmarktbeobachtungen durchgeführt oder Angebotsmieten von Immobilienportalen eingelesen werden. Dabei kann flexibel auf Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt reagiert und eventuelle Unangemessenheit belegbar gemacht werden. Wir haben eine Kooperation mit Immobilienpartnern und können hierzu aktuelle Daten zur Verfügung stellen.

4. BETREUUNG IM ANSCHLUSS

Die Erarbeitung des schlüssigen Konzeptes erfolgt in enger Abstimmung mit dem Auftraggeber. Diese gilt sowohl während der Projektphase als auch nach dem Projekt. Wir stehen Ihnen für Stellungnahmen bei sozialgerichtlichen Prüfungen, oder wenn Sozialgerichte eine Erörterung des schlüssigen Konzeptes einfordern, zur Verfügung.

Geben Sie in Zeiten weitreichender Veränderungen Ihre Steuermöglichkeiten nicht aus der Hand.

Wir beraten Sie sehr gern und freuen uns über Ihre Anfrage.

*Kontakt für weitere
Informationen*



Marcel Neuse
M.A. Arbeitsmarktorientierte Beratung
T +49 911 9193 1580
E marcel.neuse@roedl.com

→ Mobilität

Das Mobilitätsamt der Zukunft

von Jörg Niemann und Thomas Seitz

Die Erreichung der Klima- und Umweltziele und die hierfür notwendige Verdoppelung der Fahrgastzahlen wird die Kommunen vor neue Herausforderungen stellen. Notwendig sind Verwaltungsstrukturen, die die Anforderungen an die neue Mobilität vor Ort nicht nur verwalten, sondern aktiv gestalten können. Damit wird die Gestaltungsaufgabe „Mobilität“ eine der zentralen strategischen Aufgaben der Kommunen in den kommenden Jahren. Strategische Themen sollten sich in der Aufbau- und Ablauforganisation wiederfinden, um eine effiziente Bearbeitung der priorisierten Aufgabe zu gewährleisten. Dies erfordert Strukturen, die durch eine möglichst geringe Anzahl an Schnittstellen sowie die passende Verortung von Rollen und Kompetenzen gekennzeichnet sind.

Die klassische Stab-Linien-Struktur der Landkreis- und Stadtverwaltung ist thematisch strukturiert. Der ÖPNV ist häufig dem Planungs- und/oder Schulamt zugeordnet, der Individualverkehr wird von den Baubehörden verantwortet und Umwelt- und Wirtschaftsförderung werden bei verkehrlichen Fragen einbezogen. Diese Struktur war geeig-

net, um z. B. die Abrechnung von Schülerkarten und - alle fünf Jahre - die Erstellung von Nahverkehrsplänen zu organisieren. Die Struktur ist jedoch nicht in der Lage, neue Aufgaben aus dem Bereich der New Mobility mit der dargestellten strategischen Bedeutung zufriedenstellend zu meistern. Bei der gelingenden Aufgabenerfüllung wird es darum gehen, im Sinne der Fahrgäste die Anforderungen an die Vernetzung verschiedener Verkehrsträger (Multimodalität), die Automatisierung der Fahrsysteme (autonomes Fahren und Infrastruktur) und Dekarbonisierung (E- bzw. H2-Mobilität und Infrastruktur) zwischen den Beteiligten zu koordinieren und zu finanzieren. Zudem werden neue Aufgaben im Bereich der Erhebung und Verwendung von Mobilitätsdaten entstehen. Denn schließlich kann eine Erweiterung der Mobilitätsangebote nur mit zusätzlichen Mitteln gelingen. Dabei gehen wir davon aus, dass in den kommenden Jahren die Möglichkeiten der Drittnutzer- bzw. Nießnutzerfinanzierung (über Gebühren und Beiträge sowie Sonderabgaben) und die Einführung sog. Mobilitätsbudgets als Gegenleistung durch die Landesgesetzgeber deutlich gestärkt werden.



Überträgt man diese neuen Aufgaben mit ihren Anforderungen auf die klassische Stab-Linien-Struktur, so wird deutlich, dass die Bewältigung der Anzahl an Schnittstellen mit dem Bauamt, dem Rechtsamt, dem Amt für Wirtschaftsförderung, der Umweltbehörde, dem Sozial- und Ordnungsamt sowie dem/der Datenschutzbeauftragten etc. überkomplex wird. Ein ergebnissichernder Bearbeitungsprozess kann auf diese Art und Weise nicht sichergestellt werden, was zur Verfehlung strategischer Ziele führen wird.

Aus unserer Sicht bietet sich daher eine dauerhafte Neuorganisation an, in der ein eigenständiges „Amt für Mobilität“ entsteht. Dies kann zum Beispiel Kompetenzen im Bereich der Planung, des ÖPNV und des Rechtsamts in Sachen Mobilität und verkehrliche Infrastruktur umfassen. Die so etablierte neue Linienstruktur wird durch eine Amtsleitung verantwortet, die die Koordination zu den verbleibenden Schnittstellenämtern wie etwa der Kämmerei „auf Augenhöhe“ der Amtsleitungen übernimmt. Als erster Schritt ist auch die Etablierung einer Stabsstelle (z. B. Mobilitätsmanager) denkbar. Jedoch können solche Entwicklungen nur ein erster Schritt zur Neugestaltung sein, da eine Stabsstellenlösung die strukturellen Nachteile einer Mehr-Ämter-Verwaltung nicht zu lösen vermag.

Eine weitere Bedeutung wird den Verkehrsverbänden zukommen. Bereits heute übernehmen die Verkehrsverbände weitere Aufgaben im Bereich der neuen Mobilität und entwickeln sich von Verkehrsverbänden zu Mobilitätsverbänden weiter. Beispiele dieser Entwicklung gibt es vor allem in den Verkehrsverbänden in Ballungszentren. Zu nennen ist etwa der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV), der durch die Gründung der fahma GmbH die Kompetenzen für den Einsatz von E-Fahrzeugen, die Beschaffung von OnDemand-Software und die Einführung von autonomen Fahrsystemen in einer gesonderten Gesellschaft bündelt und die Kompetenzen den Mitgliedskommunen, die der Stadt Frankfurt am Main, der Wissenschaftsstadt Darmstadt zur Verfügung stellt.

Dass sich jedoch nicht alle Aufgaben auf einen Verkehrsverbund übertragen lassen, zeigt etwa das Beispiel der Wissenschaftsstadt Darmstadt, wo im Jahr 2020 das Straßenverkehrs- und Tiefbauamt mit dem Mobilitätsamt zu einem neuen erweiterten Mobilitätsamt zusammengefasst wurden. Weitere Beispiele aus dem Landkreis München aber auch aus den ländlichen Regionen, wie dem Landkreis Schwäbisch-Hall zeigen, dass einige Kommunen die neuen Anforderungen in neue Strukturen überführen.

FAZIT

Die veränderten Aufgaben im Bereich der Mobilität führen zu einer veränderten strategischen Bedeutung für die Kernverwaltung. Notwendig ist eine Neustrukturierung, die gestalten statt verwalten und eine effiziente Aufgabenwahrnehmung durch eine Zusammenfassung mehrerer Ämter in einem Amt für Mobilität ermöglicht.

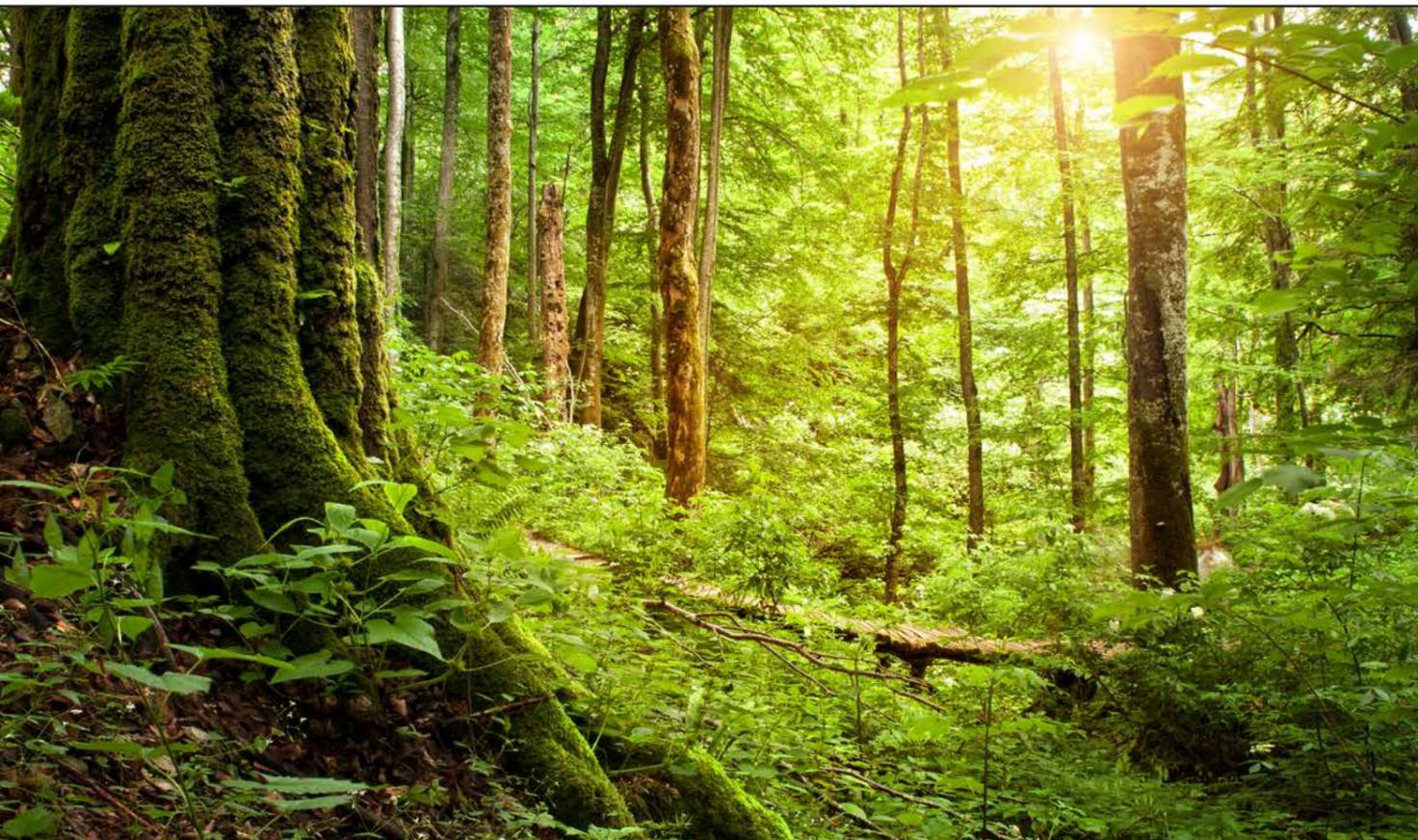
Kontakt für weitere Informationen



Jörg Niemann
Diplom-Jurist
T +49 40 2292 977 33
E joerg.niemann@roedl.com



Thomas Seitz
Diplom-Betriebswirt (FH)
T +49 911 9193 3510
E thomas.seitz@roedl.com



→ Energie

Klimaneutralität durch kommunale Wärmeplanung

Planungssicherheit für Wärmenetze

von Victoria von Minnigerode und Martina Weber

Mit dem novellierten Klimaschutzgesetz (KSG), das am 31.8.2021 in Kraft trat, hat der Bundesgesetzgeber erste Weichen auf dem Weg zur beschleunigten Klimaneutralität bis 2045 gestellt. In einem ersten Schritt sollen bis zum Jahr 2030 65 Prozent der Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 gesenkt werden. Die Bundesregierung hat seit dem Frühjahr 2021 bereits eine Reihe an insbesondere energiepolitischen Gesetzesnovellen auf den Weg gebracht, die dazu beitragen sollen, die Erreichung der Klimaziele zu sichern.

Handlungsbedarf besteht insbesondere im Bereich der Wärmeversorgung. Der Anteil der Erneuerbaren Energien zur Deckung des Wärmebedarfs in Deutschland steigt seit den 1990er Jahren zwar kontinuierlich an. Gleichwohl sind jährlich rund 40 Prozent der energie-

bedingten CO₂-Emissionen in Deutschland auf den Wärmesektor zurückzuführen. Die Ereignisse der vergangenen Monate insbesondere im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine und den befürchteten Engpässen in der Gasversorgung haben zusätzlich verdeutlicht, dass die Wärmewende und die zunehmende Unabhängigkeit von fossilen Rohstoffen auch Fragen der öffentlichen Sicherheit betreffen.

Anders als Strom kann Wärme nicht ohne Weiteres über lange Strecken transportiert werden. Der Transformationsprozess muss daher vor Ort gestaltet werden. Neben der Senkung des Wärmebedarfs von Gebäuden durch hohe Effizienzstandards und energetische Sanierung gilt es, Erneuerbare Energien wie Solarenergie, Geothermie und Umweltwärme gezielt zu nutzen.

WELCHEN BEITRAG KÖNNEN KOMMUNEN LEISTEN?

In der Transformation des Wärmesektors kommt den Kommunen eine Schlüsselrolle zu. Investitionsentscheidungen müssen überwiegend vor Ort und unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten getroffen werden. Erfolgreiche Transformationsstrategien können vor diesem Hintergrund auch nur unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen und Potenziale erfolgreich entwickelt werden. Die Kommunen sind daher gefragt, durch eine strategische kommunale Wärmeleitplanung zum Gelingen der Wärmewende vor Ort beizutragen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat mit seinem am 28.7.2022 veröffentlichten Diskussionspapier¹ einen Vorschlag zur Umsetzung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung vorgelegt. Damit sollen die entsprechenden Beschlüsse des Koalitionsvertrags und des zweiten Entlastungspakets vom 23.3.2022 umgesetzt werden. Zentrales Ziel einer einheitlich geregelten, verbindlichen kommunalen Wärmeplanung soll insbesondere sein, die Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen zu erhöhen.

Bislang haben nur wenige Bundesländer ihre Kommunen zur Durchführung einer kommunalen Wärmeplanung gesetzlich verpflichtet. Das BMWK möchte künftig bundesweit Kommunen ab einer Größe von rund 10.000 bis 20.000 Einwohnern verpflichten, eine kommunale Wärmeplanung vorzunehmen. Dabei soll zunächst eine Bestandsanalyse erfolgen, die von Potenzial- und Zielanalysen gefolgt in der Entwicklung einer Handlungsstrategie mündet.

WIE ERFOLGT DIE UMSETZUNG VOR ORT?

Bei der konkreten Ausgestaltung der kommunalen Wärmeplanung vor Ort wird es nicht zuletzt darum gehen, bestehende Instrumente und Strukturen zu nutzen, um etwa den Ausbau und Absatz von Wärmenetzen zu sichern. Wärmenetze können effizient kleine Siedlungen bis hin zu ganzen Stadtteilen mit Wärme versorgen und bilden einen wesentlichen Baustein in der kommunalen Wärmeplanung. Bei der Umsetzung von Wärmeversorgungsvorhaben sehen sich Kommunen und Energieversorger regelmäßig mit Planungsunsicherheiten und erheblichen Investitionen konfrontiert. Hohe Anschlussdichten sind für die Wirtschaftlichkeit von Wärmenetzen unerlässlich. Bislang lässt sich jedoch feststellen, dass Kommunen von den ihnen zur Verfügung stehenden kommunal- und bauplanungsrechtlichen Instrumenten nur zurückhaltend Gebrauch machen.

Die kommunale Wärmeplanung hängt wesentlich mit der städtebaulichen Planung zusammen und sollte daher etwa im Rahmen der Bauleitplanung stets Berücksichtigung finden. Kommunen haben die Möglichkeit, in Bebauungsplänen verbindliche Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen zu treffen. Durch entsprechende Festsetzungen können in Bebauungsplänen die Grundlagen für energieeffizientes Bauen und den Ausbau der Erneuerbaren Energien geschaffen sowie Flächen für Heizzentralen und Versorgungsstrassen für Wärmenetze gesichert werden. Darüber hinaus können im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung Gebiete festgesetzt werden, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht bzw. nur beschränkt verwendet werden dürfen oder in denen bei der Errichtung von Gebäuden bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus Erneuerbaren Energien getroffen werden müssen. Ein Anschluss- und Benutzungszwang der Eigentümer geht mit diesen Festsetzungen allerdings nicht einher.

Ergänzend zu den Festsetzungsmöglichkeiten im Rahmen der Bauleitplanung können daher Vereinbarungen zur Umsetzung von Wärmeversorgungslösungen sowie bezüglich des Energiestandards der zu errichtenden Gebäude im Rahmen von städtebaulichen Verträgen oder Kaufverträgen über die Veräußerung städtischer Grundstücke getroffen werden.

Einen hohen Anschlussgrad an örtliche Wärmenetze können Kommunen sich und den örtlichen Energieversorgern im Übrigen durch einen Anschluss- und Benutzungszwang sichern. Die Gemeindeordnungen der Länder sehen die Möglichkeit vor, einen Anschluss- und Benutzungszwang für Wärmenetze durch Satzung festzusetzen. Solche Nah- oder Fernwärmesatzungen können ein wirkungsvolles Instrument in der Umsetzung kommunaler Wärmewendestrategien sein. Gleichwohl bedarf es zu ihrer rechtssicheren Ausgestaltung der Beachtung verschiedener rechtlicher Anforderungen. Wärmeanschluss- und Benutzungszwangssatzungen sind in der Regel nur dann zulässig, wenn es sich bei der Wärmeversorgung um eine öffentliche Einrichtung der Kommune handelt. Auch ist ihr Erlass je nach landesrechtlicher Ausgestaltung nur bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer städtebaulicher Gründe möglich.

In der Ausgestaltung ihrer Satzungsregelungen sind kommunale Satzungsgeber im Übrigen stets an die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie an

¹ https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/diskussionspapier-waermeplanung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

höherrangiges Recht gebunden. Eine fehlerhafte Ausgestaltung etwa im Zusammenhang mit den vorzusehenden Befreiungsmöglichkeiten kann zur Unwirksamkeit der gesamten Satzung führen. (Wir berichteten hierzu: Rechtliche Hürden bei der Ausgestaltung von Wärmeversorgungsansätzen mit Anschluss- und Benutzungszwang²)

GIBT ES AUCH ZIVILRECHTLICHE ABSATZSICHERUNGSMITTEL?

Auch in zivilrechtlicher Hinsicht gibt es zahlreiche Möglichkeiten zur Absatzsicherung. Diese können insbesondere dann interessant für Wärmeversorgungsunternehmen sein, wenn entweder keine rechtliche Möglichkeit besteht, die öffentlich-rechtlichen Instrumente zu nutzen oder politische Gründe der Einführung öffentlich-rechtlicher Instrumente entgegenstehen.

Zu den privatrechtlichen Absatzsicherungsinstrumenten zählen neben der klassischen Versorgungsdienstbarkeit die Unterlassungsdienstbarkeit sowie die Wärmelieferungs- oder Entgeltreallast. In der Regel bieten sich solche grundbuchbezogenen Sicherungsinstrumente dann an, wenn ein kommunaler Zwischenerwerb stattfindet oder im Rahmen eines Umlegungsverfahrens die Möglichkeit besteht, entsprechenden Zugriff auf die Grundstücke zu erhalten.

WELCHE BEDEUTUNG HAT DIE BESCHRÄNKTE PERSÖNLICHE DIENSTBARKEIT?

Die beschränkte persönliche Dienstbarkeit in Form einer Unterlassungsdienstbarkeit dürfte das wohl bekannteste Absatzsicherungsinstrument im zivilrechtlichen Bereich sein. In diesem Fall wird das Grundstück, das versorgt werden soll, zugunsten des Betreibers der Fernwärmeversorgungsanlagen (§ 1090 BGB) mit faktischen Bezugspflichten belastet. Derartige Dienstbarkeiten müssen lediglich vom Grundstückseigentümer bewilligt werden und gelten im Anschluss zulasten jedes weiteren Grundstückseigentümers, bis eine Löschung der Dienstbarkeit erfolgt. Soweit die Dienstbarkeit erst-rangig eingetragen ist, bleibt diese auch im Fall einer Zwangsversteigerung aufgrund von nachrangigen Grundschulden bestehen. Problematisch im Hinblick auf das Instrument der persönlichen Dienstbarkeit ist allerdings, dass die Belastung nicht in einem aktiven Tun (z. B. dem Fernwärmebezug an sich) bestehen darf, sondern lediglich eine Beschränkung bestimmter Nutzungen erfolgen darf (sog. „Unterlassungsdienstbarkeit“). Üblich ist deshalb, dass im Rahmen einer solchen Unterlassungsdienstbarkeit alle anderen Formen der Wärmeversorgung, wie Eigenversorgung oder Bezug von

Dritten für das betroffene Grundstück ausgeschlossen werden, was zu einer faktischen Bezugspflicht der Wärme durch den Begünstigten führt.

Nachteile dieses Sicherungsinstrumentes sind allerdings, dass der Eigentümer des zu belastenden Grundstücks mit der Eintragung der Dienstbarkeit einverstanden sein muss oder ein kommunaler Zwischenerwerb erfolgen muss. Zudem erfordert die notarielle Beurkundung der Dienstbarkeiten einen hohen Aufwand und zusätzliche Kosten. Auch die sich aus entsprechenden Dienstbarkeiten ergebenden Pflichten sind für Verbraucher oftmals nur schwer nachvollziehbar. Bei privaten Fernwärmeversorgungsunternehmen kommen kartellrechtliche Risiken aufgrund des Ausschlusses jeglichen Wettbewerbs im betroffenen Gebiet hinzu. Kommunen und Energieversorger sollten sich daher über die rechtlichen Anforderungen im Vorfeld informieren.

GIBT ES KOPPELUNGSANGEBOTE BEI KOMMUNALEM ZWISCHENERWERB?

Eine weitere Möglichkeit, einen entsprechenden Anschlussanreiz beim Immobilienerwerb zu setzen, stellt der „Wärmeerschließungsbeitrag“ dar. Einrichtungen der leitungsgebundenen Versorgung sind in der Regel keine Erschließungsanlagen im Sinne von § 127 Abs. 1 BauGB. Allerdings sind gem. § 127 Abs. 4 Satz 2 BauGB bei öffentlich-rechtlicher Wärmeversorgung Erschließungsbeiträge für Wärmeanlagen vertretbar (so auch VG Schwerin, Urteil vom 15.3.2012 – 8 A 547/11). Damit ist es grundsätzlich denkbar, dass die Kommune bei privatrechtlicher Wärmeversorgung neben dem Grundstückskaufpreis auch „Erschließungskosten“ als Grundstückskaufpreiskomponenten zur Refinanzierung der Verteilnetz- und Hausanschlussanlagen der Fernwärmeversorgung unter Einräumung einer privatrechtlichen Anschlussoption vereinbart. Dabei ist zu beachten, dass die Höhe der Erschließungskosten im Verhältnis zu den Grundstückskosten – vor allem bei preisgünstigen Zwischenerwerbsmodellen – von untergeordneter Bedeutung sein dürfte, sodass die Lenkungswirkung unter Umständen begrenzt ist. Dennoch schafft die Vorleistung von Baukostenzuschüssen und der Hausanschlusskosten einen Anreiz für Erwerber, sich auch ohne weitere Absatzsicherung vonseiten des Fernwärmeversorgers an die Fernwärmeversorgung anschließen zu lassen.

In der Regel wird diese wärmerechtliche Bindung auch nicht als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch die Kommune anzusehen sein, da eine solche im Immobilienmarkt üblicherweise nicht bestehen dürfte (BGH, Urteil vom 9.7.2022, KZR 30/00, Rn. 29).

WELCHE VERGABERECHTLICHEN ASPEKTE SIND ZU BERÜCKSICHTIGEN?

Im Hinblick auf den abzuschließenden Gestattungsvertrag mit Wärmeversorgern haben Kommunen im Übrigen das Vergaberecht zu beachten. Grundsätzlich haben Kommunen auf dem „Markt für Leitungs- und Wegerechte“ eine marktbeherrschende Stellung inne. Deshalb müssen diese im Regelfall durch Ausschreibung befristeter Wegenutzungsverträge sicherstellen, dass weder (kommunale) Unternehmen bevorzugt, noch andere Unternehmen im Wettbewerb behindert werden (§ 19 Abs. 2 Nr. 1 GWB). Bei der Ausgestaltung von Gestattungsverträgen und der vergaberechtlichen Einordnung ist deshalb ein sorgfältiges Vorgehen erforderlich.

WIR UNTERSTÜTZEN BEI DER REALISIERUNG

Wir beraten Kommunen, Energieversorger und Industrieunternehmen zu allen rechtlichen Fragestellungen ebenso wie zur wirtschaftlichen Umsetzbarkeit und Finanzierung anspruchsvoller Wärmeversorgungsprojekten. Kommen Sie bei Fragen gerne auf uns zu.

Kontakt für weitere Informationen



Victoria von Minnigerode
Rechtsanwältin, Fachanwältin für
Verwaltungsrecht
T +49 911 9193 3533
E victoria.vonminnigerode@roedl.com



Martina Weber
Rechtsanwältin
T +49 911 9193 1471
E martina.weber@roedl.com

² <https://www.roedl.de/themen/stadtwerke-kompass/2021/17/rechtliche-huerden-waermeversorgungsansetzen>.

→ Rödl & Partner intern

Veranstaltungshinweise



| | |
|--------------|---|
| THEMA | Datenschutzrechtliche Aspekte im Kontext von IT-Beschaffungen |
| TERMIN / ORT | 7.3.2023/ Nürnberg |
| THEMA | Social Media in der Kommune: (Datenschutz-)Rechtliche Fallstricke |
| TERMIN / ORT | 15.3.2023 / online |
| THEMA | 11. Bundesfachtagung Betreiberverantwortung |
| TERMIN / ORT | 24./25.4.2023 in Fulda |
| THEMA | IT-Vergaben |
| TERMIN / ORT | 25.4.2023 / online |

Alle Informationen zu unseren Seminaren finden Sie direkt im Internet unter:



<https://www.roedl.de/themen/fokus-public-sector/veranstaltungen-oeffentlicher-sektor>

Kontakt für weitere Informationen



Peggy Kretschmer
B.Sc. Wirtschaftswissenschaften
T +49 911 9193 3502
E peggy.kretschmer@roedl.com

Folgen Sie uns auf

LinkedIn®

Rödl & Partner Öffentlicher Sektor
<https://www.linkedin.com/company/oeffentlicher-sektor/>



Rödl & Partner

Impressum

Verantwortlich für redaktionelle Inhalte gemäß § 55 Abs. 2 RStV:

Prof. Dr. Christian Rödl
Äußere Sulzbacher Straße 100
90491 Nürnberg

Rödl GmbH Rechtsanwaltsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft
Äußere Sulzbacher Straße 100
90491 Nürnberg
Deutschland / Germany

Tel: +49 911 9193 0
Fax: +49 911 9193 1900
E-Mail: info@roedl.de
www.roedl.de

einzelvertretungsberechtigter Geschäftsführer:
Prof. Dr. Christian Rödl, LL.M., RA, StB

Urheberrecht:

Alle Rechte vorbehalten. Jegliche Vervielfältigung oder Weiterverbreitung in jedem Medium als Ganzes oder in Teilen bedarf der schriftlichen Zustimmung der Rödl GmbH Rechtsanwaltsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.



PEFC zertifiziert

Dieses Produkt stammt aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern und kontrollierten Quellen.

www.pefc.de