

KOMMUNALFORSCHUNG  
FÜR DIE PRAXIS

---

Heft 18/19

Lothar Mahlberg

**Kontrolle  
gemeindlicher  
Unternehmen**

KOMMUNALWISSENSCHAFTLICHES  
FORSCHUNGSZENTRUM WÜRZBURG

# Inhalt

Seite

Einleitung .....	11
------------------	----

## **Teil I: Grundlagen**

A. Wirtschaftliche Betätigung als Teil kommunaler Angelegenheiten .....	12
1. Rechtfertigung wirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand .....	12
2. Aufgabenbereiche öffentlicher Unternehmen .....	14
3. Rechtsformen kommunaler Unternehmen .....	14
a) öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	15
aa) Regiebetriebe .....	15
bb) Eigenbetriebe .....	15
b) privatrechtliche Organisationsformen .....	16
B. Erfordernis der Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmen der öffentlichen Hand .....	18
1. Gründe für Kontrolle .....	18
a) Demokratieprinzip .....	18
b) Rechtsstaatsprinzip .....	19
c) Sozialstaatsprinzip .....	20
d) Kontrollerfordernis unabhängig von der Rechtsform .....	20
2. Bereiche der Kontrolle; begriffliche Systematisierung .....	21
C. Zusammenfassung .....	22

## **Teil II: Kontrolle gemeindlicher Unternehmen – Einzelheiten**

Vorbemerkung: „Kontrolle“ durch die umfassendste Kontrollinstanz, das Volk .....	23
A. Selbstkontrolle .....	25
1. Maßstab für die politische Kontrolle eines gemeindlichen Unternehmens; Unternehmenszwecke .....	25
2. Träger der politischen Kontrolle .....	28
a) Eigenbetriebe .....	28
– Werkleitung .....	29
– Gemeindevertretung .....	29
– Leiter der Verwaltung .....	31
– Werksausschuß .....	32

b) Eigengesellschaften .....	32
– Rechtliche Stellung privatrechtlich organisierter Kommunalbetriebe .....	33
– Beispiele für die Kontrollproblematik .....	35
– Aktiengesellschaft .....	35
– Vorstand .....	36
– Aufsichtsrat .....	36
– Hauptversammlung .....	37
– Satzungsentwurf durch die Gemeinde .....	38
– Gesellschaft mit beschränkter Haftung .....	39
– Geschäftsführung .....	39
– Aufsichtsrat .....	39
– Gesellschafterversammlung .....	39
– Problematik der Weisungen an Gesellschaftsorgane .....	40
3. Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen als Aspekt der „Kontrolle“ .....	45
a) Betriebliche Mitbestimmung .....	45
aa) in Eigenbetrieben .....	45
bb) in Eigengesellschaften .....	45
b) Unternehmerische Mitbestimmung .....	46
aa) in Eigenbetrieben .....	46
bb) in Eigengesellschaften .....	49
<b>B. Fremdkontrolle .....</b>	<b>51</b>
1. Staatsaufsicht .....	51
a) Gegenstand der Staatsaufsicht über kommunale Wirtschaftsbetriebe .....	52
b) Adressat der Staatsaufsicht über kommunale Wirtschaftsbetriebe .....	54
c) Träger der Staatsaufsicht über kommunale Wirtschaftsbetriebe .....	55
2. Wirtschaftsaufsicht .....	55
a) Kartellaufsicht .....	56
– grundsätzliche Anwendbarkeit des GWB auch auf Unternehmen der öffentlichen Hand .....	57
– Privilegierungen öffentlicher Unternehmen und Mißbrauchsaufsicht .....	57
b) Gewerbeaufsicht .....	58
c) Sonstige Fachaufsichten .....	60
– Energieaufsicht .....	60
– Verkehrsaufsicht .....	60
– Versicherungs- und Kreditwesenaufsicht .....	61
3. „Kontrolle“ durch Private im Rahmen des Wettbewerbsrechts (ge- richtliche Kontrolle) .....	61
a) Rechtsweg .....	61
b) wettbewerbswidrige Verhaltensweisen öffentlicher Unternehmen (Überblick) .....	64
<b>C. Der formale Aspekt der Kontrolle: Rechnungs-, Finanz- und Haushaltskontrolle .....</b>	<b>65</b>
1. Rechnungslegung kommunaler Unternehmen .....	66
a) Eigenbetriebe .....	66
b) Eigengesellschaften .....	67

2. Überwachung der laufenden Wirtschaftstätigkeit durch (Gesellschafts)-Aufsichts-Organе . . . . .	67
a) Eigenbetriebe . . . . .	67
b) Eigengesellschaften . . . . .	67
3. Die eigentliche „Wirtschaftsprüfung“ durch Wirtschaftsprüfer bzw. Rechnungsprüfungsämter . . . . .	68
a) Eigenbetriebe . . . . .	68
– Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung . . . . .	69
– Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens . . . . .	69
– Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung . . . . .	69
b) Eigengesellschaften . . . . .	70
– Prüfungsumfang nach Aktienrecht . . . . .	70
– Erweiterung des Prüfungsumfanges gem. § 53 HGrG . . . . .	70
4. Die Prüfung des Gemeindehaushalts (örtliche Prüfung); Betätigungsprüfung . . . . .	71
a) Eigenbetriebe . . . . .	71
b) Eigengesellschaften . . . . .	71
5. Wirtschaftskontrolle im Rahmen der Kommunalaufsicht (überörtliche Prüfung) . . . . .	72
Schluß . . . . .	73