Wurzel/Schraml/Gaß
Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen

Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen

Herausgegeben von

Dr. Gabriele Wurzel
Staatssekretärin a. D., Wachtberg

Dr. Alexander Schraml
Vorsitzender des Bundesverbandes der kommunalen Senioren- und Behinderteneinrichtungen e.V. (BKSB), Berlin
Honorarprofessor an der Technischen Hochschule Würzburg-Schweinfurt

Dr. Andreas Gaß
Direktor beim Bayerischen Städtetag, München

5. Auflage 2026

C.H.BECK

Zitiervorschlag:
Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis Komm. Unternehmen, Schröder H Rn. 1

beck.de

ISBN PRINT 978 3 406 83320 5

© 2026 Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
info@beck.de
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: Druckerei C.H.Beck Nördlingen
Umschlag: Druckerei C.H.Beck Nördlingen

chbeck.de/nachhaltig
produktsicherheit.beck.de

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Bearbeiterverzeichnis 5. Auflage

Ingo Bachmann	Beauftragter für Beteiligungsmanagement, Vier-Tore-Stadt Neubrandenburg
Dr. Harald Breitenbach	Wirtschaftsprüfer, Koblenz
Dr. Barbara Buhr	Rechtsanwältin, Nürnberg
Dr. Angelika Eck	Richterin am Finanzgericht, München
Dr. Daniela Franke	Abteilungsleiterin in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz
Dr. Andreas Gaß	Direktor beim Bayerischen Städtetag, München
Maik Gohlke	Steuerberater, Köln
Dr. Christoph Häusler	Leiter Bauordnungsamt der Stadt Regensburg
Christoph Heppekausen	Geschäftsführer der Bayerischen Landestierärztekammer
Burkhard Hüttl	Geschäftsführer der Landesgruppe Bayern im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV), München
Dr. Otto Korte, M. B. L.	Rechtsanwalt, Berlin
Madlen Mainzer	Steuerberaterin, Köln
Prof. Fabian Müller	Professor an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg
Dr. Christoph Naendrup LL.M	Rechtsanwalt, Köln
Philipp Pürner	Rechtsanwalt, München
Dr. Klaus Ritgen	Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag, Berlin
Dr. Udo Schneider	Präsident des Verwaltungsgerichts, Meiningen
Dr. Martin Schölkopf	Ministerialdirektor, Berlin
Prof. Dr. Alexander Schraml	Vorsitzender des Bundesverbandes der kommunalen Senioren- und Behinderteneinrichtungen e.V. (BKSB), Berlin; Honorarprofessor an der Technischen Hochschule Würzburg-Schweinfurt
Holger Schröder	Rechtsanwalt, Nürnberg
Dr. Holger Thärichen	Geschäftsführer Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), Geschäftsführer der Sparte Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit VKS, Berlin
Stefan Thum	Stv. Abteilungsleiter Zweckverband Landeswasserversorgung - Recht, Gremien, Liegenschaften, Stuttgart
Dr. Werner Weber	Revisionsdirektor beim Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband, München
Christoph Wild	Abteilungsleiter Zweckverband Landeswasserversorgung Stuttgart, Bürgermeister a.D.
Jürgen Wölfl	Oberrevisionsrat a.D. beim Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband, München
Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger	Universität Augsburg
Dr. Gabriele Wurzel	Staatssekretärin a. D., Wachtberg

Vorwort zur 5. Auflage

Fragen der Rechtspraxis kommunaler Unternehmen sind im Zuge der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft sowie angesichts der zentralen Rolle der Kommunen bei den derzeit stattfindenden Transformationsprozessen von großer Bedeutung.

Kaum eine kommunale Gebietskörperschaft kann sich dieser Problemstellung entziehen. Einerseits sind gerade kleinere kommunale Gebietskörperschaften aufgrund neuerer rechtlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen nicht selten gezwungen, die Art und Weise der Erbringung kommunaler Leistungen auf den Prüfstand zu stellen. Andererseits sehen viele Städte, Gemeinden und Kreise in der wirtschaftlichen Betätigung angesichts zunehmend knapper finanzieller Ressourcen die Möglichkeit, sich zusätzliche Einnahmen zu verschaffen oder auch klassische Aufgaben der Daseinsvorsorge wirtschaftlicher zu erbringen.

In diesem Umfeld soll das vorliegende Handbuch – nun bereits in der 5. Auflage – Orientierung geben. Zielsetzung ist es, eine Entscheidungshilfe für die Praxis der Kommunen vor Ort zur Verfügung zu stellen. Zielgruppen sind jedoch nicht nur Kommunen und deren Unternehmen, sondern auch Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Aufsichtsbehörden und Personalvertretungen.

Anliegen der Herausgeber war und ist es, dass sich durch den engen Praxisbezug der einzelnen Beiträge die wesentlichen Fragestellungen der aktuellen Rechtsfragen kommunaler Unternehmen in diesem Handbuch wiederfinden. Fachleute aus unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen haben an diesem Handbuch mitgewirkt, so dass die jeweiligen Gebiete von ausgewiesenen Spezialistinnen und Spezialisten bearbeitet wurden. Im Hinblick auf die bundesweite Nutzbarkeit des Werks werden die im kommunalen Wirtschaftsrecht verankerten Rechtsgrundlagen und Rechtsquellen sämtlicher Flächenländer berücksichtigt.

Das Handbuch stellt in systematischer Form, nach Themenkomplexen geordnet, das gesamte Recht der kommunalen Unternehmen dar. Ausgehend von der Frage, ob und inwieweit Kommunen als Unternehmer tätig sein dürfen, werden die europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie die kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns der Kommunen behandelt.

Die relevanten Rechts- und Betriebsformen Regie- und Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts/Kommunalunternehmen, Zweckverband, GmbH und Aktiengesellschaft, Personengesellschaften sowie Stiftungen und Genossenschaften werden ausführlich dargestellt.

Dem Rechnungs-, Berichts- und Prüfungswesen (Stichwort „Verantwortung und Kontrolle"), dem Beamten- und Arbeitsrecht, dem Steuer- und Vergaberecht sowie dem Kartell- und Wettbewerbsrecht sind jeweils eigene Kapitel gewidmet. Schließlich werden – als Hilfestellung für die Praxis – ausgewählte Betätigungsfelder wie zB Öffentlicher Personennahverkehr, Abfallentsorgung, Krankenhäuser, Kultur und Energie vorgestellt.

Über die Aktualisierung des Werkes hinaus enthält die 5. Auflage folgende Veränderungen:

Neu aufgenommen werden bei der Darstellung der Betätigungsfelder

- ein Kapitel über Public Private Partnership in Kommunen; hierfür konnte als Autorin Barbara Buhr gewonnen werden;
- ein Kapitel über Altenpflege, dessen Bearbeitung Martin Schölkopf übernommen hat.

Die einleitenden, in der letzten Auflage von Hans-Günter Henneke formulierten Gedanken zur Fragestellung „Kommunen als Unternehmer?" (Kapitel A.) wurden von Klaus Ritgen weiterentwickelt. Die Bearbeitung des Kapitels Zweckverbände bei den Rechts- und Betriebsformen (→ D. III. Rn. 241 ff.) wird ab dieser Auflage von Stefan Thum

und Christoph Wild fortgeführt, das zur Abfallentsorgung bei den Praxisbeispielen (→ J. III Rn. 233 ff.) von Holger Thärichen. Darüber hinaus wirken bei der 5. Auflage zur Verstärkung des Autorinnen- und Autorenteams Madlen Mainzer (Kapitel G. Steuerrecht), Burkhard Hüttl (Kapitel J. II. Öffentlicher Personennahverkehr) und Philipp Pürner (Kapitel J. V. Krankenhaus) mit.

Wir bedanken uns sehr bei den Autorinnen und Autoren, die an der 5. Auflage nicht mehr mitgewirkt, aber in den Vorauflagen wesentlich zum Gelingen des Werks beigetragen haben. Mit der 4. Auflage sind ausgeschieden: Hans-Günter Henneke, Anka Neudert, Gerit Rüsing, Linda Wagner und Sonja Witte.

Die Herausgeberin und die Herausgeber, Autorinnen und Autoren des Handbuches sind auch weiterhin offen und dankbar für kritische Anmerkungen, konkrete sachorientierte Ergänzungen oder Verbesserungsvorschläge, die im Interesse der Nutzer zur Optimierung des Handbuchs beitragen können.

Wachtberg, Berlin, München, im Juni 2026

Gabriele Wurzel
Alexander Schraml
Andreas Gaß

Geleitwort

Burkhard Jung
Präsident des Deutschen Städtetages und
Oberbürgermeister der Stadt Leipzig

Ganz selbstverständlich öffnen wir täglich den Wasserhahn oder schalten das Licht an. Über den Aufwand, der dahinter steht, machen wir uns zumeist weniger Gedanken. Das müssen wir grundsätzlich auch nicht. Denn die Versorgung der Bevölkerung mit Strom, Wärme und Wasser und die Entsorgung von Abwasser sind Kernaufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Corona-Pandemie und die geopolitischen Krisen der letzten Zeit zeigen mehr denn je, wie wichtig kommunale Unternehmen für die Funktionsfähigkeit unserer Gesellschaft sind. Auch in Krisen können sich Bürgerinnen und Bürger auf die kommunalen Infrastrukturen und Dienstleistungen verlassen. Das ist ein hohes Gut.

Daseinsvorsorge orientiert sich nicht ausschließlich nach wirtschaftlichen Kennzahlen, sondern mit Blick auf das Gemeinwohl. Kultur, Theater, Museen bis hin zur frühkindlichen Bildung: viele kommunale Leistungen würden am Markt nicht erbracht werden können, weil es sich nicht um gewinnträchtige Aufgaben handelt. In Zeiten einer dramatischen Haushaltslage der Städte, ist davon auszugehen, dass der Druck zu Einsparungen weiter zunimmt. Bei der Entscheidung über die Aufgabenwahrnehmung spielen selbstverständlich der Preis, die Verlässlichkeit, die Effizienz, die Sicherstellung eines gleichwertigen und diskriminierungsfreien Zugangs zu der Leistung sowie die Qualität des Angebots eine große Rolle. Letztlich stehen aber der Mensch und die Gesellschaft im Mittelpunkt. Insofern gewinnen soziale Kriterien sowie der Erhalt einer intakten Umwelt, die Ressourcenschonung und der Klimaschutz immer mehr an Bedeutung.

Kommunales Handeln muss die Umwelt schützen und verschiedene Bedarfe gut miteinander abwägen, um innovative Lösungen zu entwickeln, die sowohl das Bürger- und Stadtinteresse als auch das Klima- und Umweltinteresse bedienen. Dazu tragen gerade auch die kommunalen Betriebe der Wasserversorgung und Abwasser- und Abfallentsorgung bei. Sie schaffen beispielsweise Synergien durch klimaneutrale Kläranlagen und die Erzeugung von Biogas für Nahwärmekonzepte; Nachhaltigkeit steht für kommunale Unternehmen ganz oben auf der Agenda. Auch kommen zu den traditionellen Handlungsfeldern der kommunalen Unternehmen immer wieder neue hinzu, wie beispielsweise der Aufbau einer Ladeinfrastruktur oder Impulse für Smart-City-Konzepte.

Allerdings ist seit einigen Jahren die Tendenz der EU-Kommission erkennbar, mit Hilfe des Beihilfe-, Wettbewerbs- und Vergaberechts die Daseinsvorsorgeleistungen und damit die kommunalen Unternehmen dem Wettbewerb zu unterwerfen. Das Beihilferecht wurde in den vergangenen Jahren häufig reformiert, auch mit dem Ziel den veränderten Gegebenheiten zunehmend gerecht zu werden und die Voraussetzungen zu vereinfachen. Gleichwohl sind diese in der kommunalen Praxis eher schwer verständlich und häufig nur mit einem Rest an Rechtsunsicherheit umsetzbar. Deshalb setzt sich der Deutsche Städtetag seit Jahren für einfache Regelungen ein, die die erforderliche Rechtssicherheit einerseits gewährleistet und andererseits gerade den vielen kooperativen Projekten mit unterschiedlichen Akteuren zur Förderung intelligenter Vernetzung nicht im Wege stehen.

Das Gleiche gilt für den Bereich des Vergaberechtes. Auch hier setzen sich die kommunalen Spitzenverbände für eine Vereinfachung des Vergaberechts mit dem Ziel der Beschleunigung der Verfahren ein. Stellschrauben sind hier im Wesentlichen die Erhöhung der EU-Schwellenwerte sowie die Erhöhung der Auftragswerte für Beschränkte und Freihändige Vergaben im nationalen Vergaberecht.

Geleitwort

Die nunmehr in 5. Auflage vorliegende Ausgabe des Handbuchs der Rechtspraxis der Kommunalen Unternehmen zeigt, wie schnelllebig die Entwicklungen verlaufen, insbesondere auch aufgrund der zahlreichen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, die es zu beachten gilt. Das Handbuch ist aufgrund der umfassenden Darstellung und Aufbereitung der betroffenen Rechtsbereiche kommunaler Unternehmen von großem Nutzen sowohl für diese als auch für die Kommunen als ihre Anteilseigner. Zudem wird damit noch mehr sichtbar, wie gemeinwohlorientierte kommunale Unternehmen einen maßgeblichen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten, und das nicht nur in Krisenzeiten.

Inhaltsübersicht

Geleitwort IX
Abkürzungsverzeichnis XIII
Literaturverzeichnis XIX

A. Kommunen als Unternehmer? *(Ritgen)* 1
I. Relevanz und Aktualität der Fragestellung 1
II. Unterschiedliche Regelungskonzepte und -erwartungen kommunalwirtschaftlicher Betätigung 9

B. Europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben *(Wollenschläger)* 15
I. Einführung: Öffentliche Unternehmen in der nationalen und supranationalen Wirtschaftsverfassung 17
II. Vorgaben des Unionsrechts 18
III. Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts 38

C. Kommunalrechtliche Rahmenbedingungen *(Gaß)* 69
I. Wirtschaftliche Betätigung und nichtwirtschaftlicher Bereich 71
II. Allgemeine Zulässigkeit von kommunalen Unternehmen 102
III. Besondere Anforderungen bei Unternehmen in Privatrechtsform 140
IV. Rechtsschutz 151
V. Zusammenfassung 155

D. Rechts- und Betriebsformen 157
I. Regie- und Eigenbetrieb *(Schneider)* 160
II. Kommunalunternehmen (Anstalt des öffentlichen Rechts) *(Schraml)* 194
III. Zweckverbände *(Thum/Wild)* 222
IV. Gesellschaft mit beschränkter Haftung *(Weber)* 249
V. Aktiengesellschaft *(Weber)* 276
VI. Personengesellschaften *(Weber)* 305
VII. Genossenschaften *(Korte)* 323
VIII. Stiftungen *(Wölfl)* 347

E. Verantwortung und Kontrolle 361
1. Teil. Rechnungs-, Berichts- und Prüfungswesen *(Breitenbach)* 362
I. Einführung 364
II. Rechnungswesen 365
III. Berichtswesen 385
IV. Prüfungswesen 390
Anhang: Überblick über die Rechtsgrundlagen der Flächenländer für die externe Prüfung kommunaler Unternehmen/bei kommunalen Unternehmen 427
2. Teil. Compliance in kommunalen Unternehmen – Public Compliance *(Weber)* 434
I. Einführung 436
II. Begriffsbestimmung 438
III. Notwendigkeit des Aufbaus eines Compliance-Management-Systems ... 439
IV. Implementierung eines Compliance-Management-Systems als Aufgabe der Unternehmensleitung 444
V. Compliance Beauftragter/Compliance-Officer 462

VI. Non Compliance 467
VII. Tax Compliance 478
VIII. Schlusswort und Ausblick 481

F. Beamten- und Arbeitsrecht 483
I. Beamte in kommunalen Unternehmen *(Eck)* 483
II. Arbeitnehmer in kommunalen Unternehmen *(Franke)* 495

G. Steuerrecht *(Gohlke/Mainzer)* 573
I. Grundsystematik der Steuerpflicht der öffentlichen Hand 574
II. Besteuerung wirtschaftlicher Betätigungen der öffentlichen Hand 589
III. Privatisierung kommunaler Unternehmen 616
IV. Gemeinnützigkeit als steuerliche Besonderheit bei kommunalen Unternehmen aller Rechtsformen 636
V. Grundlegende Aussagen und Ausblick 638

H. Vergabe- und Beihilferecht *(Schröder)* 641
I. Vergaberecht 642
II. Europäisches Beihilferecht 700
III. Zusammenfassung und Ausblick 712

I. Kartell- und Wettbewerbsrecht *(Naendrup)* 713
I. Kartellrecht 715
II. Wettbewerbsrecht 745

J. Praxisbeispiele 767
I. Public Private Partnership in Kommunen *(Buhr)* 770
II. Recht und Praxis im Bereich „Öffentlicher Personennahverkehr" *(Häusler/Hüttl)* 791
III. Bereich Abfallentsorgung – Die kommunale Entsorgungswirtschaft *(Thärichen)* 827
IV. Altenpflege – Kommunale Verantwortung in der Altenpflege *(Schölkopf)* . 864
V. Bereich „Krankenhaus" *(Heppekausen/Pürner)* 885
VI. Bereich „Kultur" (Theater und Orchester GmbH Neubrandenburg/Neustrelitz) *(Bachmann)* 909
VII. Bereich „Energiepolitik kommunal" – Kommunen als Akteure in dynamischen Zeiten *(Müller)* 925

K. Entscheidungskriterien für die Wahl der Rechtsform *(Gaß/Wurzel)* 937
I. Rechtsformenwahl als Zielkonflikt 939
II. Die Eröffnung wirtschaftlicher Handlungsspielräume 941
III. Der Verlust kommunaler Einflussnahme und Kontrolle 942
IV. Transparenz des Unternehmens 945
V. Möglichkeiten der Kooperation mit anderen Rechtssubjekten 947
VI. Steuerrechtliche Aspekte 950
VII. Personalbezogene Kriterien 952
VIII. Möglichkeiten der Haftungsbeschränkung 955
IX. Verbesserung der Finanzierung 957
X. Vergaberechtliche Bindungen 959
XI. Rechtsformabhängige Kosten 961
XII. Sonstige Entscheidungskriterien und Ausblick 962

Sachverzeichnis 965