



SCHEUER & PARTNER  
Wirtschaftsprüfer • Steuerberater • Rechtsanwälte

In den Freßäckern 10 • 74321 Bietigheim-Bissingen  
Telefon 07142 7000-0 • Telefax 07142 7000-99 • www.scheuer-partner.de

Anlage 1  
zu Vorlage TA\_38/2008

Landkreis Ludwigsburg

Stabstelle Nahverkehrsplanung  
Hindenburgstraße 40  
71631 Ludwigsburg

Roland Scheuer †  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Rechtsbeistand  
Partner bis 2006

Eva Scheuer  
Steuerberaterin  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Steuerrecht  
Partnerin

Ulrich Praßler, LL.M.  
Dipl.-Ing. Dipl.-Wirt.-Ing.  
Dipl.-Betriebsw. (BA)  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Partner

Heike Scheuer  
Rechtsanwältin  
Partnerin

Erika Stangel\*  
Steuerberaterin

Helmut Füller\*  
Steuerberater

Dieter Dierolf\*  
Staatl. gepr. Betriebswirt  
Steuerberater

23. Oktober 2008 ES  
☎ 07142 7000-40

## Umstrukturierung der Strohgäubahn Organisationsform

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben uns beauftragt zu prüfen, welche Organisationsform für einen künftigen Betrieb der Strohgäubahn geeignet ist.

Wir haben dazu die möglichen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen gegenübergestellt.

### Grundlage unserer Prüfung ist folgender Sachverhalt:

Der Landkreis Ludwigsburg und die vier Kommunen Ditzingen, Hemmingen, Schwieberdingen und Korntal-Münchingen planen, gemeinsam die Infrastruktur der Strohgäubahn von der WEG zu übernehmen. Außerdem wollen sie künftig Eigentümer der Fahrzeuge sein. Strecke und Fahrzeuge sollen an die WEG oder an ein anderes Unternehmen zum weiteren Betrieb der Strohgäubahn verpachtet werden.

Es werden erhebliche Investitionen in Strecke und Fahrzeuge erforderlich sein. Um in den Genuss des Vorsteuerabzugs zu kommen, muss ein umsatzsteuerliches Unternehmen gegeben sein. Davor ist zu klären, in welcher Rechtsform der Verpachtungsbetrieb geführt werden soll.



## **Folgende Organisationsformen kommen in Betracht:**

### 1. Öffentlich-rechtliche Organisationsform

Eine „klassische“ **öffentlich-rechtliche Organisationsform** für wirtschaftliche Unternehmen der Gebietskörperschaften (Gemeinden und Landkreise) ist der **Eigenbetrieb**.

Träger eines Eigenbetriebes ist grundsätzlich eine Gemeinde oder ein Landkreis als Eigentümer des wirtschaftlichen Unternehmens. Als Träger kommt aber auch ein **Zweckverband** (zu dem sich Gemeinden und Landkreis zusammengeschlossen haben) in Betracht.

Nur in der Form des **Zweckverbandes** können mehrere Gemeinden zusammen oder - wie hier im Falle der Strohgäubahn - ein Landkreis mit mehreren Gemeinden Träger eines **Eigenbetriebs** sein.

Der **Eigenbetrieb eines Zweckverbandes** ist ein organisatorisch, verwaltungsmäßig und finanzwirtschaftlich gesondertes Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Der Eigenbetrieb eines Zweckverbandes hat eine eigene kaufmännische Rechnungslegung. Er unterscheidet sich von der allgemeinen Verwaltung durch wirtschaftliche Zielsetzungen und organisatorische Abgrenzungen.

Das Eigenbetriebsgesetz (EigBG) schreibt in § 12 Abs. 2 vor, dass der Eigenbetrieb mit einem angemessenen Stammkapital auszustatten ist, dessen Höhe in der Betriebsatzung festzusetzen ist. In der Regel wird ein Stammkapital von 30 - 40 % des Aktivvermögens angemessen sein.

Rechtlich stellt der Eigenbetrieb eine nicht rechtsfähige öffentliche Anstalt dar. Der Eigenbetrieb wird von der Werksleitung (= Geschäftsleitung) geleitet und vom Werksausschuss überwacht. Ein Werksleiter kann in privatrechtlichem Anstellungsverhältnis oder in ein Beamtenverhältnis berufen werden.

### 2. Privatrechtliche Organisationsformen

#### 2.1 GmbH

Die bedeutendste Form kommunaler Beteiligungen an Unternehmen in **privatrechtlicher Form** stellt die **GmbH** dar. Sie ist im Gegensatz zum Eigenbetrieb eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, also eine juristische Person. Organe der GmbH sind Gesellschafterversammlung, die aus den Bürgermeister/Oberbürgermeistern und dem Landrat bestehen kann, der Aufsichtsrat, durch den sich der Landkreis und die Kommunen einen angemessenen Einfluss auf das Unternehmen schaffen, und die Geschäftsführung. Der Aufsichtsrat überwacht die Geschäftsführung.

Das Mindeststammkapital der GmbH beträgt EUR 25.000 (künftig EUR 10.000).



## 2.2 Aktiengesellschaft (AG)

Die **Aktiengesellschaft** (AG) ist wie die GmbH eine rechtsfähige juristische Person, die ein in Aktien zerlegtes Grundkapital aufweist und an der die Gesellschafter (Aktionäre) mit einem Teil des Grundkapitals beteiligt sind. In der kommunalen Praxis werden Aktiengesellschaften vornehmlich als wirtschaftliche Unternehmen in größeren Städten gebildet, da diese Gesellschaftsform als typische Form für Großbetriebe mit einem erheblichen Kapitalbedarf ausgestattet ist. Als Rechtsform für den Verpachtungsbetrieb „Strohgäubahn“ bietet sich die Aktiengesellschaft nicht an.

## 2.3 Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR)

Die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) ist ein vertraglicher Zusammenschluss mehrerer Personen (auch Körperschaften) zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks. Die GbR wird nicht - wie die GmbH - durch (Fremd-)Geschäftsführer vertreten, sondern durch ihre Gesellschafter. Da die Haftung grundsätzlich nicht begrenzt ist, hat die GbR gegenüber dem Eigenbetrieb keine Vorteile. Soll eine privatrechtliche Organisationsform gewählt werden, ist die GmbH in jedem Falle vorzuziehen. Die GbR ist für die Führung eines wirtschaftlichen Unternehmens durch die öffentliche Verwaltung daher auch nicht gebräuchlich. Uns ist jedenfalls kein Fall bekannt, bei dem diese Rechtsform durch die Verwaltung für ein wirtschaftliches Unternehmen gewählt wurde.

Als **Eigenbetrieb** werden zum Beispiel häufig kleinere Stadtwerke und Krankenhäuser geführt, während große Stadtwerke, Krankenhäuser, Messebetriebe, Stadtmarketinggesellschaften in der Rechtsform der **GmbH** betrieben werden.

**Um eine Entscheidung über die Wahl zwischen einem Zweckverband, der einen Eigenbetrieb errichtet und einer GmbH treffen zu können, sind die folgenden Prüfkriterien zu untersuchen:**

1. Welcher Prüfung von außen unterliegt der Betrieb?
2. Wer kann Gesellschafter sein?
3. Ist das Tätigkeitsgebiet aufgrund der gewählten Rechtsform eingeschränkt?
4. Wie werden größere Investitionsentscheidungen getroffen?
5. Gibt es Unterschiede bei den Ertragssteuern?
6. Welche Stellung hat der Werksleiter bzw. Geschäftsführer?
7. Auftreten am Markt?
8. Wie sieht die Haftung aus?

### **1. Welcher Prüfung von außen unterliegt der Betrieb?**

Der **Eigenbetrieb des Zweckverbandes** unterliegt der Kommunalaufsicht. Die Prüfungsanstalt prüft nach Verwaltungsmaßstäben. Demgegenüber wird die **GmbH** durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft, der die Prüfung nach unternehmerischen Maßstäben durchführt. Der Jahresabschluss der GmbH ist offenlegungspflichtig, d.h. der Jahresabschluss muss innerhalb von 12 Monaten seit Bilanzstichtag beim elektronischen Bundesanzeiger eingereicht werden.



Hier stellt die einfachere Verwaltung einen erheblichen **Vorteil** für den **Eigenbetrieb des Zweckverbandes** gegenüber der GmbH dar.

## 2. Wer kann Gesellschafter sein?

Gesellschafter des öffentlich-rechtlichen Betriebs können stets nur Gebietskörperschaften sein. Eine Beteiligung Dritter ist nicht möglich, während die GmbH als privatrechtlicher Betrieb die Beteiligung privaten Kapitals möglich macht.

Im Hinblick darauf, dass lediglich der Landkreis Ludwigsburg und die vier Kommunen Gesellschafter werden sollen, fällt der grundsätzliche Vorteil der GmbH, Dritte mit privatem Kapital zu beteiligen, nicht ins Gewicht.

## 3. Ist das Tätigkeitsgebiet aufgrund der gewählten Rechtsform eingeschränkt?

Wird die Rechtsform des **Eigenbetriebs** gewählt, so unterliegt der Betrieb kommunalrechtlichen Einschränkungen, denn das Subsidiaritäts- und Territorialprinzip ist zu beachten, d.h. insbesondere, dass das wirtschaftliche Unternehmen durch ein öffentliches Bedürfnis gerechtfertigt sein muss. Der Betrieb der Strohäubahn dient der Sicherstellung des öffentlichen Nahverkehrs und rechtfertigt somit die wirtschaftliche Betätigung durch die öffentliche Verwaltung.

## 4. Wie werden größere Investitionsentscheidungen getroffen?

Beim Eigenbetrieb des Zweckverbandes erfolgt die Finanzierung durch Kommunalkredite. Bei der privatrechtlichen Form ist für eine Fremdfinanzierung regelmäßig eine Bürgschaft durch die beteiligten Gebietskörperschaften erforderlich.

Der uneingeschränkte Zugang zu Kommunalkrediten ist unweigerlich ein **Vorteil des Eigenbetriebs des Zweckverbandes** gegenüber der GmbH.

## 5. Gibt es Unterschiede bei den Ertragssteuern?

Die Unterschiede bei den Ertragssteuern sind gering, da der Eigenbetrieb weitgehend der GmbH gleichgestellt wird. Der Eigenbetrieb unterliegt grundsätzlich als sog. „Betrieb gewerblicher Art“ der Körperschaft- und Gewerbesteuer. Die GmbH ist „kraft Rechtsform“ ebenfalls körperschaft- und gewerbesteuerpflichtig.

## 6. Welche Stellung hat der Werksleiter bzw. Geschäftsführer?

Der Werksleiter, also der „Geschäftsführer“ des Eigenbetriebs, ist weisungsgebunden. Der GmbH-Geschäftsführer hat zwar nach außen volle Handlungsfähigkeit, diese ist aber im Innenverhältnis eingeschränkt durch Gesellschafterweisungen, die durch die Zielvorgaben des Kreis-/Gemeinderats bestimmt sind.

Der Geschäftsführer der GmbH steht in einem gesonderten Anstellungsverhältnis, für das gewöhnlich ein Gehalt bezahlt werden muss. Die GmbH hat eine eigene Personalwirtschaft. Dagegen kann als Werksleiter des **Eigenbetriebs** ein Kommunalbeamter oder Angestellter beauftragt werden. Beim Eigenbetrieb gilt öffentliches Dienstrecht.



Ziel einer Organisationsform für die Strohgäubahn ist ein schnelles effektives Handeln, ohne merklich höheren Personaleinsatz mit den damit verbundenen zusätzlichen Personalkosten. Derzeit wird keine eigene Personalwirtschaft für notwendig erachtet. Insoweit stellt der **Eigenbetrieb des Zweckverbands** die effektivste Lösung dar.

## 7. Auftreten am Markt

Beim Auftreten am Markt bietet die Rechtsform der GmbH grundsätzlich Vorteile, da es private Vertragspartner mit einer GmbH und nicht mit einer Behörde zu tun haben. In der Regel ist jedoch davon auszugehen, dass der Aufgabenträger der Strohgäubahn sowohl die Verkehrsleistung als auch die Infrastrukturunterhaltung an einen Dritten über einen längeren Zeitraum vergibt. D.h. ein für ein wirtschaftliches Unternehmen typisches Auftreten am Markt ist im vorliegenden Fall nicht gegeben, so dass dieser Vorteil der GmbH bei der Strohgäubahn nicht zum Tragen kommt.

## 8. Wie sieht die Haftung aus?

Bei der GmbH ist die Haftung auf das Eigenkapital begrenzt. Dagegen ist die Haftung beim Eigenbetrieb unbeschränkt. Der vom Landkreis und den Kommunen zu gründende Zweckverband – und damit der Landkreis und die Kommunen selbst - haftet also unmittelbar.

Im Falle hoher Haftungsrisiken, die nicht durch Versicherungen abgedeckt werden können, bietet sich daher die Gründung einer GmbH an. Allerdings kommt dieser Vorteil nur dann zum Tragen, wenn der Landkreis und die Kommunen im Ernstfall tatsächlich dazu bereit sind, eine eigene GmbH in Insolvenz gehen zu lassen.

## Ergebnis:

Die Vorteile, die gewöhnlich für eine GmbH sprechen – Haftungsbegrenzung, Auftreten am Markt und Verbesserung der Personalbeschaffung – kommen beim geplanten Betrieb der Strohgäubahn nicht oder nur zum Teil zum Tragen.

Der **Eigenbetrieb eines Zweckverbandes** stellt eine für die wirtschaftliche Betätigung sinnvolle Lösung dar. Zum einen ist der Verwaltungsaufbau deutlich einfacher und damit kostengünstiger. Zum anderen wird durch die organisatorische und finanzwirtschaftliche Verselbständigung eine Unternehmensführung nach kaufmännischen Gesichtspunkten ermöglicht. Trotz der organisatorischen Verselbständigung bleibt eine sehr enge Verbindung zwischen Eigenbetrieb und Verwaltung.

Mit freundlichen Grüßen

Eva Scheuer