

Neues Eigenbetriebsrecht in NRW

Am 24. November 2004 wurde das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKFG NRW) vom 16. November 2004 verkündet. Das Artikelgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, dient der Einführung eines neuen, integrierten kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik). Artikel 16 fasst die Eigenbetriebsverordnung für das Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW) neu, wobei vielfach die Terminologie der nunmehr ausschließlich anzuwendenden kaufmännischen Buchführung angepasst wurde. Auffällig ist vor allem, dass für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen nunmehr auch die Anwendung der Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) zulässig ist (§ 27 EigVO, Anwendung des NKFG auf Eigenbetriebe). Die wesentlichen Änderungen der EigVO werden nachfolgend dargestellt:

1. Verfassung und Verwaltung

Betriebsleitung und Betriebsausschuss

In den Angelegenheiten des Eigenbetriebs vertritt die Betriebsleitung (bisher Werkleitung) die Gemeinde, sofern die Gemeindeordnung (GO) oder die EigVO keine andere Regelung treffen. Der Hinweis in § 3 Abs. 1 a.F. auf die Angelegenheiten, „die der Entscheidung der Werkleitung unterliegen“, wird in der Neufassung nicht mehr gebracht, um die **Außenvertretung des Eigenbetriebs** zu verdeutlichen; „Durch den Wegfall der Einschränkung auf die Entscheidungsbefugnisse der Werk- bzw. Betriebsleitung wird der Eigenbetrieb in eigenen Angelegenheiten in Zukunft nach außen grundsätzlich durch die Betriebsleitung vertreten, sofern keine spezielle andere Regelung (...) besteht. Eine in der Praxis bislang häufiger aufgetretene Doppelvertretung (durch Bürgermeisterin bzw. Bürgermeister und Betriebsleitung), die bei Außenstehenden oft zu Irritationen geführt hat, wird damit vermieden, **die Kompetenz der Betriebsleitung in Anpassung an im Unternehmensbereich übliche Gepflogenheiten gestärkt**“.

In § 2 wurde für die Betriebsleitung, die, wie jetzt präzisiert wird, für die wirtschaftliche Führung des Eigenbetriebs verantwortlich ist und die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden hat, eine **Haftungsklausel** eingefügt: „Für Schäden haftet die Betriebsleitung entsprechend den Vorschriften des § 84 des Landesbeamtengesetzes“. Diese **Haftungsvorschrift gilt sinngemäß auch für Mitglieder des Betriebsausschusses** (bisher Werksausschuss) (§ 5 Abs. 7). Gemäß § 5 Abs. 4 hat die Betriebsleitung den Betriebsausschuss über alle betrieblichen Angelegenheiten, insbesondere auch über die beabsichtigte Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der Unternehmensplanung, umfassend zu unterrichten. Wird der Betriebsleitung nicht gem. § 6 Abs. 1 die Anstellung, Eingruppierung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter übertragen, ist ihr zumindest ein Vorschlagsrecht für diese Personalentscheidungen einzuräumen.

Für den **Betriebsausschuss** legt § 5 Abs. 1 fest, dass ihm keine Aufgaben bzw. Zuständigkeiten aus Bereichen anderer Ausschüsse des Rates der Gemeinde übertragen werden sollen; dadurch soll der Betriebsausschuss noch mehr und klarer auf die Angelegenheiten und Belange des Eigenbetriebs ausgerichtet werden. **Der Betriebsausschuss entscheidet nunmehr auch über die Entlastung der Betriebsleitung (bisher Rat auf Empfehlung des Werksausschusses).** Neu ist, dass die Entlastung des Betriebsausschusses nunmehr dem Ratsbeschluss unterliegt.

Bürgermeisterin bzw. Bürgermeister

In den Vorschriften der Gemeindeordnung ist an die Stelle des Gemeindedirektors die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister getreten. Ihr bzw. ihm obliegt nunmehr die Regelung der Geschäftsverteilung innerhalb einer Betriebsleitung, die aus mehreren Mitgliedern besteht (§ 2 Abs. 4). Außerdem sind gem. § 3 Abs. 3 Arbeitsverträge und sonstige schriftliche Erklärungen zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Angestellten und Arbeitern von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister oder ihrer/seiner allgemeinen Vertretung zu unterzeichnen (§ 74 Abs. 3 GO); allerdings **soll sie/er die Unterschriftsbefugnis durch Dienstanweisung möglichst auf die Betriebsleitung übertragen.**

Gemäß § 3 Abs. 3 letzter Satz gelten die Geschäfte der laufenden Betriebsführung nunmehr als „Geschäfte der laufenden Verwaltung“. § 3 Abs. 3 a.F. spricht von „einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung“. Statt wie bisher auf § 56 Abs. 2 GO wird nun auf § 64 Abs. 2 GO verwiesen.

Als Dienstvorgesetzte(r) der Dienstkräfte des Eigenbetriebs nimmt die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister die Ein- und Höhergruppierung der Angestellten und Arbeiter vor (§ 6 Abs. 1 EigVO).

Zusammenfassung von Betrieben

§ 8 stellt klar, dass mehrere Betriebe einer Gemeinde zu einem einheitlichen Eigenbetrieb (ggf. Mehrspartenbetrieb) zusammengefasst werden können. Versorgungs- und Verkehrsbetriebe sollen ohnehin auf einen Eigenbetrieb vereinheitlicht werden.

2. Wirtschaftsführung und Wirtschaftsplanung

§ 9 Abs. 1 enthält wie bisher die grundlegende Regelung zur Verwaltung und zum Vermögen des Eigenbetriebs als Sondervermögen sowie die Vorgabe, auf die Erhaltung des Sondervermögens Bedacht zu nehmen. **Neu regelt er den Fall einer Ausgliederung:** „Bei der Errichtung eines Eigenbetriebs durch Ausgliederung von Vermögen und Schulden aus dem Haushalt der Gemeinde sind deren Gegenstand und Wert in der Betriebssatzung festzusetzen. Gleichzeitig sind in einem Ausgliederungsbericht die für die Angemessenheit der Einbringung wesentlichen Umstände darzulegen. Die Eröffnungsbilanz für den neue zu errichtenden Eigenbetrieb ist durch eine Wirtschaftsprüferin, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen.“ § 9 Abs. 2 behandelte bisher nur die angemessene Ausstattung mit Stammkapital sowie dessen Festsetzung in der Betriebssatzung; **nunmehr wird – wirtschaftlich sinnvoll – eine angemessene Ausstattung mit Eigenkapital (Stammkapital und Rücklagen) gefordert.**

Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit

Die bisherigen Anforderungen in § 10 Abs. 1 wurden inhaltlich beibehalten und um **Maßnahmen zum Risikoaspekt** erweitert; lediglich die bisherige Regelung über die Durchführung von Instandhaltungsarbeiten wurde gestrichen, „weil es sich hierbei um Selbstverständlichkeiten handelt“. Dagegen wurden in die in § 10 enthaltenen Vorschriften zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit des Eigenbetriebs – auch um den Anforderungen aus dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTrag) zu entsprechen – **Maßnahmen zur Risikofrüherkennung** aufgenommen (Abs. 1); das entsprechende Überwachungssystem soll dazu beitragen, etwaige bestandsgefährdende Entwicklungen frühzeitig zu erkennen. Zur Risikofrüherkennung gehören – übereinstimmend mit der Sicht der einschlägigen Literatur- und Legaldefinition – insbesondere die Risikoidentifikation, die Risikobewertung, Maßnahmen der Risikobewältigung einschließlich

der Risikokommunikation, die Risikoüberwachung/Risikofortschreibung und die Dokumentation. Nicht zuletzt dienen diese **Maßnahmen auch der Erhaltung der erforderlichen Eigenkapitalausstattung des Eigenbetriebs** (vgl. Abs. 4 und 6), die – wie bisher – selbst bei einem etwaigen Jahresverlust nicht gefährdet werden darf. In diesem Fall ist eine **Verbesserung der Ertragslage anzustreben** (Abs. 6), und zwar soll ein Verlust, soweit er nicht aus Haushaltsmitteln der Gemeinde ausgeglichen wird, nach Vortrag in Folgejahre durch eigene Mittel des Eigenbetriebs (Erträge oder Rücklagen) im Rahmen der notwendigen Eigenkapitalausstattung getilgt und ein verbleibender Verlust nach fünf Jahren ausgeglichen werden.

Leitung des Rechnungswesens

Die bisherige Vorschrift zur Leitung des Rechnungswesens wurde wörtlich übernommen. Ergänzend bestimmt der neue § 13 Abs. 2 nunmehr, dass die **Anordnung und die Ausführung finanzwirksamer Vorgänge personell und organisatorisch zu trennen sind**. Die mit diesen Aufgaben Betrauten dürfen nicht durch ein Angehörigenverhältnis i.S. des § 20 Abs. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen verbunden sein.

Wirtschaftsplan

Die Regelungen zum Wirtschaftsplan (mit Erfolgsplan, Vermögensplan und Stelleübersicht) entsprechen weitgehend denen des bisherigen Rechts; **der Wirtschaftsplan ist nun jedoch spätestens einen Monat vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres aufzustellen** (§14 Abs. 1). Im Erfolgsplan sind gem. § 15 Abs. 2 die vorhandenen oder zu beschaffenden **Deckungsmittel** nachzuweisen; stammen sie – etwa als Verlustausgleichszahlungen oder Betriebskostenzuschüsse – aus dem Haushalt der Gemeinde, müssen sie mit der Veranschlagung in der kommunalen Haushaltsplanung übereinstimmen. **Im Vermögensplan können Ausgaben für verschiedene Vorhaben, die sachlich eng zusammenhängen, nicht mehr – wie es § 16 Abs. 5 Satz 1 EigVO a.F. vorsah – für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden**: für Verpflichtungsermächtigungen und Investitionen gelten im übrigen die Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts (§§ 23, 24 GemHVO). Die **Stellenübersicht** hat nach der Neufassung von § 17 Abs. 1 neben den erforderlichen Stellen für Angestellte und Arbeiter **künftig auch Angaben zur Stellenbewertung und Eingruppierung der Stelleninhaber zu enthalten**. Nach § 18 EigVO i.V. mit § 84 GO erstreckt sich die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung weiterhin auf fünf Jahre.

Buchführung

§ 19 Abs. 1 a.F. sah die Möglichkeit vor, anstelle der kaufmännischen doppelten Buchführung eine entsprechende Verwaltungsbuchführung anzuwenden. In Zukunft muss die **Buchführung zwingend nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung** geführt werden und den handelsrechtlichen oder den für das NKF geltenden Grundsätzen entsprechen: letztere wurden durch das NKFG denen des Handelsrechts stark angenähert.

3. Jahresabschluss, Lagebericht und Rechenschaft

Jahresabschluss

Jahresabschluss und Lagebericht müssen gem. §§ 21 bis 26 jetzt konsequenter nach den Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften erstellt werden; für die Gliederung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung wird auf die §§ 266 und 275 HGB verwiesen.

Die Regelung in § 22 Abs. 3 EigVO a.F. über die **Passivierung von Ertragszuschüssen** wurde aufgegeben, „weil sie den inzwischen geänderten steuerrechtlichen Vorschriften nicht

mehr entspricht.“ Bei den in § 23 enthaltenen Regelungen für die Gewinn- und Verlustrechnung sowie für die Spartenrechnungen entfallen die Spezialregelungen, die sich aus den bislang in dieser Vorschrift aufgeführten Formblättern ergaben; gem. § 23 Abs. 2 haben Eigenbetriebe mit mehr als einem Betriebszweig für den Schluss eines jeden Wirtschaftsjahres nunmehr anstelle der Erfolgsübersicht eine Gewinn- und Verlustrechnung für jeden Betriebszweig aufzustellen und in den Anhang aufzunehmen. Auf Formblätter wird nicht mehr verwiesen, da für die in Zukunft zu erstellenden Abschlüsse HGB-Gliederungsvorschriften anzuwenden sind.

Für den **Anhang** bestimmt § 24, dass der Anlagenspiegel (früher Anlagennachweis) entsprechend der Gliederung der Bilanz darzustellen ist, wobei auch Änderungen im Bestand der zum Eigenbetrieb gehörenden Grundstücke und grundstücksgleichen Rechten, in der Leistungsfähigkeit und im Ausnutzungsgrad der wichtigsten Anlagen, der Stand der Anlagen im Bau und die geplanten Bauvorhaben, die Entwicklung des Eigenkapitals und der Rückstellungen, die Umsatzerlöse sowie der Personalaufwand abzubilden sind(**diese Darstellung war bisher gem. § 25 Abs. 2 EigVO a.F. in den Lagebericht aufzunehmen**).

Der **Lagebericht** ist künftig gem. § 25 nach § 289 HGB aufzustellen; er muss auch auf im Rahmen der Prüfung **nach § 53 HGrG getroffene Feststellungen** eingehen.

Rechenschaft

Die Neufassung von § 26 Abs. 3 soll eine bürgerfreundliche und bürgernahe Information „über den Jahresabschluss des Eigenbetriebes als Ergebnis des vergangenen Wirtschaftsjahres“ gewährleisten; daher wird auf die **befristete Auslegung des Jahresabschlusses verzichtet**. Vielmehr soll nach der **öffentlichen Bekanntmachung bis zur Feststellung des folgenden Jahresabschlusses eine Einsichtnahme möglich sein**, wobei es dem Eigenbetrieb überlassen bleibt, „ob er den Jahresabschluss in herkömmlicher Weise als Druckwerk auslegt, im Internet verfügbar macht oder in sonstiger Weise darüber informiert.“

4. Mögliche Option: Anwendung des neuen Haushaltsrechts auf Eigenbetriebe

Einen völlig neuen Weg beschreitet Nordrhein-Westfalen mit der Sondervorschrift des § 27 EigVO (Optionsklausel). Danach ist es **zulässig**, für Wirtschaftsführung und Rechnungswesen eines Eigenbetriebs **die haushaltsrechtlichen Vorschriften des NKF anzuwenden**; dann gelten die §§ 19 bis 25 insoweit nicht. Das ändert allerdings nichts an der Verpflichtung, den Eigenbetrieb finanzwirtschaftlich als Sondervermögen zu verwalten und nachzuweisen; lediglich die Rechnungslegung wird formal und inhaltlich der des Gemeindehaushalts angeglichen. Dies kann u.a. die **spätere Erstellung eines Gesamtabchlusses der Gemeinde** (§ 116 GO NRW) erleichtern. Eine Optionsentscheidung im Eigenbetrieb sollte mit den Entscheidungen zur – ggf. phasenweisen – NKF-Einführung in der Kernverwaltung abgestimmt werden.

5. Übergangsregelung

Für die vor dem Inkrafttreten des NKFG errichteten Eigenbetriebe können gem. Art. 21 Abs. 2 NKFG im Wirtschaftsjahr 2005 noch die Vorschriften der EigVO in der bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Fassung angewendet werden.