

Betätigungsprüfung

- Checkliste -

Vorbemerkungen

Der nachfolgende Fragenkatalog gibt in Form einer „Checkliste“ Hinweise für die Betätigungsprüfung, d.h. für die Prüfung der Betätigung der Kommune bei Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform, an denen sie alleine oder teilweise, unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Beteiligungsunternehmen sind in der Praxis meistens Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften in der Rechtsform der GmbH, seltener auch Aktiengesellschaften. Diese Unternehmen und Einrichtungen selbst sind dabei nicht unmittelbar Gegenstand der Betätigungsprüfung.

Die für die Prüfung geltenden gesetzlichen Vorschriften (§ 109ff GemO, GemPrO) sind zu beachten. Voraussetzung für die Prüfung ist, dass die Prüfung der Betätigung der Gemeinde (des Landkreises) bei Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gemeinde (der Landkreis) beteiligt ist, durch den Gemeinderat (den Kreistag) formell dem Rechnungsprüfungsamt als weitere Aufgabe übertragen wurde (§ 112 Abs. 2 Ziffer 3 GemO, ggf. i.V.m. § 48 LKrO). Danach ist die Prüfung sachgemäß durchzuführen (§ 14 Abs.1 GemPrO). Ferner ist über jede Prüfung ein Prüfungsbericht zu fertigen (§ 17 Abs. 1 Satz 1 GemPrO).

Aufgrund der generellen Ausrichtung des Fragenkatalogs können im Folgenden viele Besonderheiten (u.a. Größe der Einrichtung, Branche, kommunalpolitische Bedeutung) nicht im Einzelnen berücksichtigt werden. Deshalb kann der Katalog einerseits keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben; andererseits werden im Einzelfall auch nicht alle Fragen stets in gleicher Weise Bedeutung haben. So kann es notwendig werden, über die Abarbeitung der genannten Fragen hinaus, ergänzende Sachverhalte zu prüfen. Ferner wurde nur auf die gängigsten Unternehmensformen GmbH und Aktiengesellschaft eingegangen. Bei anderen Formen der Beteiligung ist ggf. eine andere Prüfung erforderlich.

Es wird auch nicht immer erforderlich sein, bei jeder Prüfung alle Fragen in gleicher Intensität zu bearbeiten. Maßgebend ist immer die spezielle Situation im Hinblick auf den konkreten Prüfungsauftrag.

Im April / Mai 2005

gez. Jürgen Fetzner ARGE der Städt. Rechnungsprüfungsämter in den Regierungsbezirken Freiburg und Karlsruhe	gez. Hans-Joachim Deibrich ARGE der Kreisrechnungsprüfungsämter im Regierungsbezirk Karlsruhe	gez. Joachim Kölz ARGE der Kreisrechnungsprüfungsämter im Regierungsbezirk Stuttgart
gez. Rudi Meißner ARGE der Städt. Rechnungsprüfungsämter in den Regierungsbezirken Stuttgart und Tübingen	gez. Erwin Keller ARGE der Kreisrechnungsprüfungsämter im Regierungsbezirk Tübingen	gez. Günther Weyer ARGE der Kreisrechnungsprüfungsämter im Regierungsbezirk Freiburg

Hinweis: Die hier vorliegende Fassung wurde im Frühjahr 2006 an die zum 01.01.2006 geänderte Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) angepasst.

Inhaltverzeichnis

1. Prüfungsauftrag

2. Stammdaten / bedeutende Fakten zur jeweiligen Beteiligung

- 2.1 Rechtsform / Gründungsdaten und Historie zur Firma
- 2.2 Beteiligungsverhältnisse
- 2.3 vertragliche Grundlagen
- 2.4 Organe
- 2.5 Buchführung

3. Einhaltung der Vorschriften des Kommunalen Wirtschaftsrechts

- 3.1 Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen
- 3.2 Jahresabschluss
- 3.3 Lagebericht
- 3.4 Erweiterte Jahresabschlussprüfung
- 3.5 Steuerrecht
- 3.6 Eigenbetriebsrecht
- 3.7 Normierung sonstiger Rechte

4. Betätigung der Kommune als Gesellschafter

- 4.1 Beratungs- und Sitzungstätigkeit
- 4.2 Zustimmungsvorbehalte
- 4.3 Feststellung des Jahresabschlusses

5. mittelbare Beteiligungen

6. Organisation und Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung

7. Steuerung und Überwachung

8. Zusammenfassung

1.	Prüfungsauftrag	
	Hat der Gemeinderat / Kreistag dem Rechnungsprüfungsamt die Aufgaben der Betätigungsprüfung übertragen? Wann? Wie? (z.B. durch gesonderten Beschluss oder zusammen mit der Gründung der Gesellschaft)	§ 112 II 3 GemO § 34 II 16 LkrO § 39 II 18 GemO
2.	Stammdaten / bedeutende Fakten zur jeweiligen Beteiligung	
2.1	Rechtsform / Gründungsdaten und Historie zur Firma	
	In welcher Rechtsform existiert die Beteiligung?	§103 I, II GemO
	Wann wurde die Gesellschaft gegründet und ggf. ins Handelsregister eingetragen?	§ 10 GmbHG §§ 23, 29, 36ff AktG
	Sind bei der Gründung / Erweiterung die jeweiligen kommunalen Gremien (Gemeinderat/Kreistag) beteiligt worden?	§ 39 II 11 GemO § 34 II 9 LkrO
	Wurde die Gründung (und auch weitergehende Beschlüsse) der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt? Wurde die Beteiligung von der Rechtsaufsichtsbehörde beanstandet / stillschweigend genehmigt?	§ 108 GemO § 121 GemO
	Sitz der Gesellschaft? (also: Wohin fließt die Gewerbesteuer?)	§ 4a GmbHG § 23 III 1 AktG §§ 1, 2, 4 GewStG
2.2	Beteiligungsverhältnisse	
	Wie hoch ist das Stammkapital / Grundkapital?	§§ 3, 5 GmbHG §§ 6, 7, 23 AktG
	Ist das Stammkapital voll eingezahlt?	§§ 19, 24, 27 GmbHG
	Wer sind die Gesellschafter / (Mehrheits-)Aktionäre?	§§ 2, 3, 14 GmbHG §§ 12-21 AktG
	Wie hoch ist die Stammeinlage?	§ 5 III GmbHG
	Besteht eine kommunale Mehrheitsbeteiligung?	§§ 103 I 5, 105 GemO § 53 HGrG
	Ist der evtl. Verkauf von Gesellschaftsanteilen für private Dritte ausgeschlossen worden (PPP-Problematik)?	§ 71d AktG
	Gibt es Unterbeteiligungen / mittelbare Beteiligungen / Gewinnabführungsverträge / Konzernstrukturen? ggf. Nennung der Beteiligung und Quote	§ 105a GemO §§ 290-315 HGB
2.3	Vertragliche Grundlagen	
	Liegt der aktuelle Gesellschaftsvertrag / die aktuelle Satzung (auch der Beteiligungsverwaltung) vor?	§ 103a GemO §§ 2, 3, 53ff GmbHG § 23 AktG
	Liegen auch die sonstigen wichtigen Verträge (der Beteiligungsverwaltung) vor?	§§ 291, 292 I AktG vgl. auch Prüfbericht der Wirtschaftsprüfer
	Wurden die Verträge seit der letzten Prüfung geändert?	§§ 53-59 GmbHG §§ 179-181 AktG
	Gibt es Geschäftsordnungen, z.B. für den Geschäftsführer, den Vorstand, den Aufsichtsrat?	§ 77 II 1, 2 AktG
	Gibt es Regelungen zur Veräußerung bzw. Liquidation?	§ 106 GemO §§ 60ff GmbHG §§ 71c, 92, 262ff AktG

2.4	Organe	
	Wer sind die Organe der Gesellschaft? incl. Namen	
	Geschäftsführer (incl. Umfang der Vertretungsmacht) / Vorstand	§§ 6, 35ff GmbHG §§ 76, 77, 78 AktG
	Prokuristen (Einzel- / Gesamtprokura)	§§ 48ff HGB
	Aufsichtsrat (fakultativ / paritätisch / Tendenzbetrieb / sonstiges) oder Beirat / Kuratorium	§ 104 II-IV GemO § 52 GmbHG §§ 95ff AktG BetrVG 1952 MitbestG Montan MitbestG
	Gesellschafterversammlung / Hauptversammlung	§ 104 I GemO §§ 48ff GmbHG §§ 118ff AktG
	Hat die Kommune sich einen der Beteiligung entsprechenden Einfluss bei den Organen der Gesellschaft gesichert? Wie?	§ 103 I 3 GemO
2.5	Buchführung	
	Welche Aussagen zur Vermögens- und Finanzlage müssen getroffen werden? Kann das Unternehmen seine Aufwendungen nachhaltig zu mind. 25 % mit Umsatzerlösen decken? Wie ist das Kassenwesen und die Buchhaltung organisiert?	§ 103 I 1 GemO §§ 277 I, 284ff HGB
3.	Einhaltung der Vorschriften des Kommunalen Wirtschaftsrechts	
3.1	Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen	
	Um welche wirtschaftliche Tätigkeit handelt es sich?	§ 102 IV GemO
	Sind es kommunale Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft? Ist das Regionalprinzip beachtet? Sind die berechtigten Interessen evtl. betroffener anderer Kommunen gewahrt? Gibt es Einigungen?	§ 102 I GemO § 102 VII GemO § 102 VII GemO
	Trägt der Gegenstand des Unternehmens dem öffentlichen Zweck Rechnung?	§ 102 I 1, III GemO § 103 I 2 GemO
	Rechtfertigt der öffentliche Zweck die wirtschaftliche Betätigung?	§ 103 II GemO
	Wird die Aufgabe durch einen privaten Anbieter (außerhalb Daseinsvorsorge) nicht ebenso gut und wirtschaftlich wie durch die Kommune/Gesellschaft erfüllt? Wurden die Selbstverwaltungsorganisationen von Handwerk, Industrie und Handel (IHK, HK) angehört? Hat hierüber der Gemeinderat /Kreistag entschieden?	§ 102 I 3 GemO § 102 II GemO § 102 II GemO
	Ist die Haftung der Kommune begrenzt? Wodurch?	§ 103 I 4 GemO § 24 GmbHG
3.2	Jahresabschluss	
	Wurde der Jahresabschluss rechtzeitig erstellt?	§ 264 I HGB
	Besteht eine Prüfpflicht durch den Wirtschaftsprüfer? Name des Wirtschaftsprüfers / Prüfungsinstituts	§ 103 I 5b GemO §§ 316ff HGB
	Wurde der Jahresabschluss geprüft? Ggf. Darstellung des Ergebnisses	§§ 317, 321 HGB
	Wurde der uneingeschränkte Bestätigungsvermerk erteilt? bzw. Warum wurde er nicht erteilt oder eingeschränkt?	§ 322 HGB

3.3	Lagebericht	
	Ist ein Lagebericht erstellt und geht der Lagebericht auf den öffentlichen Zweck der Gesellschaft ein?	§ 289 HGB
	Entsprechen die Aussagen im Lagebericht zur voraussichtlichen Entwicklung der Gesellschaft den Aussagen im Wirtschaftsplan / Unternehmensplan?	§ 317 II, III HGB
	Sind die notwendigen Instrumente für eine Risikofrüherkennung vorhanden?	§ 91 II AktG § 161 AktG
3.4	Erweiterte Jahresabschlussprüfung	
	Besteht eine Verpflichtung zur Erweiterten Jahresabschlussprüfung?	§ 105 I 1 GemO § 53 HGrG
	Ist diese Verpflichtung auch im Gesellschaftsvertrag / in der Satzung vermerkt?	§ 103 I 5c GemO
	Wurde die Erweiterte Jahresabschlussprüfung durchgeführt?	
	Ergaben sich Anhaltspunkte aus dieser Prüfung und wie wird diesen begegnet?	IDW Prüfungsstandard
	z.B. Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung	§ 53 I 1 HGrG
	z.B. Risikomanagement	§ 91 II AktG
	z.B. Steuernachzahlungen, Steuererstattungen, letzte Steuerprüfung	
3.5	Steuerrecht	
	Was wird alles unternommen, um die Besteuerung der Gesellschaft so gering wie möglich zu halten?	Umsatzsteuer Gewerbsteuer Grunderwerbssteuer Körperschaftsteuer Kapitalertragssteuer
3.6	Eigenbetriebsrecht	
	Besteht eine Pflicht zur entsprechenden Anwendung des Eigenbetriebsrechts?	§ 103 I 5a GemO
	Werden die notwendigen Planungen (Wirtschaftsplan, 5-jähriger Finanzplan) erstellt?	§§ 12ff EigBG §§ 1 – 4 EigBVO ggf. § 5 EigBVO
	Enthält der Wirtschaftsplan alle Mindestbestandteile?	§ 14 I EigBG EigBVO
	Entsprechen die geplanten Leistungen in finanzieller Hinsicht den Vorstellungen der Kommune?	
	Erfolgt ein rechtzeitiger Abgleich mit der Haushaltsplanung der Kommune?	§ 2 II 5 GemHVO
	Ergeben sich aus den Planungen „Ungleichbehandlungen“ beim Personal? Z.B. durch „Freiwilligkeitsleistungen wie Arbeitgeber-Darlehen, Fahrtkostenzuschüsse, 14. Monatsgehalt	
	Sind bei der Erstellung der Planungen die jeweiligen kommunalen Gremien (Gemeinderat / Kreistag) beteiligt gewesen?	§ 39 II 14 GemO § 34 II 12 LKrO
3.7	Normierung sonstiger Rechte	
	Ist im Gesellschaftsvertrag / in der Satzung das Einsichtsrecht / Unterrichtsrecht bei der Betätigungsprüfung geregelt?	§ 103 I 5d GemO § 54 HGrG § 51a GmbHG

	Sind die Prüfungsbefugnisse für das örtliche RPA zur Betätigungsprüfung und zur überörtlichen Prüfung im Gesellschaftsvertrag eingeräumt?	§ 103 I 5d GemO
	Wurde die Beachtung von VOB /VOL im Gesellschaftsvertrag / in der Satzung oder auf andere Art verankert? Wurden die Regelungen zu Ausschreibungen und Vergaben beachtet?	§ 106b GemO §§ 97ff GWB
4. Betätigung der Kommune als Gesellschafter		
4.1 Beratungs- und Sitzungstätigkeit		
	Wann haben welche Sitzungen stattgefunden? (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung, Hauptversammlung, Beirat, Kuratorium etc.)	§§ 48ff GmbHG, ins. § 52 GmbHG §§ 109 – 111 AktG
	Erfolgten die Einladungen hierzu rechtzeitig und entsprechend dem Gesellschaftsvertrag / der Satzung?	§ 51 GmbHG §§ 110, 121ff AktG
	Gibt es Sitzungsniederschriften und liegen diese vor?	§ 130 AktG
	Sind darin Ort und Tag der Sitzung, Gegenstände der Tagesordnung, wesentlicher Inhalt der Verhandlungen, gefasste Beschlüsse und Abstimmungsergebnisse vermerkt?	
	Sind die Sitzungsteilnehmer benannt?	§ 129 AktG
	Haben die Vertreter der Kommune regelmäßig an den Sitzungen teilgenommen? Gab es unentschuldigtes Fehlen?	§ 104 III GemO
	Lag bei der Sitzung Beschlussfähigkeit vor?	
	Sind die Beschlüsse ordnungsgemäß zu Stande gekommen? Wurden die Befangenheitsregelungen beachtet? Gab es Weisungen der kommunalen Gremien? Wurde entsprechend verfahren? Wurde der Gemeinderat / Kreistag ordnungsgemäß beteiligt / informiert?	§ 104 GemO § 43 V GemO § 41 V LKrO §§ 394,395 AktG §§ 20 IV, 21 LVwVfG
	Haben die Mitglieder von ihren Prüfungs- und Aufsichtsrechten Gebrauch gemacht? Ggf. Wie? (z.B. durch Fragen, Anträge etc.) Und auch ihre Pflichten wahrgenommen?	§§ 111, 119, 171 AktG §§ 394,395 AktG
	Gibt es Aussagen zu den Vergütungen der Organträger?	§ 286 IV HGB § 113 AktG § 161 AktG
4.2 Zustimmungsvorbehalte		
	Ist im Gesellschaftsvertrag geregelt, welche Geschäfte nur mit Zustimmung der Gesellschafterversammlung erledigt werden dürfen?	§§ 45 II, 46 GmbHG §§ 53, 60 GmbHG
	Ist im Gesellschaftsvertrag / in der Satzung geregelt, welche Geschäfte nur mit Zustimmung des Aufsichtsrats erledigt werden dürfen? Gab es Verstöße?	§ 111 III 2 AktG § 52 GmbHG § 77 BetrVG 1952 § 25 MitbestG
	Wurden sonstige wesentliche unternehmerische Entscheidungen getroffen, z.B. Erweiterung des Unternehmenszwecks, Umwandlung der Rechtsform, weitere Beteiligung etc.?	§ 102 I Satz1 GemO
	Und wurden hierzu die kommunalen Gremien (Gemeinderat / Kreistag) beteiligt?	§ 39 II 11, 12 GemO § 34 II 9, 10 LKrO

4.3	Feststellung des Jahresabschlusses	
	Hat die Gesellschafterversammlung, der Vorstand, der Aufsichtsrat den Jahresabschluss festgesetzt?	§§ 42a, 46 Nr. 1 GmbHG §§ 170, 172, 173 AktG
	Wurden vorher die kommunalen Gremien beteiligt?	§ 39 II 14 GemO § 34 II 12 LKrO
	Wurde der Jahresabschluss offen gelegt / publiziert?	§ 105 I 2a,b GemO § 325 HGB
	Wurde die Geschäftsführung entlastet?	
5.	Mittelbare Beteiligungen	
	Welche mittelbaren Beteiligungen bestehen?	§ 105a GemO
	Ist der öffentliche Zweck und die Subsidiarität (außerhalb der Daseinsvorsorge) erfüllt?	§ 105a III GemO § 102 I 1, 3 GemO
 ggf. weiter wie unter Punkt 2 bis 4	
6.	Organisation und Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung	
	Wie ist die Beteiligungsverwaltung organisatorisch in der Behörde angesiedelt? Ist dies sachgerecht?	
	Wie ist die personelle Ausstattung? Ggf. Stellenbeschreibung	
	Wie ist die organisatorische Ausstattung? (IuK)	
	Ist das Kontroll- und Aufsichtssystem der Beteiligungsverwaltung ausreichend geregelt / schriftlich normiert?	
	Gibt es eine Dienstanweisung/ Aufgabenzuweisung?	KGSt Bericht 9/85
	Wird ein Beteiligungsbericht erstellt?	§ 105 II GemO
	Wurden verwertbare Kennzahlen genannt? Sind die im Bericht enthaltenen Informationen verwertbar?	§ 105 II 3 GemO
	Wurden die kommunalen Gremien beteiligt?	§ 105 II Satz 1 GemO
	Wurde der Beteiligungsbericht ausgelegt / ortsüblich bekannt gegeben?	§ 105 III GemO
	Gab es Anregungen / Hinweise?	
7.	Steuerung und Überwachung	
	Sind die mit der Beteiligung verfolgten Ziele erreicht worden? insbes. funktionierte die Steuerung und Überwachung	§ 103 III GemO
	Wurden mit dem/den Beteiligungsunternehmen konkrete Leistungsziele (Art und Umfang der Unternehmensleistung) und Finanzziele (Gesamterfolg, Vermögensentwicklung, Finanzierung, Liquidität) vereinbart? Wird deren Einhaltung überwacht? (z.B. Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der Geschäftsführervergütung)	
8.	Zusammenfassung	