


Rödl & Partner

FOKUS PUBLIC SECTOR

Ausgabe:
OKTO-
BER
2021

Informationen für Entscheider in Verwaltung,
Unternehmen und Politik

- 
- | | | | |
|--|----|----|--|
| → Finanzen | | | |
| - Beratung aus einer Hand für Kindertagesstätten | 4 | | |
| - Kalkulation von kostendeckenden Entgelten | 8 | | |
| → Vergaberecht | | | |
| - Der Betriebsübergang im Vergabeverfahren | 10 | | |
| → Erneuerbare Energien | | | |
| - PV-Freiflächenanlagen – Wie Kommunen und Stadtwerke umfangreich profitieren können | 14 | | |
| → Special: Cybersecurity für Kommunen | | | |
| - Cyberattacken als dynamische und ständige Bedrohung verstehen! | | 19 | |
| - Gewissheit über die eigene Cybersecurity-Resilienz herstellen | | 20 | |
| - Wie gut sind die vorhandenen Notfallkonzepte? | | 22 | |
| - Greifen die Notfallmaßnahmen im Ernstfall? | | 24 | |
| - Handlungsbedarf im Überblick | | 25 | |
| → Rödl & Partner intern | | | |
| - Veranstaltungen | | 26 | |

Liebe Leserin, lieber Leser,

in der aktuellen Ausgabe unseres Fokus Public Sectors haben wir wieder interessante Beiträge aus den Bereichen Finanzen, Vergaberecht und Erneuerbaren Energien für Sie zusammengestellt. Zudem erwartet Sie ein Special mit umfangreichen Artikeln zum Thema Cybersecurity für Kommunen.

Erfahren Sie in dieser Ausgabe wie Rödl & Partner Sie bei der Gebührenkalkulation und weiteren Fachfragen zu Kindertagesstätten unterstützen kann. In einer Übersicht zeigen wir Schritt für Schritt, wie wir dabei vorgehen.

Im Bereich des Vergaberecht gehen wir auf die aktuelle Rechtssituation von Betriebsübergängen in Vergabeverfahren ein und zeigen deren Besonderheiten auf.

Der Klimawandel schreitet immer weiter voran und fordert Handlungsbedarf. Photovoltaikanlagen stellen eine günstige und nachhaltige Methode der Stromerzeugung dar. Wir erklären Ihnen, wie Stadtwerke und Kommunen davon profitieren können.

Persönliche Bürgerdaten sind sehr wertvoll – jedoch auch aus der Sicht von Hackern. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass es bereits einige Fälle gibt, bei denen sensible Daten gestohlen wurden. In unserem Special zum Thema Cybersecurity zeigen wir, welche Fragen sich Kommunen stellen müssen, um die ständige Gefahr von Cyberattacken zu verstehen und zu minimieren.

Viel Freude beim Lesen



MARTIN WAMBACH
Geschäftsführender Partner



HEIKO PECH
Partner

→ Finanzen

Beratung aus einer Hand für Kindertagesstätten

von Thomas Seitz und Florian Moritz

FACHLICHE BERATUNG UND ORGANISATIONSBERATUNG

Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege sollen nicht nur die Entwicklung des Kindes zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern, sondern auch die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen. Sie helfen so den Eltern dabei, Erwerbstätigkeit, Kindererziehung und familiäre Pflege besser miteinander vereinbaren zu können (§ 22 II SGB VIII).

Die Kindertagesstätten tragen somit einen großen Teil zur Funktionsweise unserer Gesellschaft bei. Auch die Verfügbarkeit von Fachkräften wird durch die Betreuung direkt, durch die Möglichkeit der Eltern weiterhin am Erwerbsleben teilhaben zu können, aber auch indirekt, wegen der Förderung der künftigen Fachkräfte des Landes, erhalten.

Spätestens seit dem Rechtsanspruch der Kinder auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege ab dem ersten Lebensjahr (§24 SGB VIII) ist die Bedeutung der Einrichtungen nicht mehr von der Hand zu weisen.

So positiv der Rechtsanspruch in Bezug auf die Wirtschaftsfähigkeit zu bewerten ist, stellt er doch die Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. Sie müssen seit dem 1.8.2013 einen Platz in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege für alle im Einzugsgebiet lebenden Kinder ab dem ersten Jahr bereitstellen. Für die Kommunen bedeutet dies sowohl ökonomische als auch organisatorische Folgen.

Die organisatorischen Aufgaben der Kommune in Bezug auf die Kindertageseinrichtungen beinhalten verschiedene Rollen, die jeweils mit pädagogischer und verwaltungsbezogener Fachlichkeit auszuführen sind.

Als öffentlicher Jugendhilfeträger ist in erster Linie eine Zusammenarbeit zwischen der freien und der öffentlichen Jugendhilfe zu schaffen. Verwaltungsbezogen kommen weitere Aufgaben dazu, beispielsweise Elternbeiträge und Gebühren zu kalkulieren, Bau-, Einrichtungs- und Betriebskostenzuschüsse zu gewähren, Pflichtzuschüsse der Kommune und des Landes an die freien Träger weiterzuleiten und alles insgesamt abzurechnen. Bei Neu- und Umbauten ist es Aufgabe der Kommune, diese baulich zu begleiten und nach Fertigstellung den Antrag der Betriebserlaubnis zu begleiten und zu unterstützen.

Pädagogisch sollte für alle Kindertageseinrichtungen im Einzugsgebiet eine Fachberatung installiert werden, die die fachliche Aufsicht und Betreuung sowie die Organisation genereller Fort- und Weiterbildungen für das Kita-Personal übernimmt.

Wird die Trägerschaft bei den Einrichtungen nicht von den freien Wohlfahrtsverbänden, kirchlichen Institutionen oder privaten Vereinen, Organisationen oder Firmen übernommen, erhält die Kommune oder Gemeinde die Trägerschaft für diese Kindertageseinrichtung.

Die Beschaffung, Gebäudeinstandhaltung, die Bereitstellung und Wartung der Hard- und Softwareinfrastruktur, der Haushaltsvollzug und die damit verbundene Finanzverwaltung sind dahingehend beispielhafte

weiterführende verwaltungsbezogene Aufgaben. Die Personaleinsatzplanung gehört in die pädagogische Zuständigkeit. Außerdem nimmt der Träger vereinzelt an Teambesprechungen teil, wirkt in Elternvereinen mit und dient als Rückfallebene bei Konflikten und Krisen in der Einrichtung. In Bezug auf die Qualitätssicherung und -entwicklung unterstützt er die Konzepterstellung, die Definition von Standards und die Reflexion von Verfahrensabläufen.

Übergreifend gibt es für die Sicherstellung des Rechtsanspruchs in (bspw. §§ 4, 5 KiBiZ) die gesetzliche Verpflichtung, eine Kita-Bedarfsplanung jährlich vorzunehmen. Darin werden die Geburtenzahlen sowie die Zu- und Wegzüge reflektiert, um auf strategischer Ebene eine Aussage zum künftigen Bedarf treffen zu können. Versorgungs- und Ausbauplätze ermöglichen eine Vergleichbarkeit der Zahlen. Da sich der gesetzliche Betreuungsanspruch nach dem individuellen Bedarf ausrichtet, ist das Dokument, das den Bestand an Plätzen, die Art (Kinder mit und ohne Behinderung u. a.) und die Ausgestaltung inklusive einer Elternbefragung beinhaltet, transparent für die Öffentlichkeit zu machen.

Im Schaubild sind die Rollen, die fachlichen Richtungen und die damit verbundenen Aufgaben exemplarisch dargestellt.

Zur Erfüllung der genannten Aufgaben sollte die Kommune ausreichend Personal vorhalten. Meist ist dieser Bereich in einem eigenen Sachgebiet mit entsprechenden Leitungskapazitäten organisiert.

Aus ökonomischer Perspektive werden vor allem die monetären Aspekte der Kindertagesbetreuung für die Kommune fokussiert. Wir begleiten in Organisationsuntersuchungen des Bereichs partizipativ die inhaltlich-fachliche, prozessuale und organisatorische Reflexion der Verwaltung der Kindertageseinrichtungen.

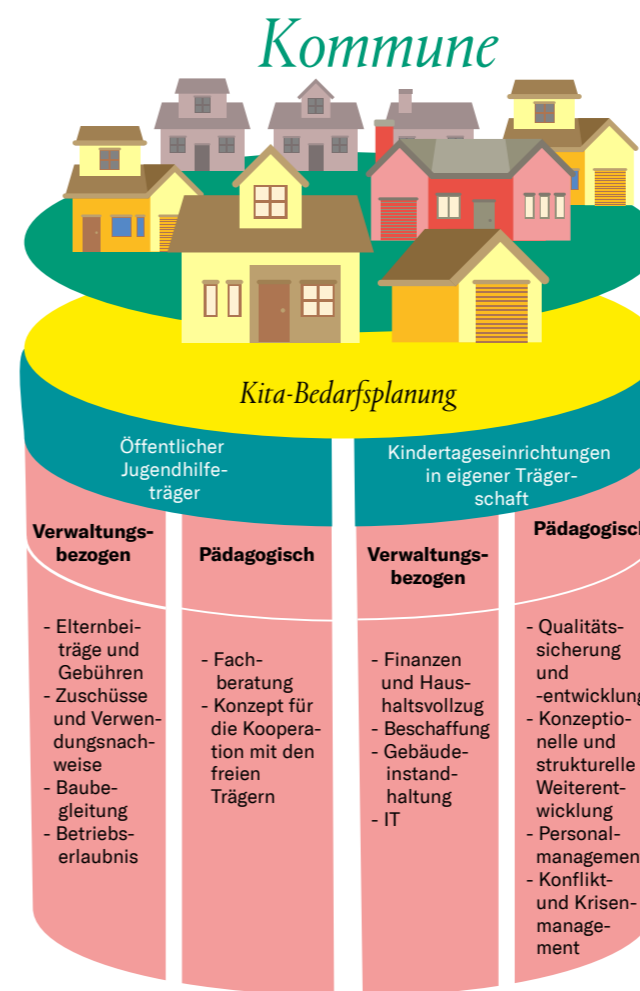
GEBÜHRENKALKULATION

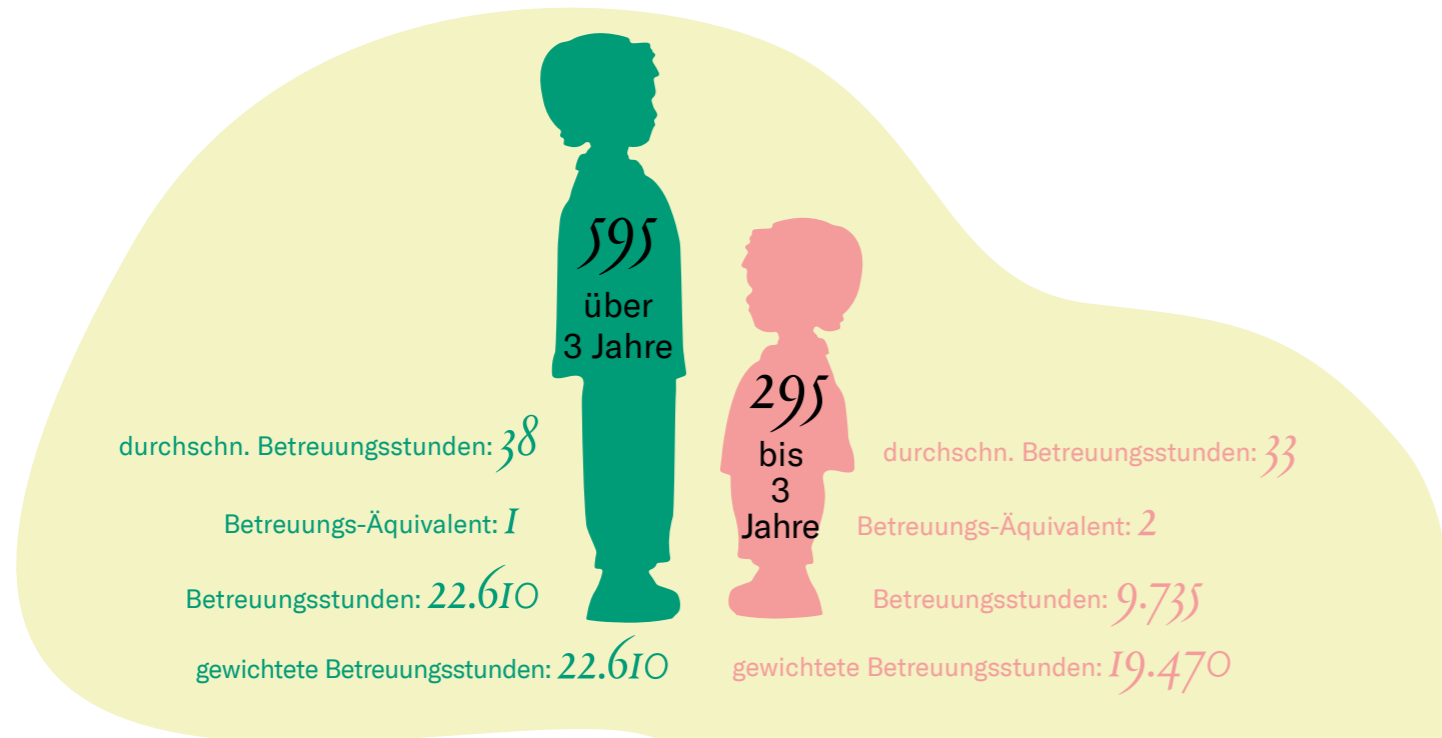
Kindertageseinrichtungen finanzieren sich über 3 unterschiedliche Säulen:

1. Bundesländer: Einrichtungsträger erhalten abhängig von den jeweiligen Landesregelungen Förderungen bzw. Finanzierungsanteile vom Land.
2. Elternanteil: Die freigemeinnützigen oder sonstigen Träger der Kindertageseinrichtungen können Elternbeiträge erheben (§ 90 Abs. 1 SGB VIII). Kommunen können für die Benutzung ihrer (eigenen) öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben.
3. Eigenanteil: Bei freigemeinnützigen Trägern ist der nicht durch das Entgelt der Kommune zu deckende Anteil selbst zu tragen. Für kommunale Einrichtungen ist der nicht anderweitig gedeckte Kostenanteil unmittelbar von der Kommune zu tragen.

Der Eigenanteil der Eltern ist dabei zentraler Diskussionspunkt, wenngleich die Gebührensätze ohnehin nicht kostendeckend erhoben und so aus einem kommunalen Zuschuss getragen werden. Einerseits können die Gebühren zum Attraktivitätskriterium für eine Kommune werden, andererseits bestehen sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach Vorgaben des Landes in Bezug auf die Ausgestaltung des Eigenanteils der Eltern. Daher kommt der Ermittlung und der Ausgestaltung des Eigenanteils der Eltern eine hohe Bedeutung zu.

Die Elternbeiträge müssen nach den Buchungszeiten stundenweise gestaffelt sein (u. a. Art. 19 Nr. 5 BayKiBiG). Es besteht die Möglichkeit, dass der Elternbeitrag auf Antrag ganz oder teilweise vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen wird, wenn die Belastung den Eltern und dem Kind aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist, § 90 Abs. 3 SGB VIII. Darüber hinaus können die Elternbeiträge bzw. KiTa-Gebühren z. B. nach sozialen Aspekten (insbesondere Geschwisterermäßigungen oder Staffelung nach Einkommen) sowie abhängig vom Alter des Kindes gestaffelt sein.





Gerade in Bayern ist die sachgerechte Gebührenerhebung mit der Staffelung nach Buchungszeitenkategorien für die Kommunen von besonderer Bedeutung, denn die Fördergelder sind an die Staffelung gekoppelt. Daneben wirken sich auch die Gewichtungsfaktoren für einen altersbedingt erhöhten Bildungs-, Erziehungs- oder Betreuungsaufwand auf die Förderung aus und sind daher im Rahmen der Gebührenermittlung zu beachten.

Im Rahmen der Kalkulation der Elternbeiträge bzw. KiTa-Gebühren unterstützen wir Sie mit unserer Expertise bei der:

1. Ermittlung der Gesamtkosten und der nicht durch anderweitige Förderung gedeckten Kosten
2. Ermittlung der Schlüsselgrundlagen für die sachgerechte Kostenzuordnung auf Gebührenbestandteile
3. Ermittlung der Gebührensätze je Betreuungsmodell in Abhängigkeit des Kostendeckungsgrads.

Grundlage für die Ermittlung der Gebührensätze ist zunächst die Zusammenstellung des Betreuungsangebots je Platz, je Betreuungsstunde und altersabhängig.

	Anzahl der Kinder	durchschn. Betreuungsstunden	Betreuungsstunden	gewichtete Betreuungsstunden
Summe	890	71	32.345	42.080
Summe/Monat			135.849	176.736
Summe/Jahr			1.630.188	2.120.832

Im Rahmen der Gebührenkalkulation können wir zudem die Gesamtkosten sowie einzelne Kostenarten anhand von Vergleichswerten interkommunal für Sie einordnen. Das liefert wertvolle Erkenntnisse für vertiefte Untersuchungen. In Bezug auf die Kindertageseinrichtungen liefern wir so die Beratung aus einer Hand.

Bei der anschließenden Ermittlung der Schlüsselgrundlagen für die sachgerechte Kostenzuordnung auf Gebührenbestandteile zeigen wir bestehende Ermessensspielräume auf.

Kostenposition	Gesamt	Betreuung		Verpflegung
		Platzabhängig	Zeitabhängig	
Personal	T€	Platzabhängig	Zeitabhängig	Verpflegung
Reinigung	T€	Platzabhängig	Zeitabhängig	Verpflegung
Wärme, Strom, Wasser	T€	Platzabhängig	Zeitabhängig	Verpflegung
Sonst. Gebäudekosten	T€	Platzabhängig	Zeitabhängig	Verpflegung
Verwaltung	T€	Platzabhängig	Zeitabhängig	Verpflegung
Verpflegung	T€	Platzabhängig	Zeitabhängig	Verpflegung
Landesmittel	T€	Platzabhängig	Zeitabhängig	Verpflegung
ungedeckt	T€	Platzabhängig	Zeitabhängig	Verpflegung

Als Zwischenergebnis aus der Ermittlung der nicht durch anderweitige Förderung gedeckten Kosten und der Kostenzuordnung lässt sich der gebührenfähige Aufwand für die Gebührenbestandteile platzabhängige Betreuung, zeitabhängige Betreuung und Verpflegung ersehen. Die zeitabhängige Betreuung wird über das Betreuungsäquivalent (bspw. Art 21 Abs. 5 BayKiBiG) nochmals altersabhängig gestaffelt.

Aus diesen „Platzkosten“ als Höchstgrenzen lassen sich für unterschiedliche Kostendeckungsgrade die Gebührensätze ermitteln. Hierbei zeigen wir die Auswirkungen auf die Gebührensätze und den Zuschussbedarf der Kommune auf und unterstützen Sie auf dem Weg zu einer sozialverträglichen Satzung.

Krippe (pro Monat)

Stunden	ungedeckt	30%	20%
3	352,69 €	219 €	186 €
4	429,61 €	251 €	208 €
5	506,52 €	283 €	229 €
6	583,43 €	315 €	251 €
8	737,26 €	380 €	294 €

Kindergarten (pro Monat)

Stunden	ungedeckt	30%	20%
3	237 €	170 €	154 €
4	276 €	186 €	165 €
5	314 €	203 €	176 €
6	353 €	219 €	186 €
8	430 €	251 €	208 €

Eigenanteil

Gesamt	0 €	4.860.870 €	5.940.280 €
--------	-----	-------------	-------------

Profitieren Sie von unserem ganzheitlichen Beratungsansatz für Kindertagesstätten aus einer Hand. Wir begleiten Sie gerne bei Organisationsuntersuchungen, bei Gebührenkalkulationen und bei sonstigen Fachfragen zu Kindertageseinrichtungen.

Kontakt für weitere Informationen



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



Florian Moritz
Diplom-Kaufmann
T +49 911 9193 3623
E florian.moritz@roedl.com

Haben Sie Ihre Gebühren und Beiträge im Blick?

Wir übernehmen die Kalkulation und Kommunikation für Sie!

Die Entgeltkalkulation sichert die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge. Insbesondere in Phasen von sinkenden (Steuer-)Einnahmen und steigenden Ausgaben müssen öffentliche Einrichtungen und Beteiligungen solide finanziert sein, damit die Aufgabenwahrnehmung auch künftig sichergestellt ist.

Personalknappheit, Aufgabenverdichtung oder befürchteter Widerstand bei Gremien und Bürgern führen in der Praxis jedoch häufig dazu, dass die Kalkulation von Gebühren, Beiträgen und Preisen auf die lange Bank geschoben wird.

Wir nehmen Ihnen diese Aufgabe ab. Dabei kalkulieren wir nicht nur Ihre Entgelte, sondern liefern Ihnen auch passende Argumente für deren Angemessenheit. Lassen Sie sich von uns unterstützen, damit Sie Zeit für Ihr Alltagsgeschäft gewinnen.

In wenigen Schritten zur Kalkulation



*Wasserversorgung | Abwasser-
entsorgung | Friedhöfe*

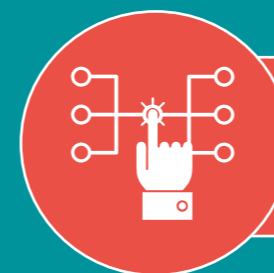
Kindertagesstätten | Abfallbeseitigung

Straßenreinigung | Marktbetriebe

*Kontakt für weitere
Informationen*



Alexander Faulhaber
Diplom-Kaufmann,
Diplom-Betriebswirt (BA)
T +49 911 9193 3507
E alexander.faulhaber@roedl.com



Der gesamte Projekt-
ablauf kann auch
rein digital erfolgen.



Fordern Sie ein kostenfreies Angebot an unter: <https://bit.ly/anforderung-fps>

→ Vergaberecht

Der Betriebsübergang im Vergabeverfahren

von Freya Schwering und Susanne Weinhausen

*Das Landgericht („LG“) Essen entschied am 22.3.2021, dass Arbeitnehmer*innen keinen Anspruch auf Aufnahme einer Betriebsübergangsordnung in die Vergabeunterlagen haben. Die obergerichtliche Entscheidung des Oberlandesgerichts („OLG“) Hamm steht noch aus. Zeit, sich den Betriebsübergang genauer anzusehen.¹*

DIE ENTSCHEIDUNG DES LG ESSEN

Das LG Essen entschied im März dieses Jahres, dass aus § 131 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“) Arbeitnehmer*innen kein subjektiv einklagbares Recht im Sinne eines Anspruchs auf Aufnahme der begehrten Betriebsübergangsordnung in die Vergabeunterlagen erwächst. Es handele sich bei der Norm vielmehr nur um eine vergaberechtliche Ordnungsvorschrift. Zu diesem Ergebnis kommt das Gericht mithilfe der im Folgenden kurz skizzierten Argumente:

- *Gegen die Einordnung des § 131 Abs. 3 GWB als Anspruchsgrundlage spräche aus Sicht des Gerichts der Wortlaut der Norm. Diese sei nicht als Anspruchsgrundlage formuliert, sondern richte sich explizit an den öffentlichen Auftraggeber, der die Ordnung verlangen soll.*
- *Die Verleihung eines Anspruchs zugunsten der Arbeitnehmer*innen sei dem System des GWB, das vorrangig nicht ihrem Schutz zu dienen bestimmt sei, fremd.*
- *Die Verpflichtung des öffentlichen Auftraggebers, im Regelfall einen Betriebsübergang anzuordnen, habe nach Auffassung des Gerichts vielmehr wettbewerbsregulierende Wirkung, indem er der Herstellung der Möglichkeit gleicher Teilnahme am Wettbewerb diene. Daher sind zunächst alle Unternehmen geschützt, die ihre Arbeitnehmer*innen zu tarif- bzw. marktüblichen Bedingungen beschäftigen wollen und daher Wettbewerbsnachteile erleiden würden, wenn ihre Wettbewerber mit günstigeren Beschäftigungsbedingungen kalkulieren könnten.*
- *Zuletzt war nach Ansicht des Gerichts der Schutz der Arbeitnehmer*innen nicht das leitende Motiv im Gesetzgebungsprozess des GWB.²*

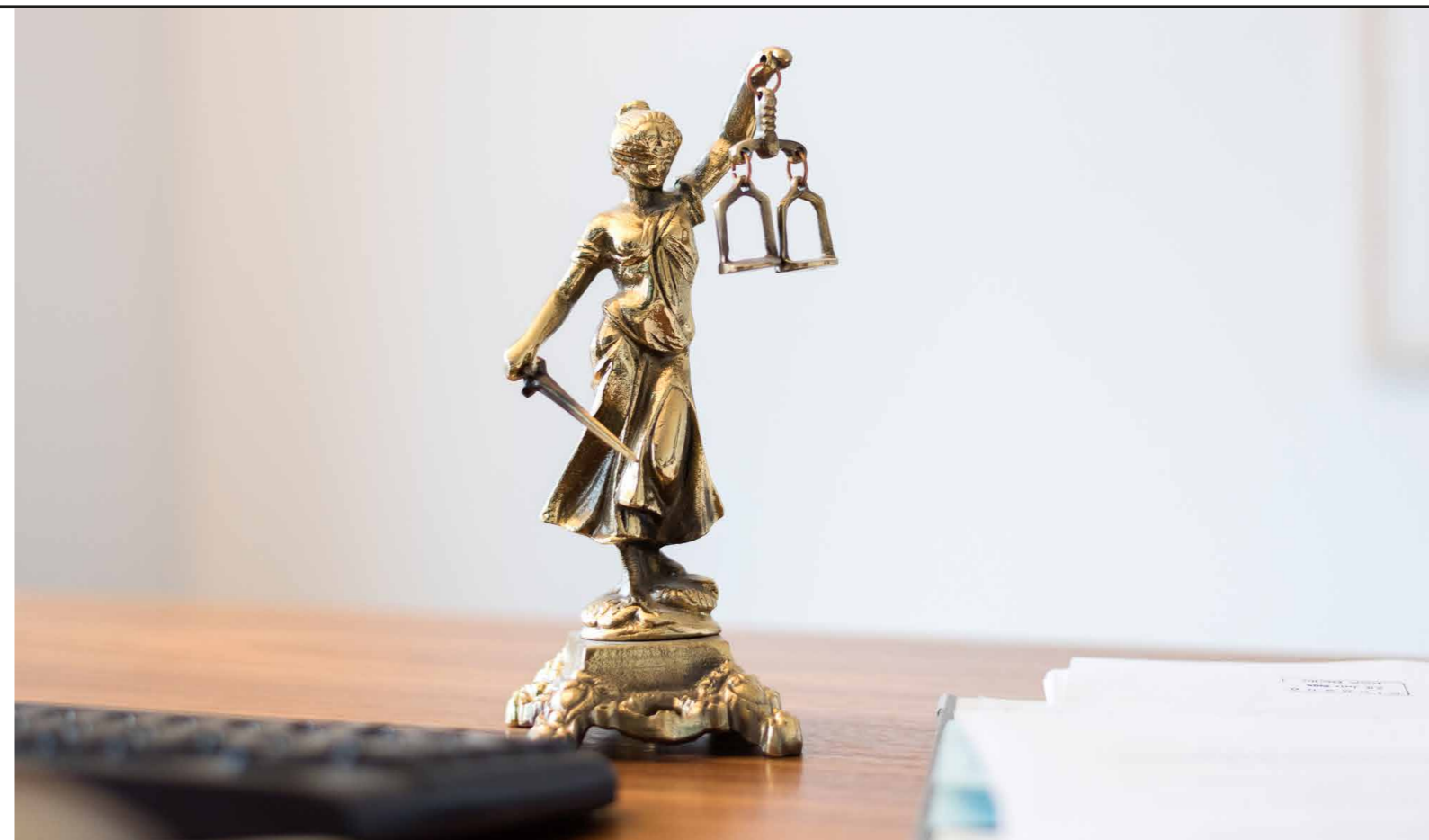
Es bleibt abzuwarten, ob das OLG Hamm die Auffassung des LG Essen teilt. Würde das OLG Hamm zu einem Anspruch zugunsten der Arbeitnehmer*innen kommen, würde dies viele Fragen über etwaige Ansprüche auch gegen den öffentlichen Auftraggeber aufwerfen. Die Entscheidung des OLG Hamm wird in Kürze erwartet.

Das streitige Verfahren zeigt erneut die durch die nationalen und europarechtlichen Vorschriften erfolgten Schnittstellen von Arbeits- und Vergaberecht. Nachfolgend wollen wir diese Schnittstellen und die daraus resultierenden Besonderheiten im Überblick darstellen.

GESETZLICHER BETRIEBSÜBERGANG NACH DEN ALLGEMEINEN GRUNDSÄTZEN

Grundsätzlich stellt sich bei der Übernahme und Fortführung von Unternehmen regelmäßig die Frage, ob die Kriterien eines Betriebsübergangs i. S. d. § 613a Bürgerliches Gesetzbuch („BGB“) erfüllt sind und die Vertragsparteien diese berücksichtigen und für die Umsetzung der Übernahme einkalkulieren müssen. Den Beurteilungskriterien kommt im Einzelfall unterschiedliches Gewicht zu; notwendig ist daher eine Gesamtbetrachtung der relevanten Voraussetzungen. Eine vertragliche Regelung über den Übergang ist hierbei nicht erforderlich. Geht ein Betrieb nach den Vorgaben des § 613a BGB über, tritt der neue Betriebsinhaber in sämtliche Rechte und Pflichten der übergehenden Arbeitsverhältnisse, die zum Übergabezeitpunkt mit dem Altbetreiber bestehen, per Gesetz ein. Die Arbeitnehmer*innen müssen dem Übergang nicht zustimmen, ihnen steht ein Widerspruchsrecht zu.³

Der Eintritt in die Rechte und Pflichten umfasst dabei die individualvertraglichen, tariflichen und kollektiven Regelungen. Der bisherige Arbeitgeber haftet neben dem neuen Inhaber für entsprechende Verpflichtungen, soweit sie vor dem Zeitpunkt des Übergangs entstanden sind und vor Ablauf von einem Jahr nach diesem Zeitpunkt fällig werden, als sog. Gesamtschuldner.⁴



DER BETRIEBSÜBERGANG UND DAS VERGABERECHT

GESETZLICHE BESONDERHEITEN

Die für das Vergaberecht zusätzlich relevanten Regelungen zu Betriebsübergang bzw. Personalübernahme sind in Art. 4 Abs. 5 der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 1370/2007 („VO (EG)“) sowie in § 131 Abs. 3 GWB geregelt. Diese Normen enthalten im Ausgangspunkt zunächst arbeitsrechtliche Aspekte. Sie erhalten jedoch dann weitere Bedeutung, wenn Leistungen im öffentlichen Personennahverkehr ausgeschrieben werden und es zu einem Betreiberwechsel kommen kann.

Öffentliche Auftraggeber *sollen* danach verlangen, dass bei einem Wechsel des Betreibers der Personenverkehrsleistung im Eisenbahnverkehr der ausgewählte Betreiber die Arbeitnehmer*innen, die beim bisherigen Be-

treiber für die Erbringung dieser Verkehrsleistung beschäftigt waren, übernimmt und ihnen die Rechte gewährt, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang gemäß § 613a BGB erfolgt wäre.⁵

Entscheidend ist zunächst, dass die Regelung des § 131 Abs. 3 GWB eine *Soll-Vorschrift* ist. Der Wortlaut deutet darauf hin, dass für den ausschreibenden öffentlichen Auftraggeber bezüglich des Übernahmeverlangens lediglich das sogenannte intendierte Ermessen eröffnet ist, sprich, dass dieser nur in Ausnahmefällen und bei Vorliegen eines sachlichen Grundes hiervon abweichen kann.

Die Vorschrift verweist ferner auf Art. 4 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1370/2007, die vom Anwendungsbereich weitreichender ist und sich auf die öffentlichen Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße⁶ bezieht⁷. Diese Regelung findet neben § 131 GWB Anwendung. Allerdings sieht die europaweit geltende VO (EG) kein inten-

¹ LG Essen, Urteil vom 22.3.2021, 1 O 35/21.

² LG Essen, Urteil vom 22.3.2021, 1 O 35/21, Rdnrn. 25-32 in juris.

³ vgl. § 613a Abs. 5 BGB.

⁴ § 613a Abs. 1 und 2 BGB mit Anpassungen.

⁵ § 131 Abs. 3 GWB mit Anpassungen.

⁶ Art. 1 Abs. 2 der VO (EG) 1370/2007, mit Ausnahme von Verkehrsdiensten, die hauptsächlich aus Gründen historischen Interesses oder zu touristischen Zwecken betrieben werden.

⁷ vgl. Müller, Saxinger, in: Verkehr und Technik, 12/2016, „Die Personalübernahme bei der Auftragsvergabe im Öffentlichen Personennahverkehr“, insbesondere zum Anwendungsbereich der beiden Normen.

diertes Ermessen vor. Vielmehr eröffnet sie der für das Vergabeverfahren zuständigen Behörde das uneingeschränkte Ermessen anhand eines Kann-Maßstabes zur Rechtegewährung.

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme vom 25.9.2015 zu § 131 GWB die Ersetzung von *können* in *sollen* zur stärkeren Sicherung der Arbeitsplätze gefordert und hierzu ausgeführt, dass diese Abweichung wegen der Liberalisierungstendenzen im ÖPNV erfolge, die einen häufigen Wechsel der Dienstleistungsunternehmen realistisch mache. Dies solle nicht auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen werden.⁸

Ungeachtet der teilweise bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken⁹ dieser Eingrenzung des Ermessens durch den deutschen Gesetzgeber, ist im Rahmen der umfassten Vergabeverfahren somit zu beachten, dass eine solche Verpflichtung der Anordnung durch den öffentlichen Auftraggeber als Grundfall vorgesehen ist, wenn kein sachlicher Grund vorliegt, der eine Ausnahme hiervon begründen kann. Darüber hinaus können die zuständigen Behörden eine solche Verpflichtung in weiteren Vergabeverfahren aussprechen nach den Grundsätzen der VO (EG).

Ein sich aus diesen gesetzlichen Grundlagen ergebender Anspruch für Arbeitnehmer*innen auf Anordnung der Verpflichtung dürfte, auch unter Berücksichtigung der genannten Entscheidung des LG Essen, abzulehnen sein. Hier bleibt allerdings die Entscheidung des OLG Hamm abzuwarten.

REICHWEITE DER BETRIEBSÜBERGANGSANORDNUNG

Erfolgt eine Verpflichtung, hat der Neubetreiber den betroffenen Arbeitnehmer*innen ein Angebot zur Übernahme zu unterbreiten. Ein reines Arbeitsvertragsangebot genügt nach überwiegender Meinung den erläuterten Grundsätzen nicht, da der neue Betreiber mit seinem Übernahmeangebot nicht hinter den Grundsätzen des § 613a BGB zurückbleiben darf.¹⁰

Fraglich ist allerdings, ob die Regelung des § 131 Abs. 3 GWB eine vollständige Verweisung auf die Rechtsfolgen des § 613a BGB vorsieht. Zweifel daran könnten sich unter Berücksichtigung des Wortlautes „*Rechte und Pflichten*“¹¹ ergeben in Abweichung zur Gewährung der

„*Rechte*“¹². Unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Vorschrift, insbesondere unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates¹³, dürfte allerdings davon auszugehen sein, dass eine umfassende Verweisung auf die Rechtsfolgen des § 613a BGB beabsichtigt wurde. Auch dürfte eine umfassende Rechtegewährung zu einer damit einhergehenden vollumfänglichen Pflichtenstellung des Neubetreibers führen. Ob auch eine entsprechende Unterrichtungspflicht mit Widerspruchsrecht der Arbeitnehmer*innen erfasst ist, bleibt fraglich. Jedenfalls wird in der Praxis ein den Vorgaben des § 613a BGB entsprechendes Angebot an die Arbeitnehmer*innen für erforderlich erachtet. Eine Ablehnung dieses Angebots kann daher als Widerspruch zur Übernahme eingeordnet werden.

Neben der aktuellen Rechtsprechung sollten auch Entwicklungen auf tariflicher Ebene nicht außer Acht gelassen werden. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Schienen Personen Nahverkehr („**BAGSPNV**“) hat beispielsweise mit verschiedenen Arbeitgebervertretern im Februar 2018 einen Leitfaden über die Umsetzung der Vorgaben des § 131 Abs 3 GWB entwickelt und den Wunsch nach einer einheitlichen und flächendeckenden tarifvertraglichen Vereinbarung geäußert.¹⁴

UMGANG IN DEN VERGABEUNTERLAGEN

Die Verpflichtung zum Betriebsübergang bzw. zur Personalübernahme sollte hinreichend bestimmt in den Vergabeunterlagen geregelt werden. Zum einen ist der (potenzielle) neue Betreiber rechtzeitig vor der Betriebsaufnahme darüber in Kenntnis zu setzen, welche Arbeitsverhältnisse auf ihn übergehen sollen, zum anderen sind die Arbeitnehmerdaten eine wichtige Kalkulationsgrundlage und dienen der Vergleichbarkeit der Angebote. Es sind daher in den Vergabeunterlagen neben dem Übergang der Arbeitsverhältnisse auch eine Vielzahl weiterer Daten zur Verfügung zu stellen, die den Bieter in die Lage versetzen, mit den übergehenden Personal zu kalkulieren. Dies betrifft die aktuellen bzw. einzuräumenden Arbeitsbedingungen, aber auch bspw. Geburtsdaten, Eintrittsdatum in den Betrieb, Angaben über den Kündigungsschutz, Familienstand und Unterhaltspflichten, Angaben zu befristeten Arbeitsverhältnissen, Bestehen von Betriebs- und Personalräten, geltende Tarifverträge und Betriebs- oder Dienstvereinbarungen.¹⁵

AUSKUNFTSVERPFLICHTUNG

Der bisherige Betreiber ist nach Aufforderung durch den öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, alle hierzu erforderlichen Angaben zu machen.¹⁶ Die Auskunft muss der bisherige Betreiber nicht automatisch erteilen, sondern erst nach entsprechender Aufforderung durch den öffentlichen Auftraggeber. Dabei muss der Schutz der personenbezogenen Daten sowie der Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden. Der Umgang mit informationellen Selbstbestimmungsrechten ist zu klären. Der Aufgabenträger übermittelt kalkulationsrelevante Daten als neutrale Clearingstelle.¹⁷

¹⁶ § 131 Abs. 3 Satz 4 GWB.

¹⁷ BT-Drs. 18/7086, 16.



Wollen Sie mehr über das Thema IT-Vergabe erfahren oder unseren Vergaberechtstag besuchen?

Dann sichern Sie sich jetzt Ihren Platz:

WERKSTATTGESPRÄCH IT-VERGABE
am 13.10.2021 in Nürnberg und am 27.10.2021 in Köln

VERGABERECHTSTAG am 9.12.2021 in Nürnberg oder online

Weitere Informationen zu unseren Veranstaltungen finden Sie direkt im Internet unter:

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



Kontakt für weitere Informationen



Freya Schwing
Rechtsanwältin, Europajuristin
T +49 911 9193 3511
E freya.schwing@roedl.com



Susanne Weinhausen
Rechtsanwältin
T +49 911 9193 3788
E susanne.weinhausen@roedl.com

⁸ Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts vom 25.9.2015, Drucksache 367/15 (Beschluss), S. 7.

⁹ vgl. u. a. Ruge/von Tiling: Die Anordnung der Personalübernahme durch die Vergabestelle im Konflikt mit dem Grundgesetz, NZA 2016, 1055.

¹⁰ vgl. u. a. Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht, 4. Auflage 2018, § 131 GWB, Rn. 17.

¹¹ in § 613a Abs. 1 S. 1 BGB.

¹² in § 131 Abs. 3 GWB und Art. 4 Abs. 5 der VO (EG) 1370/2007.

¹³ Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts vom 25.9.2015, a. a. O.

¹⁴ vgl. BAGSPNV, Leitfaden für eine Umsetzung der Vorgaben des § 131 Absatz 3 GWB zum Personalübergang, Stand Februar 2018.

¹⁵ Dönneweg in Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Dezember 2020, Art. 4 Abs. 5 Rn. 36.

→ Erneuerbare Energien

PV-Freiflächenanlagen

Wie Kommunen und Stadtwerke umfangreich profitieren können

von Kai Imolauer und Michael Rogoll

Spätestens seit dem neuen Klimaschstandsbericht des IPCC und den Gerichtsurteilen für mehr Klimaschutz oder der kürzlichen Flutwasserkatastrophe, deren Ursache zum Großteil ebenfalls der menschengemachte Klimawandel ist, wird klar, dass wir global und in Deutschland mehr Erneuerbare Energien (EE) brauchen. Als inzwischen auch volkswirtschaftlich günstigste Option wird der massive Ausbau Erneuerbarer Energien sowohl von Industrie als auch von Verbänden gefordert. Als zentrales Standbein neben der Windkraft steht dabei die (Freiflächen-)Photovoltaik als eine der günstigsten Formen der nachhaltigen Stromerzeugung im Fokus. Die Nachfrage von allen Seiten ist groß und daher überrascht es nicht, dass es quasi keine PV-Projekte am Markt gibt und Projektentwickler hochaktiv auf der Suche nach Flächen sind. Um an diesem attraktiven Markt teilzunehmen bzw. profitable Projekte umzusetzen, haben Kommunen und Unternehmen in kommunaler Hand entscheidende Vorteile: Regionalität, entgegengebrachtes Vertrauen, lokale Netzwerke und Ortskenntnisse. Dadurch können insbesondere auch Flächenkommunen große Freiflächen-Projekte initiieren bzw. realisieren, die ein externer Entwickler nie umgesetzt hätte.

REGIONALE WERTSCHÖPFUNG DURCH NACHHALTIGE ENERGIEERZEUGUNG

Durch die gute Vernetzung, das Vertrauen und die Tatsache, dass bei Umsetzung des Projektes durch die Kommune oder den örtlichen Energieversorger auch die Wertschöpfung großteils in der Region verbleibt, lassen

sich viele notwendige Akteure überzeugen. Insbesondere die Flächensicherung und Flächennutzungs- und Bauungsplanung lässt sich vereinfachen bzw. beschleunigen. Sind diese grundlegendsten Projektrechte gesichert und zudem der Netzanschluss geklärt, gibt es verschiedene Konzepte der Umsetzung und Beteiligung. Je nach Umsetzungskonzept bestehen verschiedene Erlösmöglichkeiten bei der Kommune: In jedem Fall liegen die Gewerbesteuer und die Pachteinahmen aus den gemeindeeigenen Grundstücken bei der Kommune. Dazu kommt die Option auf den kürzlich beschlossenen Anreiz für die Standortkommunen in Höhe von 0,2 ct/kWh. Die Rendite aus der Anlage, die Partizipation an der Betriebsführung und weitere Effekte ergeben insgesamt eine Fülle an positiven Effekten für Unternehmen, Kommune und Bürger. Grundsätzlich ist daher zu empfehlen, entsprechende Projektoptionen frühzeitig zu prüfen und zu bewerten. Krisen wie die aktuelle haben auch wieder gezeigt, wie wichtig eine langfristige finanzielle Basis für eine Gemeinde sein kann.

JEDE FREI(E)-FLÄCHE IST WERTVOLL

Ausgangspunkt eines jeden EE-Projektes ist die Sicherung von geeigneten Flächen. Idealerweise fällt die Fläche in die Förderkulisse des EEGs. Sollte das nicht der Fall sein, zeigt die aktuelle Entwicklung der PV-Branche und der Strombörsen, dass auch immer mehr Anlagen über Stromlieferverträge (engl. PPA: Power-Purchase-Agreements) finanziert und umgesetzt werden können. Ebenso gilt, je größer die Fläche desto besser, da der Strom so günstiger produziert werden kann und damit die Wettbewerbschancen verbessert werden. Ob die

Fläche im Eigentum der Kommune ist oder in Privat-hand, spielt in dem Fall eine untergeordnete Rolle. Wichtig ist eher, frühzeitig die Möglichkeiten des Netzanschlusses zu sondieren, da die Anschlusskosten eine wesentliche Größe der Wirtschaftlichkeit darstellen. Die grundlegende Betrachtung der Wirtschaftlichkeit sollte nach der ersten Konzeptfestlegung analysiert werden und dann bei wesentlichen Änderungen angepasst bzw. aktualisiert werden.

PROJEKTENTWICKLUNG - DIY

Parallel zu der Klärung der oben genannten essenziellen Projektrechte (Flächensicherung, Netzanschluss) sind basierend auf dem spezifischen Projekt die Optionen des weiteren Vorgehens zu klären. Grundlage ist dabei die Prüfung der Flächen auf Vergütungsfähigkeit nach dem EEG, da dieses auch heute noch die sichere 20-jährige Basis für eine gesicherte Projektfinanzierung darstellt. Zudem ist über das Konstrukt der Direktvermarktung mit Marktprämie eine wirtschaftliche Partizipation an Strompreishochs ähnlich der letzten Monate möglich. Je nach Fläche und Strommarktentwicklung werden PPAs ein immer gängigeres Mittel der Erlössicherung darstellen und sind daher in jedem Fall als Optimierungsszenario mit zu betrachten.

Auf Ebene der Genehmigungsplanung kann zeitgleich mit der Anpassung der Flächennutzungspläne bzw. der B-Planung begonnen werden. Ebenso sind kommunalrechtliche Aspekte mit der Rechtsaufsicht zu klären.

Auf dieser Basis und bei positiver Wirtschaftlichkeit können die verschiedenen Arten der Weiterführung des Projektes analysiert und bewertet werden. Diese gehen von der kompletten Eigenentwicklung und dem Eigenbetrieb bis zum frühestmöglichen Verkauf der Projekt-

rechte. Dabei ist die Finanzierung bzw. die Finanzierbarkeit mit den jeweiligen Implikationen auf die weitere Projektdurchführung frühzeitig mit einzubeziehen.

Klar ist, dass mit jeder Auslagerung von Risiko auch Mitbestimmungsrechte und Chancen aus der Hand gegeben werden. Aus strategischer Sicht sind solche Maßnahmen nur empfehlenswert, wenn es keine andere Option gibt. Die Erkenntnisse bzgl. strategischer Ausrichtung als Richtungsvorgabe nehmend ist ein machbares gesellschaftsrechtliches Konzept zu entwickeln und auch steuerlich zu optimieren.

BESCHAFFUNG UND ERRICHTUNG ÜBER EINEN GENERAL-ÜBERNEHMER

In den meisten Fällen wird unabhängig von dem Umsetzungskonzept die Anlage von einem Generalübernehmer (Engineering, Procurement, Construction: EPC) geplant, beschafft und errichtet. Die Ausschreibung desselben ist normalerweise je nach Größe der Anlage deutschland- oder europaweit durchzuführen. Beide Formen der Ausschreibung sind – entgegen etwaiger Vorbehalte – oft angewandte Prozeduren und stellen keine Beeinträchtigung in der Durchführung dar.

Ist der Generalübernehmer ermittelt, erstellt dieser die Baugenehmigung inklusive der zugehörigen Gutachten und reicht diese ein. Erst nach Genehmigung wird ggf. die Teilnahme an der EEG-Ausschreibung ausgelöst und anschließend die Beschaffung bzw. der Bau freigegeben.

Währenddessen bleibt ausreichend Zeit, sich um die weiteren gegebenenfalls notwendigen Beschaffungen zu kümmern: z. B. Fremdfinanzierung ggf. unter Einbezug von Kommunalbürgschaften, technische und kaufmännische Betriebsführung, Versicherung und Direktvermarktung.

BETRIEB - AB IN DIE GEWINNZONE

Nach der Inbetriebnahme sind PV-Anlagen in der Regel einfach zu handhaben. Die Abwesenheit von beweglichen Teilen macht auch die Betriebsführung so einfach,



dass eigenes Personal nach kurzer Schulungszeit grundlegende Aufgaben übernehmen kann. Da inzwischen davon ausgegangen wird, dass Module mindestens bis zu 30 Jahre Lebenszeit haben, ist das einzige ggf. auszuwechselnde Anlagenteil der Wechselrichter. Durch 24/7-Anlagenüberwachung ist man immer über den aktuellen Status informiert und kann schnell auf Fehler reagieren. Das technische Risiko ist in den meisten Fällen also sehr überschaubar.

Wie schon erwähnt, sind daher die vielfachen Erlösquellen der primäre Fokus während des Betriebs. Neben Pacht- und Gewerbesteuerereinnahmen kann bei künftigen Projekten mit der neuen Beteiligung in Höhe von 0,2 ct/kWh für Kommunen gerechnet werden. Alleine diese kommunale Beteiligung kann 2.000 €/MWp pro Jahr ausmachen. Bei einer großen EEG-Ausschreibungsanlage mit 20 MWp sind das ca. 40.000 Euro pro Jahr und rund 800.000 Euro über 20 Jahre, die ohne Gegenleistung der Gemeinde „erwirtschaftet“ werden können.

Die höchste Wertschöpfung wird erreicht, wenn die Kommune bzw. der lokale Energieversorger im Besitz der Anlage bleibt und sich so neben dem wohl größten Posten der Rendite auch ggf. die Partizipation an der Betriebsführung sichern kann. Die Finanzierung über Kommunalbürgschaften stellt eine weitere Optimierung dar.

Neben all diesen wirtschaftlichen Potenzialen ist der strategische Vorteil des Zugriffs auf eine große Menge an Grünstrom beachtenswert. Wie schon erwähnt, befindet sich die Energiewirtschaft und auch der Strommarkt im Umbruch. Da davon auszugehen ist, dass Grünstrom in den nächsten Jahren immer mehr nachgefragt wird, ist eine PV-Anlage als Erzeuger von günstigem nachhaltigen Strom ein wertvolles Asset. Da das EEG auch den Wechsel zwischen Vermarktungsarten erlaubt, kann auch unter den Regularien des EEGs eine flexible Vermarktung angedacht werden.

Sofern Sie also entsprechende Projekte planen oder Zugriff auf potenzielle Flächen haben, kommen Sie gerne auf uns zu! Wir unterstützen Sie bei der Bewertung oder der Projektstrukturierung und der weiteren Projektentwicklung. Wir freuen uns auf Ihre Anfrage.

Kontakt für weitere Informationen



Kai Imolauer
Diplom-Wirtschaftsingenieur (FH)
T +49 911 9193 3606
E kai.imolauer@roedl.com



Michael Rogoll
M.Sc. Engineering
T +49 911 9193 3782
E michael.rogoll@roedl.com



Cybersecurity für Kommunen

Lesen Sie mehr zu diesem Thema in unserem Special auf den folgenden Seiten >>



Cybersecurity für Kommunen

Cybersecurity als integralen Steuerungsbestandteil akzeptieren

Die jüngst öffentlich bekannt gewordenen Fälle von aus Sicht der Hacker „erfolgreichen“ Cyberangriffen wie in der Gemeinde Geisenheim¹ oder im Landkreis Anhalt-Bitterfeld² zeigen auf, wie verwundbar Kommunen sowie deren Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sein können.

Es ist leider nur eine Frage der Zeit, bis einer der breit angelegten Hacker-Angriffe aufgrund der vielen möglichen Angriffsvektoren erfolgreich sein wird. Zum anderen ist die Arbeitsteilung der Angreifer zwischenzeitlich so perfide, dass auch ein gezielter Angriff auf eine Verwaltung – gerade vor dem Hintergrund der enorm wichtigen, wertvollen und besonders schützenswerten Bürgerdaten – zunehmend wahrscheinlicher wird.

Eine Auseinandersetzung der Verwaltungsführung mit den Risiken aus dem Cyberraum erscheint nicht nur als geboten, sie ist hinsichtlich der Erkenntnisse der letzten Monate ein Muss. Ein „weiter so“ kann nicht die Antwort auf die sich dynamisch verändernde digitalisierte Welt sein.

Unsere Experten haben in diesem Special das Augenmerk auf wesentliche Steuerungsbedarfe gelegt, die heute eine Kommune in ihren Steuerungskanon aufnehmen sollte. Nehmen Sie sich die Zeit. Sie ist sinnvoll genutzt!

Für weitere Informationen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

HANNES HAHN

CISA - CSP - DSB,
IT-Auditor IDW,
Zert. ISIS12®-Berater

T +49 221 949 909 165
E hannes.hahn@roedl.com



Cyberattacken als dynamische und ständige Bedrohung verstehen!

Das Risikomanagement muss um eine wesentliche Facette erweitert werden. Jede Organisation muss sich im Klaren sein, dass es nur noch eine Lösung gibt, nämlich sich mit der Gefahr, der Wahrscheinlichkeit und dem potenziellen Schaden durch einen Hackerangriff auseinanderzusetzen. Dabei ist dieses Risiko nicht mehr nur alleine Sache der IT! Die oberste Verwaltungsführung ist in der Pflicht, sich steuernd und angemessen in Mittel und Maßnahmen mit dem Risiko, Opfer einer Cyberattacke zu werden, nachweisbar auseinanderzusetzen.

Leider sind die Häufungen in den Medien zum Thema Cyberangriffe gegenüber Kommunen mittlerweile nicht mehr zu ignorieren. Eine ganze Reihe von leider „erfolgreichen“ Angriffen auf Landkreise und Gemeinden zeigt deutlich auf, dass vor allem im Hinblick auf die so wertvollen und besonders schützenswerten Bürgerdaten einiges zu tun ist und sein wird. Hier stehen die Kommunen in Deutschland vor einigen zu bewältigenden Herausforderungen.

Eine Auseinandersetzung der Verwaltungsführung mit den Risiken aus dem Cyberraum erscheint nicht nur als geboten. Sie sind mit den Erkenntnissen aus den letzten 12 Monaten ein Muss! Ein „weiter so“ kann nicht die Antwort auf die sich dynamisch verändernde digitalisierte Welt sein.

Aus Sicht der Verwaltungsführung sollten folgende Handlungsbedarfe kurzfristig im Fokus stehen:

1. **Beurteilung der Cybersecurity-Resilienz** im eigenen Öko-System³, also inklusive aller am Verwaltungsprozess Beteiligten wie Behördennetzbetreiber, Akteure im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit, IT-Lieferanten, Service-Provider, IT von Eigen- und Beteiligungsgesellschaften etc.
2. **Beurteilung vorhandener Notfallkonzeptionen** und Hinterfragung, ob diese die aktuellen Gefahrenlagen auch adressieren.
3. **Beurteilung, ob die beschriebenen Notfallmaßnahmen** – durch zum Beispiel Notfallübungen – organisatorisch und technisch erfolgreich überhaupt umgesetzt werden können.

Die Erkenntnisse aus den 3 Beurteilungen münden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit schnell in Handlungsbedarf, der im Wesentlichen in folgende Bereiche eingeteilt werden kann:

- Optimierung von technischen Schutzmaßnahmen (Hard- und Software)
- Klärung von Zuständigkeiten, Verantwortung, Organisation und Kapazität innerhalb der Verwaltung (nicht nur in der IT)
- Anpassung von Steuerung und Überwachungsmaßnahmen
- Aktualisierung vorhandener Dokumentationen über die Sicherheitskonzeption

Mit den nachfolgenden Artikeln soll ein tiefergehender Einblick in die Handlungsbedarfe und die zu erwartenden Auswirkungen gegeben werden.



¹2021.07.20 Hackerangriff Update | Geisenheim.

²presseinformation_16_juli_2021.pdf (anhalt-bitterfeld.de).

³Öko-System schließt hier alle Geschäftspartner um die eigene IT herum mit ein! Die Schwächen Dritter werden hier schnell auch zu Einfallstoren in der eigenen IT!

Gewissheit über die eigene Cybersecurity-Resilienz herstellen

Die Veröffentlichungen und journalistischen Arbeiten über die Anzahl und Komplexität der IT-Schwächen weisen darauf hin, dass man im Zweifel den Hackern hilflos ausgeliefert ist. Wie soll denn eine „normal“ organisierte Verwaltung überhaupt technisch, organisatorisch und finanziell in der Lage sein, diesen Bedrohungen Stand zu halten? Aber zum Glück gibt es Mittel und Wege.

Es ist sicherlich ratsam, über einen Top-down-Ansatz den Weg zur Beurteilung der eigenen Cybersecurity-Resilienz, also der Widerstandskraft vor den Tricks und Techniken der Angreifer, zu beschreiten.

Top-down bedeutet, dass man nicht gleich in die Tiefen der Technik und hier aufgrund der Ressourcen nur partiell einsteigt, sondern eine Bewertung vornimmt, wie gut generelle Sicherheitsmechanismen ausgelegt sind. Und erst mit dieser Kenntnis sollte man tiefer in die jeweiligen technischen wie organisatorischen Ausprägungen gehen. Eben genauso wie ein Angreifer auch vorgehen würde.

Zum Glück gibt es zwischenzeitlich entsprechende Instrumente und Systeme, die eine Bewertung der generellen Resilienz ermöglichen. Sogenannte Cybersecurity-Rating-Systeme liefern einen wertvollen ersten Einblick in das eigene Sicherheitsniveau.¹

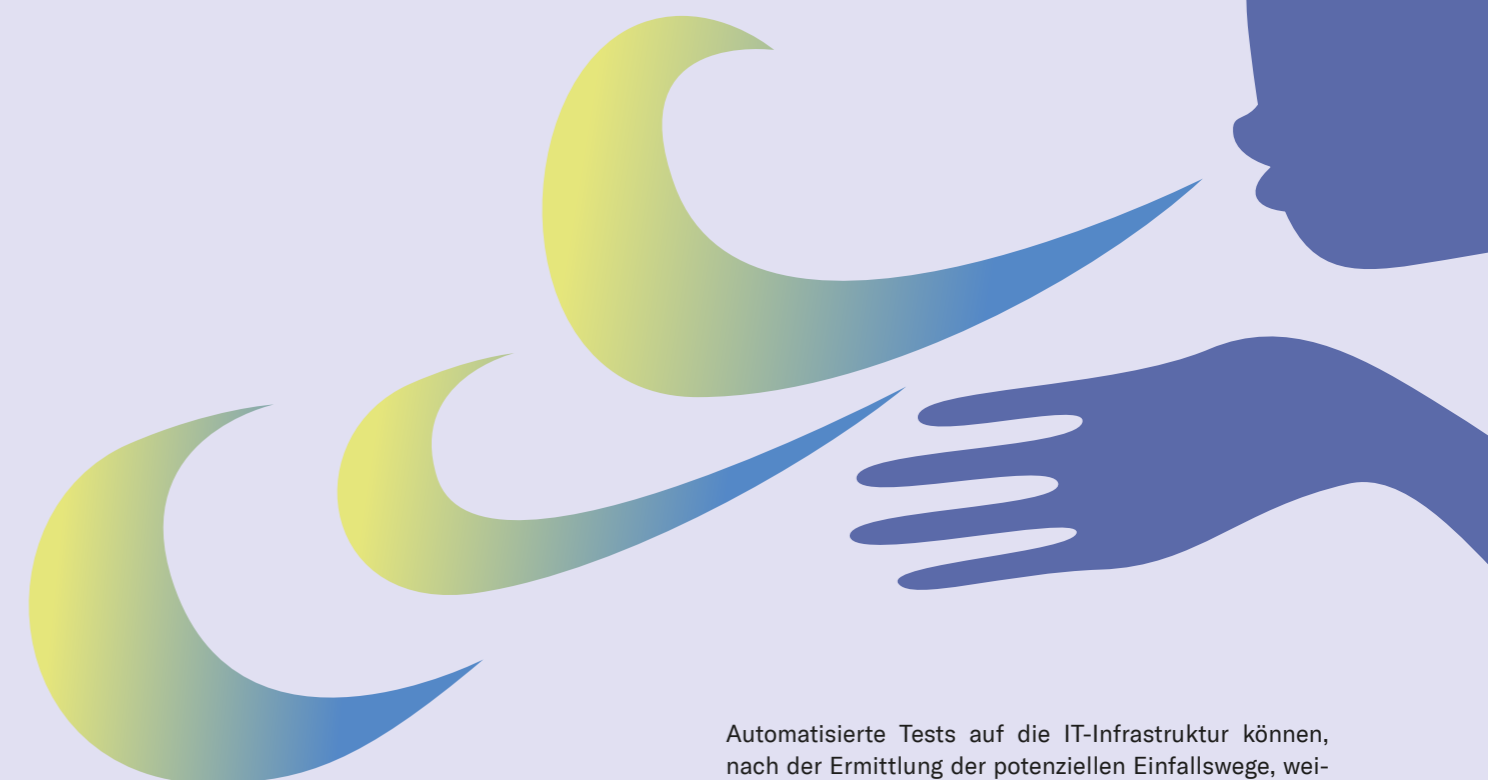
Und nicht nur in das eigene, sondern auch in das wichtiger Geschäftspartner, denn das Sicherheits-Öko-System besteht nicht nur aus der eigenen IT, sondern auch aus der Vielzahl der an den Verwaltungsprozessen beteiligten Partner (kommunale Rechenzentren, Landkreis-IT, Behördenetze, IT-Service-Provider etc.). Gerade die Erfahrungen mit Solarwind Orion (letztes Jahr) und Kaseya VSA (dieses Jahr)² zeigen, dass auch die Sicherheitslage der Partner entscheidend für die eigene Sicherheit ist!

Das bedeutet, dass auf Basis eines flächigen Cybersecurity-Ratings über die eigene IT und über die wesentlichen Partner ein erster Eindruck gewonnen werden kann. Dabei nutzt ein solches Ratingsystem genau dieselben öffentlich verfügbaren Daten und Informationen, die in der Regel auch die Angreifer zur Verfügung haben.

Denn jedes von außen erreichbare System (also alle Endgeräte, die mit dem Internet verbunden sind) will kommunizieren und dieser Sachverhalt wird im Rahmen des Ratings genutzt.

Es ist erstaunlich, wieviel die IT-Systeme über eine Organisation verraten. Kombiniert man diese mit weiteren Informationen, die ebenso öffentlich zur Verfügung (Geschäftsverteilungsplan, Investitionsplan über anstehende IT-Projekte etc.) stehen, kann man das „Sicherheitsniveau“ einer Organisation sehr gut von außen erkennen.

Auf Basis dieser Erkenntnisse ist der sehr genaue Ein-



Automatisierte Tests auf die IT-Infrastruktur können, nach der Ermittlung der potenziellen Einfallswegen, weitere Schwachstellen im internen Netz offenlegen und bleiben aufgrund ihrer Methode eine kostengünstige Möglichkeit, um interne Schwachstellen aufzudecken. Somit können dann die teuren, manuellen Penetrationstests gezielt nur auf die notwendigen Systeme und Schnittstellen ausgerichtet werden.

Mittels dieses Top-down-Ansatzes, in Reihenfolge:

satz von weiteren und tiefergehenden technischen Tests möglich und sinnvoll. Sogenannte Penetrationstests teilen sich in 2 grundlegende Arten:

1. Umsetzung vollautomatischer Tests über eine große Anzahl von bekannten Sicherheitslücken und Angriffsvektoren (also die Art und Weise, wie Angreifer vorgehen).
2. Manuelle Tests, die gezielt und teilweise intuitiv/situativ auf die vorgefundene Sicherheit bzw. Konzeption eingehen.

- Das Cybersecurity-Rating zur Offenlegung der Angriffswege von außen,
- automatisierte Tests auf die IT-Infrastruktur und dann
- manuelle Penetrationstests auf konkrete Schwachstellen nach Bedarf,

Diese Testarten werden oft sinnvoll kombiniert und können durchaus insgesamt auch teuer werden, wenn man sie ohne Struktur oder risikoorientierte Planung anwendet.

Dadurch sind wir in der Lage, die Cybersecurity-Resilienz Ihres Unternehmens zielgerichtet zu beurteilen und genau an denjenigen Stellen Verbesserungen vornehmen zu können, wo dies notwendig ist, um die Mittel gezielt und mit einer hohen Wirksamkeit einzusetzen.

¹ Cybersecurity-Rating: Instrument zur kontinuierlichen Beurteilung der Cybersicherheit von Unternehmen und Institutionen | Rödl & Partner (roedl.de).
² Kaseya VSA: Wie die Lieferketten-Angriffe abliefen und was sie für uns bedeuten | heise online.

Wie gut sind die vorhandenen Notfallkonzepte?

Leider muss festgehalten werden, dass neben den oftmals fehlenden IT-Sicherheitskonzepten auch die Überlegungen zum Verhalten im Notfall nicht geregelt sind. Das hat oftmals 2 Gründe. Zum einen ist unsere subjektive Wahrnehmung zu „Notfällen“ in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgegangen, da die Systeme immer verlässlicher und die Bedrohungen kaum merklich waren. Zudem war das Budget für die IT ebenso verlässlich jedes Jahr so gering, dass notgedrungen immer etwas auf der Strecke blieb und das waren konzeptionelle Auseinandersetzungen mit etwas „so Unnötigem“ wie dem Notfall.

Diese Lage hat sich nun deutlich verändert. Da die Cyberattacke lukrativ und für den Angreifer in der Regel ungefährlich ist und auch hier Mechanismen von Arbeitsteilung greifen, sind Notfallübungen so wichtig wie Feuerwehrlübungen! Hacker bündeln Know-how und verteilen Arbeitsschritte sinnvoll und effizient, so wie es in privatwirtschaftlichen Unternehmen üblich ist. Die Konsequenz ist, dass eine große Anzahl an Angriffen erfolgreich ist.

Daher gilt es zu hinterfragen

1. ob ein **aktuell** beschriebenes Notfallkonzept (neudeutsch: Business-Continuity-Management BCM) vorliegt,
2. ob das Notfallkonzept auf Basis nachvollziehbarer **Vorsorge- und Notfallbewältigungsüberlegungen** aufgebaut wurde,
3. ob risikoorientiert die **wichtigen Verwaltungsprozesse und -ressourcen** einer sogenannten Business-Impact-Analyse unterzogen wurden,
4. ob es ein **Notfallvorsorgeteam und einen Notfallstab** gibt.

Diese Überlegungen sind enorm wichtig, da es im Falle des Falles nicht auf den Zufall ankommen sollte, die richtigen – und dies ja oft unter zeitlicher und inhaltlicher Höchstspannung – Handgriffe zu unternehmen.

Im Falle von Cyberangriffen kommt es dabei besonders darauf an, rechtzeitig den Angriff zu erkennen. Denn vermehrt kommt es zu dem „glücklichen“ Umstand, dass von den ersten Aktionen der Angreifer (Zugang, Ausdehnung im Netzwerk) noch ein erheblicher Zeitraum bis zur

finalen Aktion (Verschlüsselung, Abzug von Daten zur Veröffentlichung bzw. Veräußerung an weitere Angreifer) liegt. Und dieser „Zeitraum“ muss für Überwachung und Analysen genutzt werden.

Erfahrungsgemäß wird ein Angriff jedoch nur erkannt, wenn alle Mitarbeiter der Verwaltung entsprechend geschult und sensibilisiert werden. Eine zielgruppenorientierte Vorgehensweise sollte dabei im Fokus stehen:

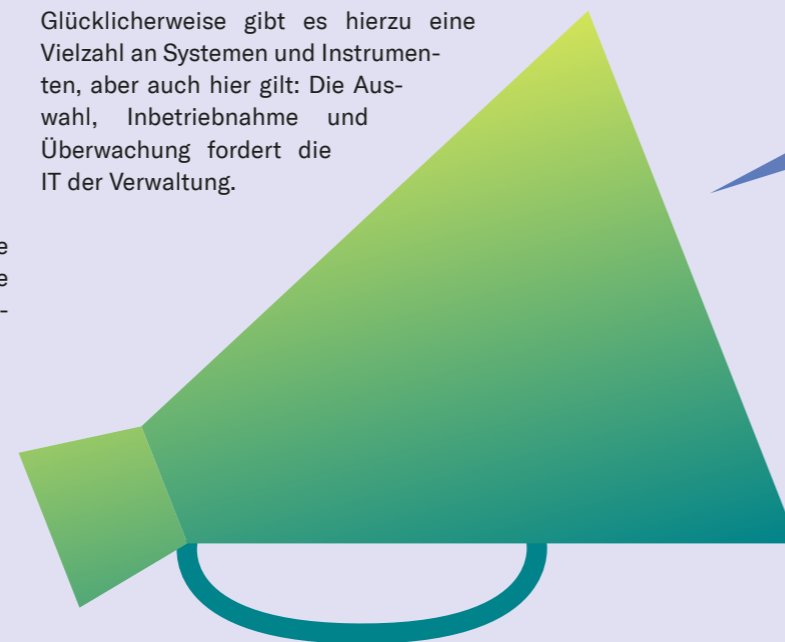
- Aus Sicht der IT sind Schulungen zur Erkennung und korrekten Einschätzung von Cyberangriffen zu empfehlen; dazu gehört auch die Nutzung und Auswertung der Ergebnisse von speziellen Tools zur Angriffserkennung,
- Die Mitarbeiter aller Fachbereiche müssen grundsätzlich in Bezug auf die Risiken im Umgang mit den unterschiedlichen IT-Systemen und Fachanwendungen geschult werden, Themen wie „Verdächtige Links in E-Mails“ oder „Korrupte Dateianhänge erkennen und melden“ müssen im Fokus stehen.

Wie jeder User hinterlassen auch Angreifer Spuren in den seitens der Verwaltung betriebenen Systemen (Netzwerkzugang und -zugriff, Aufruf von Programmen, Installation von Skripten, Ausweitung von Rechten, Login in verschiedene Systeme etc.). Aber diese Spuren müssen gelesen werden und dazu werden Ressourcen und Know-how benötigt.

Glücklicherweise gibt es hierzu eine Vielzahl an Systemen und Instrumenten, aber auch hier gilt: Die Auswahl, Inbetriebnahme und Überwachung fordert die IT der Verwaltung.

Leider zeigt die aktuelle Hochwasserkatastrophe, wie wesentlich es ist, organisatorisch, technisch und kapazitativ vorbereitet zu sein.

Dabei ist die Behandlung von Cyberattacken – wie gerade ausgeführt – nur ein Teil der Bedrohungen, die in einem BCM behandelt werden sollten. Weitere sind z.B. Ausfall wichtiger Ressourcen (wie z.B. Rechenzentren, Backbone-Verkabelung etc.), Auswirkungen durch Brand, Wasser, Stromausfall, Kommunikationsverlust etc. und vieles mehr.



Wollen Sie mehr zum Thema Business Continuity Management erfahren?

Ein wirksames und praktikables BCM soll sicherstellen, dass Unternehmen in Krisen- oder Notfällen in der Lage sind, ihre zeitkritischen Tätigkeiten auf einem Mindestniveau (Notbetrieb) fortzusetzen und eine schnelle Wiederherstellung eines Normalbetriebs zu gewährleisten – verlässlich, routiniert und ohne große Folgeschäden.

Welchen Beitrag kann das IT-Notfallmanagement leisten, um das allgemeine Notfallmanagement eines Unternehmens zu unterstützen?



FALK HOFMANN

ISO/ICE27001/
KRITIS -Auditor

+49 30 810 795 84
falk.hofmann@roedl.com

<https://www.roedl.de/dienstleistungen/wirtschaftspruefung/freiwilligep RUEFUNGEN/digital-grc/business-continuity-management>



Greifen die Notfallmaßnahmen im Ernstfall?

Fehlt das Notfallkonzept, so fehlt in der Regel auch die Notfallübung und selbst, wenn das Notfallkonzept vorhanden ist, so fehlt es oft an der Zeit, den Kapazitäten und der Möglichkeit, dass die Nutzer der IT eine Übung zugestehen. Oftmals werden dann aus Sicht der IT kleine Maßnahmen wie ein partielles Rücksichern oder die Überbrückung eines Kabelbruchs als „Übung“ angesehen.

Erst eine unter ernsten und realistischen Bedingungen ausgestaltete Notfallübung zeigt, wie gut das Notfallvorsorgeteam konzipiert ist und der Notfall-Stab sowie die Notfall-Betroffenen zusammenwirken und die Mechanismen greifen.

Notfallübungen gehören dabei sinnvoll über das Jahr verteilt und an der Eintrittswahrscheinlichkeit der Notfallszenarien ausgerichtet.

Sicherlich gehört der Ransomware-Attacke aktuell eine hohe Aufmerksamkeit, aber auch Bedrohungen, die in Richtung Datendiebstahl, Betriebsunterbrechung bzw. Betriebsbeeinflussung (Ver- und Entsorgung) sowie alle Fälle von Fraud (Missbrauch oder Entwendung von Vermögenswerten) gehen, sollten regelmäßig geübt werden.

Funktionieren der Alarmierungsplan und die Meldewege? Werden die Zuständigen bzw. deren Vertretung erreicht und ist das Team handlungsfähig? Können wichtige Entscheidungen getroffen werden und wird nachweisbar dokumentiert?

Inhaltsverzeichnis	
1	Zielsetzung der Notfallvorsorgekonzeption..... 4
2	Technische Maßnahmen..... 4
2.1	Durchführung von Datensicherungen..... 4
2.2	Absicherung der Stromversorgung..... 4
2.3	Absicherung der Infrastruktur..... 4
2.4	Überwachung der Infrastruktur..... 4
2.5	Schaffung von Redundanz..... 5
3	Organisatorische Maßnahmen..... 5
3.1	Alarmierungsplan und Meldewege..... 5
3.2	Sicherstellung von Vertretungen..... 5
3.3	Überwachung und Verbesserung..... 5
4	Versicherungsschutz..... 5
5	Externe Dienstleister und Outsourcing..... 5
6	Schulung und Ausbildung der Mitarbeiter..... 6
7	Übungen und Tests..... 6



Handlungsbedarf im Überblick

Aus den vorhergegangenen Beurteilungen lassen sich in jedem Fall Handlungsbedarfe erkennen. Es ist kaum eine Organisation heute so ideal aufgestellt, dass es keiner Optimierung bedarf.

Folgt man den empfohlenen Beurteilungen (Rating, Penetrationstest, Notfallkonzepte, Notfallübungen) so lassen sich die Handlungsbedarfe aus diesen in der Regel strukturieren:

- Optimierung von **technischen** Schutzmaßnahmen

Die heutigen technischen Schutzmaßnahmen sind so vielfältig und komplex, sodass ein wirksamer Betrieb oftmals nicht einfach ist, aber möglich! Eine systematische Bedarfsanalyse und eine fachlich neutrale Auswahlentscheidung ist dort oft angebracht – auch um ggf. die finanziellen Möglichkeiten und den Risikoappetit mit dem technisch Machbaren in Einklang zu bringen.

- Klärung von Zuständigkeiten, Verantwortung, **Organisation** und Kapazität innerhalb der Verwaltung

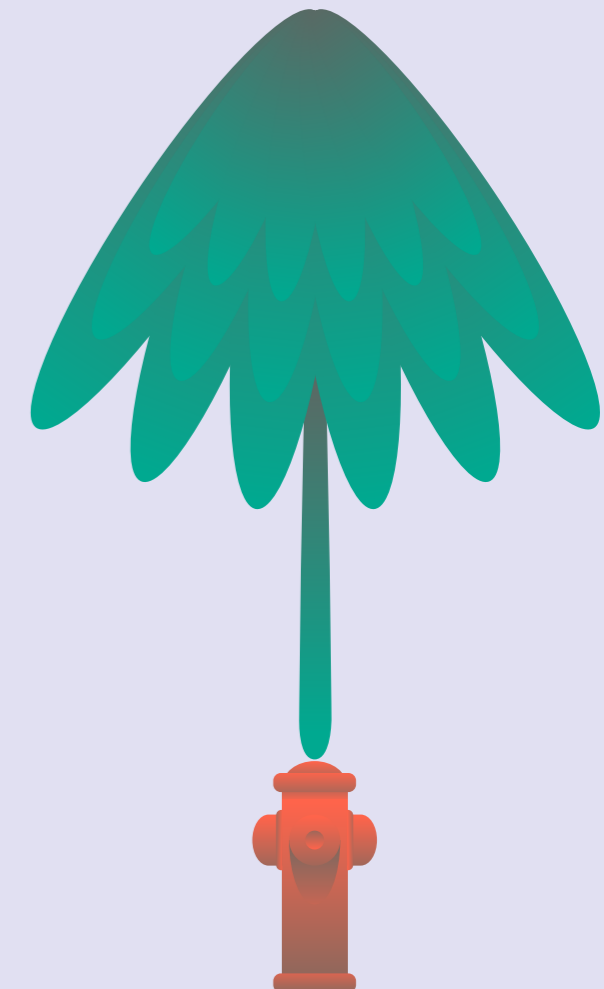
In vielerlei Hinsicht ist die IT nicht der richtige Verantwortliche, den Schutzbedarf und die notwendigen Schutzmaßnahmen in Einklang zu bringen. Hier benötigt es die Entscheidung und Vorgabe der Verwaltungsspitze, letztlich auch im Falle des Notfalls!

- Anpassung von **Steuerung und Überwachungsmaßnahmen**

Konzeptionen sind das eine. Eine völlig andere Welt ist die laufende Beurteilung der Wirksamkeit von implementierten Schutzmaßnahmen und die Überwachung von umzusetzenden Maßnahmen (Investitionsplan, Einrichtung, Schulung etc.).

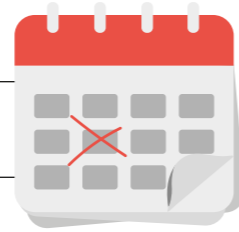
- Aktualisierung vorhandener **IT-Sicherheitskonzepte**

Über die gewonnenen Erkenntnisse müssen in der Regel die Konzepte angepasst werden. In vielen Bundesländern gibt es zwischenzeitlich die gesetzliche Grundlage (oft in sogenannten E-Government-Gesetzen) für solche Konzepte. Es ist zu vermuten, dass diese die aktuelle Bedrohungslage nur bedingt abbilden.



→ Rödl & Partner intern

Veranstungshinweise



THEMA	Stadtwerke 4.0 – Erfolg sichern, Zukunft gestalten
TERMIN / ORT	7.10.2021 / Köln 20.10.2021 / Nürnberg
THEMA	Werkstattgespräch IT-Vergaben
TERMIN / ORT	13.10.2021 / Nürnberg 27.10.2021 / Köln
THEMA	Aktuelle Herausforderungen der Wasserversorgung – Umdenken bei Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung notwendig?
TERMIN / ORT	26.10.2021 / Webinar
THEMA	Neuerungen bei IT-SiG 2.0 und KritisV – Handlungsbedarf auch für die Energiewirtschaft
TERMIN / ORT	28.10.2021 / Webinar 25.11.2021 / Webinar
THEMA	S/4 HANA-Transformation im öffentlichen Sektor
TERMIN / ORT	23.11.2021 / Webinar
THEMA	Vergaberechtstag Nürnberg
TERMIN / ORT	9.12.2021 / Nürnberg und Webinar

Kontakt für weitere Informationen



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

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

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