

Grundsatzpapier

zur Verwaltung von Beteiligungen des Landkreises Ludwigsburg



(Public Corporate Governance Kodex
für Beteiligungsunternehmen des
Landkreises Ludwigsburg)

Inhaltsverzeichnis:

Vorwort	3
Beteiligungsunternehmen	3 – 4
Der Landkreis Ludwigsburg als Gesellschafter	4 – 5
Unternehmensführung	5
Geschäftsführung	6
Aufsichtsrat	6 – 7
Vermögensschadenshaftpflichtversicherung	7 – 8
Rechnungswesen	8
Planungs- und Berichtswesen	8
Risikomanagement und interne Revision	8 – 9
Jahresabschluss	9 – 10
Offenlegungsvorschriften	10 – 11
Vergaberegelungen	11
Korruptionsvorbeugung	12
Beteiligungsmanagement	12
Qualitätssicherung / sonstige Prüfungsrechte / Betätigungsprüfung	13

Vorwort:

Der Landkreis Ludwigsburg erfüllt eine Vielzahl öffentlicher Aufgaben und wird dabei auch unternehmerisch tätig.

Hierbei ist er verpflichtet, bei den Unternehmen in privater Rechtsform, an welchen er beteiligt ist (Beteiligungsunternehmen) eine verantwortungsbewusste Unternehmensführung zu gewährleisten, die sich sowohl am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens selbst, als auch am Gemeinwohl und am Wohl des Landkreises Ludwigsburg orientiert.

Die Gesamtheit aller Werte und Grundsätze für eine gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung wird als „Corporate Governance“ bezeichnet. Wegen der Besonderheiten der Corporate Governance im öffentlichen Sektor hat die OECD¹ 2005 die „Guidelines on Corporate Governance of state-owned Enterprises“ veröffentlicht. Diese dienen ebenso als Grundlage für dieses Grundsatzepapier wie der Deutsche Corporate Governance Kodex, der aufgrund § 161 AktG seit Ende 2002 die Organe börsennotierter Unternehmen verpflichtet, bestimmte Erklärungen abzugeben.

Dieses Grundsatzepapier soll ein den laufenden Änderungen unterworfenen, dem Bedarf des Landkreises Ludwigsburg angepasstes System darstellen, welches die Transparenz, Vorhersehbarkeit, Nachprüfbarkeit und Effizienz unserer Beteiligungsunternehmen gewährleistet. Hierzu sollen bewährte Kaufmannstraditionen und –tugenden ebenso wie effiziente Unternehmensführungsstrategien und –kontrollmechanismen thematisiert und in einen „Ordnungsrahmen“ eingebunden werden, der es erlaubt, auch (international) anerkannten Ansprüchen gerecht zu werden.

Der Kreistag beschließt das Grundsatzepapier und die darin enthaltenen Standards. Die Verwaltung wirkt darauf hin, dass diese Richtlinie für alle Beteiligungsgesellschaften des Landkreises Ludwigsburg eine verbindliche Grundlage darstellt.

Beteiligungsunternehmen:

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Artikel 28 GG² umfasst unter anderem auch die Organisationshoheit der Kommunen. Dies beinhaltet das Recht der Kommunen, grundsätzlich in eigener Verantwortung die Art und Weise der Durchführung ihrer Aufgaben zu bestimmen. Für die Ausgestaltung der wirtschaftlichen Betätigung stehen den Kommunen grundsätzlich alle Formen des öffentlichen und privaten Rechts zur Verfügung. Die Formen reichen vom Regiebetrieb, Eigenbetrieb, über Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, bis zur privatrechtlichen Organisationsformen. Die GemO³ stellt die Forderung auf, dass nur solche privaten Unternehmensformen wählbar sind, die eine der Höhe nach beschränkte Haftung der Kommune auslösen. Somit verbleiben die Gesellschaft mit beschränk-

¹ Organisation for Economic Cooperation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034)

³ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.07.2000 (GBl. S. 581), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.02.2006 (GBl. S. 20)

ter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AG).⁴ Die Einrichtung, Übernahme und Erweiterung von wirtschaftlichen Unternehmen in privatrechtlicher Form ist dabei an zahlreiche Voraussetzungen⁵ geknüpft.

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass der öffentliche Zweck sich aus der sehr weit gefassten Aufgabenbestimmung der Kommune, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern, ableite. Worin die Kommune dabei eine Förderung des allgemeinen Wohls erblickt, ist hauptsächlich den Anschauungen und Entschlüssen ihrer maßgeblichen Organe überlassen und hängt von den örtlichen Verhältnissen, finanziellen Möglichkeiten und Bedürfnissen der Einwohner und anderen Faktoren ab.⁶ Die Kommune darf sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben nur dann wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit steht. Bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge darf der Unternehmenszweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt werden oder erfüllt werden können.

Unter den Begriff Beteiligungsunternehmen werden hier alle Unternehmen in privater Rechtsform, an denen der Landkreis Ludwigsburg beteiligt ist, subsumiert.

Eine Betätigung des Beteiligungsunternehmens ist grds. auch außerhalb des Kreisgebietes zulässig, sofern die berechtigten Interessen der tangierten Gebietskörperschaften gewahrt werden.

Beteiligungen sind im Rahmen der Vorschriften des § 108 GemO der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen / vorzulegen.

Da die Mehrzahl der Beteiligungen des Landkreises Ludwigsburg an Unternehmen in der Rechtsform der GmbH (mit fakultativem Aufsichtsrat) besteht, ist dieses Grundsatzepapier an dieser Rechtsform ausgerichtet.

Der Landkreis Ludwigsburg als Gesellschafter:

Die Gesellschafterversammlung ist oberstes Organ einer Gesellschaft. Der Landkreis Ludwigsburg ist Gesellschafter bei seinen unmittelbaren Beteiligungsunternehmen. Bei mittelbaren Beteiligungen ist nicht der Landkreis, sondern das Mutterunternehmen Gesellschafter.

Der Kreistag ist das Hauptorgan des Landkreises (§ 19 Abs. 1 LKrO). In den Gesellschafterversammlungen kann jedoch nicht der Kreistag in seiner Gesamtheit als Gesellschafter tätig werden. Vertreter des Landkreises nach außen ist gem. § 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO der Landrat. Intern ist das Beteiligungsmanagement für alle Fragen der Beteiligungsunternehmen des Kreises zuständig und wird durch das Dezernat Finanzen und Beteiligungen wahrgenommen. Es wird dabei durch die fachlich zuständigen Fachbereiche unterstützt.

⁴ Landkreise haben für die Zulässigkeit und den Betrieb dieser Unternehmen die Regelungen des dritten Teils, dritter Abschnitt der GemO (Unternehmen und Beteiligungen) gem. § 48 LKrO (Landkreisordnung für Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.06.1987, GBl. S. 288, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.02.2006, GBl. S. 20) ebenfalls zu beachten

⁵ sog. Schrankentrias aus: öffentlicher Zweck / Daseinsvorsorge, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität

⁶ BVerwGE 39, S. 329ff

Bestimmte Aufgaben und Rechte, wie z.B. die Änderung des Gesellschaftsvertrages, sind den Gesellschaftern durch Gesetz oder Gesellschaftsvertrag zugewiesen. So legen u.a. die Gesellschafter den Gegenstand des Unternehmens fest und besitzen Weisungsbefugnis gegenüber der Geschäftsführung. In § 5 der Hauptsatzung des Landkreises Ludwigsburg ist geregelt, inwieweit der Landrat für sein Tätigwerden in einer Gesellschafterversammlung bei Entscheidungen, die nicht Geschäfte der laufenden Verwaltung sind, die Legitimation des Kreistags benötigt. In den einzelnen Gesellschaftsverträgen der Beteiligungsunternehmen sollen die nach dem kommunalen Wirtschaftsrecht geforderten Aufgaben der Gesellschafter zusätzlich zu den gesellschaftsrechtlichen Vorgaben normiert werden.

Bei mittelbaren Beteiligungen soll der Landkreis auf die Wahrung seiner Interessen durch geeignete Regelungen im Gesellschaftsvertrag und durch weitere Kontrollmöglichkeiten hinwirken.

Unternehmensführung:

Um einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen entgegen zu wirken, ist eine intensive Auseinandersetzung mit „guter Unternehmensführung“ angezeigt. Das deutsche Wirtschaftsrecht weist mit annähernd 20.000 Vorschriften eine Vielzahl von Regelungen auf. Die öffentlichen Unternehmen sind ebenfalls an diese Vorschriften gebunden.

Erwähnenswert als Grundlage für den Deutschen Corporate Governance Kodex sind das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG, 1998) und das Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts, zu Transparenz und Publizität (TransPuG, 2002), die auch das Handelsrecht wesentlich beeinflussten.

Typische Hauptaufgaben der Unternehmensführung sind daher eine strategische Unternehmensplanung, die Festlegung einer längerfristigen Konzeption der Geschäftsfelder und auch die Konzeption, Einführung und Pflege wesentlicher Systemstrukturen.

In Deutschland ist im Bereich der Kapitalgesellschaften das duale System mit den Organen: Vorstand / Geschäftsführung und Aufsichtsrat weitgehend vorgegeben. Gute Unternehmensführung setzt eine offene Diskussion zwischen Geschäftsführung und den weiteren Unternehmensorganen voraus.

Geschäftsführung, Aufsichtsrats- und Organmitglieder der Beteiligungsunternehmen haben die Regeln ordnungsgemäßer Unternehmensführung zu beachten. Verletzen sie die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsführers bzw. Aufsichtsrats grob fahrlässig oder vorsätzlich, so sollen sie der Gesellschaft gegenüber auf Schadenersatz haften.

Geschäftsführung:

Die Geschäftsführung führt die Geschäfte der Gesellschaft, sie hat in den Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns zu beachten.

Die Geschäftsführung kann aus einer oder mehreren Personen bestehen. Ist nur ein Geschäftsführer bestellt, so ist durch interne Regelungen das „Vier-Augen-Prinzip“ sicherzustellen, insbesondere durch die Bestellung eines oder mehrerer Prokuristen. Bei mehreren Geschäftsführern vertreten diese die Gesellschaft entweder allein, gemeinschaftlich oder zusammen mit einem Prokuristen gerichtlich und außergerichtlich.

Geschäftsführungsmitglieder sind dem Unternehmensinteresse verpflichtet. Kein Mitglied der Geschäftsführung darf bei seinen Entscheidungen persönliche Interessen verfolgen und Geschäftschancen, die dem Unternehmen zustehen, für sich nutzen.

Eine Bestellung zum Geschäftsführer soll in der Regel befristet, max. auf acht Jahre, erfolgen. Eine wiederholte Bestellung ist zulässig, darf aber frühestens ein Jahr vor Ablauf der bisherigen Amtszeit gefasst werden.

Die Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung sollen entsprechend den Regelungen des HGB (§§ 285, 286) im Anhang des Jahresabschlusses ausgewiesen werden. Ferner soll vermerkt werden, ob seitens der Gesellschaft Pensionszusagen bestehen. Die Gesellschaft darf den Mitgliedern der Geschäftsführung keine Darlehen gewähren.

Die Geschäftsführung kann sich eine Geschäftsordnung geben, die, sofern vorhanden, vom Aufsichtsrat genehmigt werden muss. Sie bereitet die Sitzungen des Aufsichtsrates vor und nimmt regelmäßig an diesen teil. Die Geschäftsführung nimmt – auf Einladung – auch an den Sitzungen der kommunalen Gremien teil.

Die Geschäftsführung sorgt für ein angemessenes Risikomanagement einschließlich einer wirksamen internen Revision. Ferner soll sie ein Berichtswesen / Controlling implementieren. Der Aufsichtsrat und die Gesellschafter sind regelmäßig, zeitnah und umfassend zu informieren.

Aufsichtsrat:

Aufgabe des Aufsichtsrats ist es, die Geschäftsführung bei der Leitung des Unternehmens regelmäßig zu überwachen und zu beraten (Kontroll- und Überwachungsorgan). Besteht bei einer GmbH kein Aufsichtsrat, haben die Gesellschafter die zur Überwachung der Geschäftsführung erforderlichen Maßnahmen zu treffen (§ 46 Nr. 6 GmbHG⁷). Durch die Bestellung eines Aufsichtsrats bei einer GmbH erlischt andererseits nicht das Recht und die Pflicht der Gesellschafter zur Überwachung der Geschäftsführung.

Der Landkreis Ludwigsburg sieht sich entsprechend den Regelungen der GemO gebunden, sich grundsätzlich (unmittelbar und mittelbar) nur an Gesellschaften zu beteiligen, in denen ein Aufsichtsorgan installiert ist, um für sich einen angemessenen Einfluss bei der Steuerung und Kontrolle des Unternehmens sicherstellen zu können. Sollte kein Aufsichtsrat institutio-

⁷ Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung vom 20.04.1892 (RGBl. S. 477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.03.2005 (BGBl. I S. 837)

nalisiert sein, ist die Steuerung und Überwachung auf sonstige Art und Weise (z.B. durch ein Kuratorium oder einen Beirat) sicher zu stellen.⁸

Die Mitglieder des Aufsichtsrats werden in der Regel mittels Entsendung durch die Gesellschafter bestellt. Bei der Bestellung der Aufsichtsräte ist darauf zu achten, dass die Mitglieder über die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen, hinreichend unabhängig sind und vorhersehbare Interessenskonflikte ausgeräumt bzw. berücksichtigt werden. Dem Aufsichtsrat soll kein ehemaliges Mitglied der Geschäftsführung angehören.

Die Aufsichtsratsmitglieder sind für die Ausübung ihres Mandates persönlich verantwortlich. So sollte jedes Aufsichtsratsmitglied unter anderem durch eigene persönliche und fachliche Fort- und Weiterbildung dafür sorgen, dass es seine Aufgaben und Verantwortlichkeiten erfüllen kann. Jedes Aufsichtsratsmitglied achtet darauf, dass ihm für die Wahrnehmung seines Mandates genügend Zeit zur Verfügung steht. Außerdem sollen insgesamt nicht mehr als zehn Aufsichtsratsmandate gleichzeitig wahrgenommen werden.

Jedes Mitglied des Aufsichtsrats ist dem Unternehmensinteresse verpflichtet. Die kommunalen Aufsichtsratsmitglieder haben ferner die besonderen Interessen des Landkreises Ludwigsburg zu berücksichtigen. Kein Aufsichtsratsmitglied darf bei seinen Entscheidungen persönliche Interessen verfolgen. Die kommunalen Aufsichtsratsmitglieder unterliegen grds. der Verschwiegenheitspflicht.

Der Aufsichtsrat soll sich eine Geschäftsordnung geben. In den Gesellschaftsverträgen kann bestimmt werden, dass Geschäfte von grundsätzlicher Bedeutung der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürfen.

Jedes Aufsichtsratsmitglied hat bei der Konstitution des Aufsichtsrats eine Erklärung abzugeben, ob es Beratungs- oder Organfunktionen bei wesentlichen Wettbewerbern des Unternehmens ausübt.

Aufsichtsratssitzungen sind grundsätzlich nichtöffentlich. Sofern Interessen Einzelner oder der Gesellschaft nicht entgegenstehen, alle Aufsichtsratsmitglieder einverstanden sind oder bereits einvernehmlich, z.B. im Gesellschaftsvertrag, eine Regelung getroffen wurde, soll öffentlich getagt werden. An den Aufsichtsratssitzungen soll regelmäßig teilgenommen und im Falle der Verhinderung eine Vertretung bestellt werden. Falls ein Mitglied des Aufsichtsrats in einem Geschäftsjahr an weniger als der Hälfte der Sitzungen teilgenommen hat, soll dies den Gesellschaftern berichtet werden.

Die Vergütung der Aufsichtsratsmitglieder wird durch Beschluss der Gesellschafterversammlung festgelegt. Die Gesamtbezüge des Aufsichtsrats sind im Anhang zum Jahresabschluss und im Beteiligungsbericht des Landkreises Ludwigsburg auszuweisen.

Vermögensschadenshaftpflichtversicherung:

Der Geschäftsführer einer GmbH kann sich unter vielen Gesichtspunkten (z.B. Vernachlässigung der Sorgfalt, Fehlverhalten) einer persönlichen Haftung ausgesetzt sehen. Wird eine

⁸ Bei der Kleeblatt Pflegeheime gGmbH hat man sich bewusst für die Abschaffung des Aufsichtsrates entschieden. Es existiert ein Kuratorium mit beratender Funktion.

Sorgfalts-, Treue- oder Verschwiegenheitspflicht verletzt und entsteht daraus kausal ein Schaden, so haftet auch ein Aufsichtsratsmitglied (§§ 116, 93 Abs. 1 und 2 AktG, § 52 Abs. 1 GmbHG). Generell wird bereits bei jedem Grad von Fahrlässigkeit gehaftet, auch mit dem Privatvermögen.

Eine Absicherung dieser Risiken ist durch eine sog. D & O Versicherung (Directors & Officers Liability Insurance) möglich.⁹ Diese Versicherung deckt Ansprüche der Gesellschaft oder Dritter gegen Organmitglieder. Die Gesellschaft erhält hierdurch einen liquiden Schuldner, den sie in Anspruch nehmen kann, ohne besondere Rücksicht auf Personen nehmen zu müssen.

Schließt die Gesellschaft für die Geschäftsführung und / oder die Aufsichtsräte eine Versicherung (D&O Versicherung) ab, so soll ein angemessener Selbstbehalt vereinbart werden.

Rechnungswesen:

Das Rechnungswesen muss den Verhältnissen des einzelnen Unternehmens angepasst sein und den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung entsprechen. Hierzu gehören auch die nachfolgenden Bereiche:

1. Planungs- und Berichtswesen:

Die Gesellschaften haben einen Wirtschaftsplan in sinngemäßer Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften, oder entsprechender spezialgesetzlicher Regelungen¹⁰, aufzustellen. Er gliedert sich in Erfolgs-, Liquiditäts- und Investitionsplan. Ihm ist eine Stellenübersicht beizufügen. Der Planungszeitraum beträgt fünf Jahre. Der Wirtschaftsplan ist rechtzeitig vor Beginn des neuen Geschäftsjahres aufzustellen. Er ist i.d.R. vor seinem Versand an das Beschlussgremium dem Landkreis zur Verfügung zu stellen und bei Bedarf zu besprechen.

Auch unterjährig ist auf Anforderung des Landkreises Ludwigsburg von der Geschäftsführung diesem zu berichten, z.B. durch die Vorlage von Quartalsberichten (Soll / Ist Vergleiche) oder, bei mittelbaren Beteiligungen oder einer Beteiligungsquote des Landkreises unter 25 %, durch eine in der Regel halbjährliche Berichterstattung.

Der Landkreis Ludwigsburg hat gem. § 105 Abs. 2 und 3 GemO einen jährlichen Beteiligungsbericht zu erstellen. Die hierfür erforderlichen Daten werden dem Beteiligungsmanagement von den Unternehmen zur Verfügung gestellt und ggf. erläutert.

2. Risikomanagement und interne Revision:

Der Vorstand einer Aktiengesellschaft ist ausdrücklich gesetzlich verpflichtet, im Rahmen seiner organisatorischen Pflichten ein Überwachungs- und Frühwarnsystem einzurichten, das die Aufgabe hat, Entwicklungen, die den Fortbestand der Gesellschaft gefährden, frühzeitig

⁹ Zu beachten ist, dass bei Beteiligungsunternehmen oft bereits durch die kommunale Haftpflicht- und Kassenversicherung ein weitreichender Versicherungsschutz besteht. Nur wenn Lücken bleiben, greift dann die D & O Versicherung.

¹⁰ z.B. nach der Pflegebuchführungsverordnung, der Krankenhausbuchführungsverordnung etc.

zu erkennen (§ 91 Abs. 2 AktG¹¹). Diese Regelung hat nach der Gesetzesbegründung Ausstrahlungswirkung auf den Pflichtenrahmen der Geschäftsführer anderer Gesellschaftsformen. Die Beteiligungsunternehmen haben daher, unabhängig von ihrer Rechtsform, ein geeignetes Risikomanagementsystem einschließlich einer wirksamen internen Revision einzurichten.

Es gehört zu den Aufgaben der Geschäftsführung, dass einschlägige gesetzliche und andere Vorschriften beachtet werden. Hierzu ist es in der Regel notwendig, den Beschäftigten entsprechende Verhaltensregeln verpflichtend vorzugeben und deren Einhaltung zu überwachen. Hierfür sind im Rahmen eines „Internen Kontrollsystems“ (IKS) die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, deren Einhaltung auch vom Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Erweiterten Jahresabschlussprüfung geprüft wird. Ein IKS kann das Risiko für das Auftreten von Unrichtigkeiten und Verstößen verringern.

Die interne Revision erbringt, soweit vorhanden, ergänzende unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen, welche darauf ausgerichtet sind, die Geschäftsprozesse zu verbessern. Die interne Revision soll als eigenständige Stelle / Stabstelle wahrgenommen werden. Sie soll unmittelbar der Geschäftsführung oder der Konzernspitze unterstellt sein. Die interne Revision soll nach anerkannten Revisionsstandards (z.B. des Deutschen Instituts für Interne Revision) arbeiten. Die Prüfungen sollen sich insbesondere auf das Rechnungs- und Finanzwesen, auf die Beachtung der für das Unternehmen bedeutsamen Vorschriften, der Anweisungen und Richtlinien der Geschäftsführung sowie auf die Wirtschaftlichkeit der laufenden Geschäfte und Maßnahmen erstrecken. Aufträge und Revisionsberichte sollen schriftlich gefasst werden.

3. Jahresabschluss:

Die Geschäftsführung stellt den Jahresabschluss und den Lagebericht gemäß den Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches (HGB¹²) für große Kapitalgesellschaften und den Vorschriften des HGrG¹³ auf. Auch Unternehmen, auf welche die Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften nicht anzuwenden sind und für die keine Sondervorschriften bestehen, sollen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses die handelsrechtlichen Gliederungs- und Bewertungsvorschriften für große Kapitalgesellschaften sinngemäß anwenden. Außerdem sollen Unternehmen, die kleine Kapitalgesellschaften sind, Lageberichte entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften aufstellen. Hierüber sind Bestimmungen in den Gesellschaftsvertrag aufzunehmen.

Die Geschäftsführung ist verpflichtet, den Jahresabschluss durch einen Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen. Dabei ist der Abschlussprüfer zu beauftragen, die erweiterte Jahresabschlussprüfung nach § 53 HGrG (Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung) durchzuführen. Besteht keine Mehrheitsbeteiligung, so haben die Vertreter des Landkreises darauf hinzuwirken, dass in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag diese Prüfungsrechte (erweiterte Jahresabschlussprüfung) eingeräumt werden.

Bei der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses sind die im HGB oder im Gesellschaftsvertrag genannten Fristen zu beachten.

¹¹ Aktiengesetz vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407)

¹² Handelsgesetzbuch vom 10.05.1897 (RGBl. S. 219), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407)

¹³ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407)

In der Regel erteilt der Aufsichtsrat dem Abschlussprüfer den Prüfungsauftrag. Ist kein Aufsichtsrat institutionalisiert, so beauftragt die Gesellschafterversammlung den Abschlussprüfer. Zusammen mit der Beauftragung ist eine Honorarvereinbarung zu treffen.

Ferner soll mit dem Abschlussprüfer vereinbart werden, dass der Aufsichtsratsvorsitzende über während der Prüfung auftretende mögliche Ausschluss- und Befangenheitsgründe des Prüfers unverzüglich unterrichtet wird.

Vor der Wahl des Abschlussprüfers hat das Beteiligungsunternehmen dem Organ, welches den Abschlussprüfer wählt, zu berichten, in welchen beruflichen, finanziellen oder sonstigen Beziehungen die Bewerber um die Abschlussprüfung zum Beteiligungsunternehmen in den letzten drei Jahren gestanden haben oder stehen.

Ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen, das den Jahresabschluss einer Gesellschaft prüft, darf nicht gleichzeitig mit Beratungsaufträgen in strategisch größerem Umfang für dasselbe Unternehmen beauftragt werden. Begründete Ausnahmen sind möglich.

Der Wirtschaftsprüfer hat die Beteiligungsunternehmen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zu prüfen. Hierbei sind die internationalen¹⁴ und nationalen¹⁵ Prüfungsstandards zu beachten und – soweit vorgesehen oder gesondert beauftragt – anzuwenden.

In einem max. fünfjährigen Turnus soll ein Wechsel der Wirtschaftsprüfer erfolgen. Bei Beteiligungsunternehmen mit komplexen Prüfungsinhalten kann ein interner Prüferwechsel bevorzugt werden.

Der Abschlussprüfer nimmt an den Beratungen über den Jahresabschluss teil und berichtet über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung. Die Teilnahme des Abschlussprüfers erfolgt in der Regel an den Beratungen des Aufsichtsrats.

4. Offenlegungsvorschriften:

Die Beteiligungsunternehmen haben gem. § 325 HGB die Jahres- bzw. Konzernabschlüsse sowie alle weiteren in § 325 Abs. 1 HGB genannten Unterlagen beim elektronischen Bundesanzeiger einzureichen und bekannt zu machen. Diese Unterlagen und deren Bekanntmachung werden dann an das Unternehmensregister übermittelt. Die Abschlüsse sind gem. § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGB über die Internetseite des Unternehmensregisters allgemein und jederzeit zugänglich. Die Einreichung beim Handelsregister entfällt dadurch.

Für große Kapitalgesellschaften sind keine Offenlegungserleichterungen vorgesehen. Die Beteiligungsunternehmen wenden in der Regel die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften an, selbst wenn sie diese Kriterien nach § 267 HGB nicht erfüllen. Somit haben sie auch die Offenlegungsvorschriften umfassend zu beachten.

Der Bundesanzeiger prüft die fristgerechte und vollständige Einreichung der Unterlagen. Es erfolgt auch eine Prüfung dahingehend, ob die größenabhängigen Erleichterungen berechtigterweise in Anspruch genommen und die gesetzlichen Pflichtangaben vollständig gemacht wurden. Über Verstöße gegen die Offenlegungspflicht wird in der Regel das Bundesamt für

¹⁴ International Standards on Auditing (ISA) der International Federation of Accountants (IFAC)

¹⁵ Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., IDW Prüfungsstandards

Justiz durch den elektronischen Bundesanzeiger unterrichtet. Dieses wird dann von Amts wegen ein Ordnungsgeldverfahren gem. § 335 HGB veranlassen.

Sanktionierte Verstöße sind den Aufsichtsgremien zu berichten und im Rahmen der Jahresabschlussprüfung aufzugreifen und darzustellen. Ebenso ist die Beteiligungsverwaltung des Landkreises Ludwigsburg hierüber zu informieren.

Vergaberegulungen:

Der Landkreis Ludwigsburg ist als Gebietskörperschaft öffentlicher Auftraggeber nach § 98 Nr. 1 GWB¹⁶. Er ist deshalb nach Haushaltsrecht verpflichtet, Aufträge (sowohl unterhalb, als auch oberhalb der EU-Schwellenwerte) im förmlichen Vergabeverfahren zu vergeben.

Sofern die Beteiligungsgesellschaften öffentlicher Auftraggeber im Sinne von § 98 Nr. 2 GWB sind, sind oberhalb der EU-Schwellenwerte die Vergabevorschriften verbindlich anzuwenden. § 98 Nr. 2 GWB definiert öffentliche Auftraggeber als juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen. Weiter muss eine besondere „Staatsgebundenheit“ gegeben sein. Dies trifft auf die meisten kommunalen Unternehmen zu. Daher sind die Beteiligungsgesellschaften in der Regel öffentliche Auftraggeber.

Beteiligungsgesellschaften, die in privatrechtlicher Form organisiert sind, unterliegen jedoch nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Diese Vorgaben erfassen nur die Kommunen selbst, nicht aber deren privatisierte Ausgliederungen. Es bestehen daher unterhalb der EU-Schwellenwerte grundsätzlich keine förmlichen Rechtsbindungen an die Verdingungsordnungen.

Allerdings verpflichtet § 22 Abs. 6 Mittelstandsförderungsgesetz Ba-Wü¹⁷ die Kommunen, ihre Gesellschafterrechte in privatrechtlichen Unternehmen, die öffentlicher Auftraggeber nach § 98 Nr. 2 GWB sind und auf die sie Einfluss haben, so auszuüben, dass diese Unternehmen Aufträge ebenfalls förmlich vergeben. Diese Vorgaben werden in § 106 b GemO konkretisiert.

Unterhalb der Schwellenwerte sind daher bei den Beteiligungsgesellschaften die Vorschriften der VOB¹⁸ anzuwenden. Die Anwendung der VOL¹⁹ und VOF²⁰ wird empfohlen. Die Gesellschaften sollen ggf. eigene Vergaberichtlinien zur Klarstellung erlassen. Hierbei sollen entsprechend den Mitteilungen der EU-Kommission²¹ insbesondere Aussagen zur Veröffentlichung und dem Rechtsschutz getroffen werden.

¹⁶ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.07.2005 (BGBl. I S. 2114), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407)

¹⁷ Gesetz zur Mittelstandsförderung vom 19.12.2000, GBl. Nr. 23 vom 28.12.2000

¹⁸ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen vom 20.03.2006, BAnz Nr. 94a vom 18.05.2006

¹⁹ Verdingungsordnung für Leistungen vom 06.04.2006, BAnz Nr. 100a vom 30.05.2006

²⁰ Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen vom 16.03.2006, BAnz Nr. 91a vom 13.05.2006

²¹ Mitteilungen der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinie fallen, 2006/C179/02, Amtsblatt der EU vom 01.08.2006

Korruptionsvorbeugung:

Beschäftigte, die öffentliche Verwaltung und auch die Beteiligungsunternehmen müssen jeden Anschein vermeiden, im Rahmen ihrer Tätigkeit für jede Art von persönlichen Vorteilen empfänglich zu sein. Das Vermeiden eines bösen Anscheins, die Wahrung der Integrität und die vollständige Transparenz bei Finanzierungen und Entscheidungen sind wichtige Elemente einer aktiven Korruptionsvorbeugung.

Geschäftsführungsmitglieder, Aufsichtsräte und Beschäftigte der Verwaltung und der Unternehmen dürfen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit weder für sich, noch für andere Personen von Dritten Zuwendungen oder sonstige Vorteile fordern oder annehmen oder Dritten ungerechtfertigte Vorteile gewähren. Hierzu sind bei den Beteiligungsgesellschaften geeignete Regelungen zur Einhaltung und Überwachung zu erlassen. Über die getroffenen Maßnahmen und deren Wirksamkeit ist in der erweiterten Jahresabschlussprüfung und bei sonstigen Prüfungen zu berichten.

Beteiligungsmanagement:

Beteiligungsmanagement ist der Oberbegriff für alle Maßnahmen des Landkreises, um seinen Steuerungs- und Überwachungspflichten bei Beteiligungsunternehmen nachzukommen.

Beteiligungsmanagement bedeutet, dass bei allen Vorteilen, die in einer privatrechtlichen Organisationsform gesehen werden, die Einflussnahme der kommunalen Organe durch Steuerungs- und Kontrollmechanismen so gesichert sein muss, dass der Landkreis Ludwigsburg seiner fortbestehenden Aufgaben- und Finanzverantwortung gerecht werden kann.

Dabei beinhaltet die Beteiligungsverwaltung im engeren Sinne eine Informations-, Dokumentations- und Überwachungsfunktion. Wichtige Unternehmensdaten sind zu sammeln, auszuwerten und zum Beteiligungsbericht zusammen zu tragen.

Das Beteiligungscontrolling ist in die Zukunft gerichtet. Wichtigstes Steuerungsinstrument ist der Wirtschaftsplan. Steuerungsrelevante Unternehmensinformationen sind für den Landkreis aufzuarbeiten.

Die Mandatsbetreuung betrifft die Beratung und Information der Aufsichtsratsmitglieder und kommunalen Mandatsträger.

Das Beteiligungsmanagement wird beim Landratsamt Ludwigsburg vom Dezernat Finanzen und Beteiligungen wahrgenommen. Es wird dabei durch die fachlich zuständigen Dezernate und Fachbereiche der Verwaltung unterstützt.²²

²² z.B. Dezernat IV – Jugend und Soziales für die Kleeblatt Pflegeheime gGmbH

Qualitätssicherung / sonstige Prüfungsrechte / Betätigungsprüfung:

Dienst am Bürger bedeutet, dass Organisation und Arbeitsprozesse von Verwaltung und Beteiligungsunternehmen bürgerfreundlich gestaltet sind, eine hohe Qualität aufweisen und nach betriebs- und volkswirtschaftlichen Gründen hinterfragt werden. Diesem Anspruch gerecht zu werden und ihn kontinuierlich zu verbessern muss gemeinsames Ziel der Landkreisverwaltung und der Beteiligungsunternehmen sein. Hierzu sind sowohl in der Landkreisverwaltung, als auch bei den Beteiligungsunternehmen Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu ergreifen.

Die Sicherstellung der Qualität bei den Beteiligungsunternehmen ist entsprechend zu dokumentieren. Dies kann im Rahmen einer anerkannten Zertifizierung (z.B. ISO 9001:2000, KTQ, IQD) oder auf andere Weise erfolgen.

Ein wichtiger Baustein ist hierbei auch die verwaltungsinterne Kontrolle im Landkreis Ludwigsburg durch den Fachbereich Prüfung und Revision. Die Hauptaufgabe des Fachbereichs liegt in der Prüfung der Jahresrechnung des Landkreises. Aber auch die Wechselbeziehungen zu den Beteiligungsunternehmen sind jährlich zu prüfen.

Die Zielsetzung dieser Betätigungsprüfung besteht darin, zu überwachen, ob die Gesellschafterfunktion effektiv und effizient ausgeübt wird. Dabei erstreckt sich die Prüfung auf die Beteiligungsverwaltung insgesamt und auch auf die einzelnen Gesellschaften.

In den Gesellschaftsverträgen der (unmittelbaren und mittelbaren) Beteiligungsunternehmen des Landkreises Ludwigsburg soll daher dem Fachbereich Prüfung und Revision des Landkreises Ludwigsburg (ungeachtet der Prüfungsrechte der Rechnungsprüfungsämter der ggf. weiteren Gesellschafter) das Recht zur Betätigungsprüfung, verbunden mit den Befugnissen nach § 54 HGrG, eingeräumt werden. Dieses Prüfungsrecht erfordert seine formelle Übertragung durch einen Beschluss des Kreistages.

Sofern eine Mehrheitsbeteiligung vorliegt, soll im Gesellschaftsvertrag außerdem der GPA²³ das Recht zur (überörtlichen) Betätigungsprüfung und außerdem das Recht zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung nach Maßgabe des § 114 Abs. 1 GemO eingeräumt werden.

²³ Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg