

1. Rechtsgrundlagen

Die Frage, ob und wenn ja in welcher Rechtsform eine Gemeinde ein „wirtschaftliches Unternehmen“ (vgl. **Wegbeschreibung KB 2**) betreiben will, entscheidet allein die Gemeindevertretung nach eingehender Information (Beratung) durch die Verwaltung und gegebenenfalls durch die Einschaltung eines Gutachters.

Rechtsgrundlage für die Errichtung und Führung von Eigenbetrieben sind neben den allgemeinen Regelungen in den Gemeindeordnungen die Eigenbetriebsgesetze und Eigenbetriebsverordnungen, die mehr oder weniger auf die Eigenbetriebsverordnung vom 21.11.1938 (RGBl. I, 1650) zurückgehen (vgl. Art. 95 Bay; §§ 103 BW; §§ 127 Hess; 69 Abs. 1 Nr. 1 MeVo; 113 Nds; 92 RhPf; 114 Saarl; 95 Sachs; 106 SchlH; 87 Thür). Die Bestimmungen der Gemeindeordnungen bilden das Bindeglied zum Eigenbetriebsrecht.

Schrifttum: Steincke „Eigengesellschaft statt Eigenbetrieb?“, Zeitschrift für kommunale Finanzen; Süß „Eigenbetrieb oder Gesellschaft?“, BayVBl. 1986, 257 ff.; Zeiss „Eigenbetriebe“, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Auflage, Band 5, 153 ff. jeweils mwN.; Zeiss, Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, 3. Auflage.

2. Was sind gemeindliche Eigenbetriebe?

Eigenbetriebe sind unselbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts ohne eigene Rechtspersönlichkeit, aber mit einer besonderen Verfassungs- und Vermögensgestaltung (vgl. Häuselmann, JuS 1984, 940 f.). Daher ist die Gemeinde Inhaberin der Rechte und Pflichten des Eigenbetriebs.

Zweck dieser Betriebsform ist es, eine optimale Unternehmensführung zwischen den Polen „Wirtschaftlichkeit und Kommunalinteresse“ zu ermöglichen. Das Eigenbetriebsrecht bietet den Vorteil, durch die **rechnungsmäßige Verselbstständigung** die Transparenz der wirtschaftlichen Ergebnisse zu verbessern und damit das Kostenbewusstsein zu stärken sowie durch die kaufmännische doppelte Buchführung die wirtschaftlichen Vergleichsmöglichkeiten zu anderen Betrieben zu verbessern.

Eigenbetriebe sind in der Vergangenheit der „Prototyp der organisatorisch und wirtschaftlich verselbstständigten Anstalt“ gewesen und

- durch **vermögensmäßige** (weil Sondervermögen), **rechnungsmäßige** (weil eigene Buchführung) und haushaltsrechtliche Selbstständigkeit,
- durch **eigene Personalwirtschaft** sowie
- durch eigene Handlungsfähigkeit über besondere **Organe des Eigenbetriebs** (Werkleitung) **einerseits** und
- durch rechtliche Unselbstständigkeit (**keine juristische Person**) und Einordnung in die gesetzlich vorgegebene Funktionsteilung verschiedener Betriebsorgane (Gemeinderat, Werkausschuss, Bürgermeister, Werkleiter) **andererseits**

gekennzeichnet.

Wichtigste Selbstständigkeitsverbürgungen sind die eigene Wirtschaftsführung und die der Werkleitung unwiderruflich übertragene Kompetenz zur selbstständigen Erledigung der „laufenden Betriebsführung“ einschließlich der Vertretung nach außen. Eigenbetriebe von Gemeinden und Kreisen haben die Pflicht zu doppelter Buch- und kaufmännischer Wirtschaftsführung.

3. Wie sind Eigenbetriebe zu führen?

Eigenbetriebe sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird. Sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Je höher die Abführung solcher Erträge an den Haushaltsplan ist, um so mehr können die Steuerzahler und die übrigen Abgabepflichtigen entlastet werden. Dabei kann es allerdings nicht Sinn der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde sein, durch möglichst hohe Preise des Unternehmens möglichst hohe Erträge für den Haushalt zu erwirtschaften.

Eine Gemeinde ist beim Betrieb ihrer Stadtwerke in der Rechtsform eines Eigenbetriebes Kaufmann im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 1 HGB (vgl. BGH, NJW 1991, 2134) mit den sich daraus ergebenden Rechtsfolgen. Einzelheiten hierzu siehe bei Baumbach/Duden/Hopt „Handelsgesetzbuch“ (28. Auflage), Rdnr. 7 zu § 1.

Im Gegensatz zu den gemeindlichen Regiebetrieben sind Eigenbetriebe zwar rechtlich „un“selbstständige, jedoch von der übrigen Gemeindeverwaltung aufgrund weitgehender organisatorischer und wirtschaftlicher Selbstständigkeit deutlich abgegrenzte Organisationen mit eigenem Sondervermögen, eigener Kassen- und Kreditwirtschaft, eigener kaufmännischer Buchführung, eigener Gewinn- und Verlustrechnung sowie eigenem haushaltsrechtlich selbstständigen Finanz-, Stellen-, Erfolgs- und Wirtschaftsplan (vgl. Trzeciak „Rechtsformen und Grenzen kommunalen Handelns bei der Energieversorgung“, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Band 32 (1990, 185).

4. Die Errichtung und Beendigung eines Eigenbetriebes

4.1 Die Errichtung eines Eigenbetriebes

Da der Eigenbetrieb keine eigene Rechtspersönlichkeit ist, bedarf es zu seiner Errichtung lediglich eines Beschlusses der Gemeindevertretung, dass bestimmte Teile des wirtschaftlichen Gemeindevermögens in einem Eigenbetrieb organisatorisch verselbstständigt werden sollen. Gleichzeitig mit dem Errichtungsbeschluss ist die Betriebsatzung und der Wirtschaftsplan zu beschließen, ohne die der Eigenbetrieb nicht arbeitsfähig ist.

4.2 Die Beendigung eines Eigenbetriebes

Die Beendigung der Tätigkeit eines Eigenbetriebes vollzieht sich ebenso wie die Errichtung durch einen Beschluss der Gemeindevertretung.

5. Die Betriebsatzung

Eine Betriebsatzung hat insbesondere den Zweck, die Zuständigkeiten zwischen Gemeindevertretung, der Werkleitung und dem Werksausschuss festzulegen und abzugrenzen, den Umfang des Eigenbetriebes zu regeln sowie die Wertgrenzen festzusetzen. Aufzunehmen ist ferner der Name des Eigenbetriebes, die Zusammensetzung des Werksausschusses und der Werkleitung, die Festsetzung des Stammkapitals und die Bestimmung des Wirtschaftsjahres. Den Gemeinden und Landkreisen wird dringend empfohlen, bei ihren kommunalen Spitzenverbänden Mustersatzungen anzufordern, sich dort beraten zu lassen und den Inhalt der Betriebsatzung auch mit ihren Rechtsaufsichtsbehörden zu besprechen.

6. Die Organe des Eigenbetriebes

6.1 Die Werkleitung

Die Werkleitung vertritt den Eigenbetrieb im Rahmen ihrer Aufgaben. Sie vollzieht die Beschlüsse des Gemeinderats und seiner Ausschüsse. Ihr obliegen auch die Aufgaben der laufenden Betriebsführung. Darunter fällt alles, was zu den ständig wiederkehrenden Maßnahmen und Geschäftsvorfällen gehört (vgl. BGH, NVwZ 1990 S. 403). Weiterhin hat die Werkleitung die Gemeindeverwaltung über alle wichtigen Angelegenheiten zu unterrichten. Die Werkleitung hat eine Art Organstellung.

Die Werkleitung eines kommunalen Eigenbetriebes ist, so das OVG Münster (NVwZ-RR 1989, 576), Behörde im Sinne des Verwaltungsprozessrechts gemäß §§ 61 Nr. 3 und 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Zur Organstellung des Werkleiters siehe Decker/Habermehl „Gemeindeordnung und Eigenbetriebsverordnung“, Städte- und Gemeinderat 1985, 441 ff. Der Werkleitung obliegt die eigenverantwortliche Verwaltung und Leitung des Eigenbetriebes nach kaufmännischen Grundsätzen im Rahmen der Betriebsatzung, und in den Angelegenheiten des Eigenbetriebes vertritt sie die Gemeinde nach außen. Sie kann sowohl monokratisch als auch kollegial organisiert sein.

Es gibt keine Vorschriften über die fachliche Ausbildung, die ein Werkleiter haben muss. Er muss die erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen, um seiner Aufgabe gewachsen zu sein. Es gibt keinen Zwang, einen kaufmännisch Ausgebildeten an die Spitze des Eigenbetriebs zu stellen. Techniker, Verwaltungsfachleute, Kaufleute und Juristen finden sich allein oder gemeinsam an der Spitze eines Eigenbetriebs, je nach Größe des Betriebs. Abzustellen ist auf die Aufgabe des jeweiligen Eigenbetriebs und seine Größe und Komplexität.

6.2 Der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung)

Der Gemeinderat entscheidet über die grundlegenden Fragen des Eigenbetriebes. Dazu gehören meist die Bestellung der Werkleiter, die Feststellung des Wirtschaftsplans sowie die Feststellung des Jahresabschlusses.

6.3 Der Werksausschuss

Der Werksausschuss ist ein (Pflicht-) Ausschuss der Gemeinde (vgl. **Wegbeschreibung RF 11**). Seine Zuständigkeiten ergeben sich aus der Betriebsatzung. Sie erstrecken sich – Regelfall – auf alle Angelegenheiten des Eigenbetriebes, sofern sie nicht einerseits zu den laufenden Geschäften des Eigenbetriebes gehören und damit in die Zuständigkeit der Werkleitung fallen und andererseits nicht dem Aufgabenbereich der Gemeindevertretung unterstehen.

7. Vertretung des Eigenbetriebs

Obwohl der Eigenbetrieb ein Teil der Gemeinde ist, ist seine Vertretung in den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen abweichend von den Regelungen der Gemeindeordnungen festgelegt. Die Werkleitung vertritt den Eigenbetrieb und damit die Gemeinde in allen Angelegenheiten.

8. Wirtschaftsführung, Wirtschaftsplan und Rechnungslegung des Eigenbetriebes

8.1 Die Wirtschaftsführung

Wirtschaftliche Unternehmen sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird. Sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.

8.2 Der Wirtschaftsplan

Der Eigenbetrieb hat vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Dieser besteht aus dem Erfolgsplan, dem Vermögensplan und der Stellenübersicht. Dem Wirtschaftsplan sind die in der Betriebsatzung namentlich genannten Unterlagen beizugeben.

Der Wirtschaftsplan vertritt den Haushaltsplan der Gemeinde.

8.3 Sonderkasse für Eigenbetrieb

Für Sondervermögen und Treuhandvermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, sind Sonderkassen einzurichten. Sie sollen mit der Gemeindekasse verbunden werden.

8.4 Die Rechnungslegung

Die Werkleitung hat den **Jahresabschluss**, den Anlagennachweis, die Erfolgsübersicht und den Jahresbericht bis zum Ablauf von drei Monaten nach Schluss des Wirtschaftsjahres aufzustellen, zu unterschreiben und über den Bürgermeister dem Werksausschuss vorzulegen. Der **Jahresabschluss** ist von einem vereidigten **Wirtschaftsprüfer** zu prüfen. § 168 AktG findet entsprechende Anwendung. Der festgestellte Jahresabschluss ist ohne Änderungen oder Kürzungen öffentlich auszulegen. Auslegungszeitraum und Auslegungsort sind zuvor nach den Vorschriften der Betriebsatzung ortsüblich bekannt zu machen.

9. Die Aufgaben der Verwaltungsleitung

Die Verwaltungsleitung ist gegenüber der Werkleitung in der Regel weisungsbefugt. Nach § 7 Abs. 2 EigVO RhPf soll der Bürgermeister Einzelweisungen der Werkleitung nur erteilen, wenn sie zur Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit oder wichtiger Belange der Gemeinde oder der Einheit der Verwaltung oder zur Wahrung der Grundsätze eines geordneten Geschäftsganges notwendig sind. Im Übrigen ist der Bürgermeister Dienstvorgesetzter der Bediensteten, die beim Eigenbetrieb beschäftigt sind. Vorgesetzter der Bediensteten ist der Werkleiter. Ihm obliegen auch die Aufgaben der laufenden Betriebsführung.

10. Die historische Entwicklung kommunaler Versorgungsunternehmen

Ursprünglich wurden die kommunalen Versorgungsaufgaben von Regiebetrieben wahrgenommen. Diese waren lediglich Abteilungen der öffentlichen Verwaltungen. Besonders in den Großstädten wurden die Unzulänglichkeiten dieser Organisationsform schon bald deutlich: Es fehlte an einem geschlossenen Rechnungswesen mit der Möglichkeit, einen Vermögens- und Erfolgsnachweis zu führen; es mangelte an rechtlichen Grundlagen, um die Leiter der Regiebetriebe mit ausreichenden Entscheidungsbefugnissen auszustatten. Vor diesem Hintergrund stellte die im Jahre 1938 in Kraft getretene Eigenbetriebsverordnung einen großen Fortschritt dar. Der Eigenbetrieb verfügt über ein Sondervermögen, was Voraussetzung einer eigenen Vermögens- und Erfolgsrechnung ist. Er wird von einer Werkleitung geführt, die gegenüber der allgemeinen Verwaltung eine gewisse Selbstständigkeit behaupten kann. Zwar bleibt der Eigenbetrieb eng an Vorgaben des Gemeinderates gebunden. Die Werkleitung hat Beschlüsse des Gemeinderates und seiner Ausschüsse sowie Entscheidungen des Bürgermeisters zu vollziehen. Sie ist an Weisungen des Bürgermeisters gebunden und in allen wichtigen Angelegenheiten dem Bürgermeister gegenüber berichtspflichtig.

Doch ist dies zunächst nicht nachteilig, ja aus Sicht der Kommune sogar höchst wünschenswert.

Der Eigenbetrieb bot trotz seiner engen Beschränkungen zur Erfüllung der traditionellen Versorgungsaufgaben unter stabilen ordnungsrechtlichen Verhältnissen einen ausreichenden Rahmen. Dies ist heute aus mehreren Gründen anders.

Da ist zunächst die Entwicklung von der reinen Ordnungs- zur Leistungsverwaltung zu nennen als die Entstehung und Ausdehnung der „Daseinsvorsorge“.

Zum zweiten ist es die heute erreichte schiere Größe der Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, die eine echte Verselbstständigung erfordert. Die Stadtwerke zählen bekanntlich nicht selten zu den größten Unternehmen in ihren Kommunen.

Hinzu kommt, dass die kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen heute in vielen Bereichen im Wettbewerb mit privaten Leistungsanbietern stehen. Beispiele hierfür sind die Auseinandersetzung im Wärmemarkt mit dem Heizöl, der Gas-zu-Gas-Wettbewerb im Großkundenbereich, der Wettbewerb mit privaten Entsorgungsfirmen sowie die Einführung des Bestellerprinzips im ÖPNV. In all diesen von zunehmender Wettbewerbsintensität geprägten Bereichen sind Eigenbetriebe heute nicht mehr flexibel genug, um mit privaten Unternehmen mithalten zu können. Seit dem Ende der 60er Jahre sind deshalb viele Städte und Gemeinden dazu übergegangen, eine Umgründung ihrer Eigenbetriebe vorzunehmen und diese in Eigen-gesellschaften, z.B. als Querverbundunternehmen, zu bündeln.

Diese Vorgehensweise liegt im Interesse der Versorgungsunternehmen.

Ein nicht zu unterschätzender Vorteil der Eigengesellschaft ist die reinliche Trennung der Zuständigkeitsbereiche: Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Gesellschaftsversammlung bzw. Gemeinderat.

Im Falle von Meinungs- und Interessenkonflikten stellen Gesetze und Verträge Mechanismen zur Verfügung, um dennoch zu Entscheidungen zu gelangen. Ganz konkrete Vorteile hat die Eigengesellschaft im Bereich des Personalmanagements. Sie kann ihren Personalbedarf selbstständig planen, am internen und externen Arbeitsmarkt schnell auf kurzfristige Bedarfsänderungen

reagieren und langfristig ein unabhängiges Personalentwicklungskonzept verfolgen. Außerdem kann sie im Rahmen ihrer Tarifhoheit leistungsorientierte Entlohnungsformen einsetzen, die in der öffentlichen Verwaltung heute schmerzlich vermisst werden. Auch im Bereich der Finanzierung kommt ihr die höhere Flexibilität zugute. Sie kann so schnell auf Zinsänderungen reagieren, wie es auf dem Geld- und Kreditmarkt erforderlich ist.

Von großer Bedeutung bei jeder Privatisierung ist auch die Erwartung, dass private Unternehmen höhere Gewinne erwirtschaften und damit einen größeren Beitrag zur Finanzierung kommunaler Aufgaben leisten können, als dies bei reinen Eigenbetrieben möglich wäre. Der Blick konzentriert sich dabei auf den Defizitausgleich beim öffentlichen Personennahverkehr, der in vielen Gemeinden ohne den Querverbund mit den Versorgungsbetrieben im gewohnten Umfang nicht aufrechterhalten werden könnte.

Insgesamt ist der entscheidende Vorteil der privaten Rechtsformen in der größeren unternehmerischen Unabhängigkeit und Flexibilität zu sehen.

Schrifttum: Backhaus, Öffentliche Unternehmen, 2. Auflage, 1980, 211 ff.; Decker, StGR 1977, 20 ff.; Fleißig, KKZ 1976, 21; Neubauer, Gemeindehaushalt 1983, 3 ff.; Püttner, Die öffentlichen Unternehmen, 2. Auflage, 1985; Steincke, VOP 1982; 24 ff.