

# Aufsichts- und Verwaltungsrat im öffentlichen Unternehmen

Heller / Kerst

2022

ISBN 978-3-406-77568-0

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei

[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Heller/Kerst  
Aufsichts- und Verwaltungsrat im öffentlichen Unternehmen



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Aufsichts- und Verwaltungsrat im öffentlichen Unternehmen

Praxisleitfaden für Mitglieder in  
Überwachungsgremien

von

**Dr. Robert Heller**

Lehrbeauftragter an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung;  
langjähriges Mitglied in Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen

und

**Dr. Andreas Kerst**

Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen

beck-shop.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

2022



**Zitiervorschlag:**

Heller/Kerst Aufsichts- und Verwaltungsrat/Bearbeiter § ... Rn. ...

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**www.beck.de**

ISBN 978 3 406 77568 0

© 2022 Verlag C.H.Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: Druckerei C.H. Beck Nördlingen  
(Adresse wie Verlag)

Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Umschlaggestaltung: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Saar



[chbeck.de/nachhaltig](https://chbeck.de/nachhaltig)

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

## Vorwort

Mitglieder von Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten erwerben in praxisnah gestalteten Situationen eines alle Kapitel übergreifenden Falles das strukturelle Wissen, um Situationen im Aufsichtsrat erfassen und Lösungen zu praktischen Fragestellungen auf der Basis der Rechtsgrundlagen entwickeln zu können. Sie erlangen damit die Kompetenz, handlungssicher ihre Aufgaben wahrnehmen und ihre Verantwortung für das öffentliche Unternehmen übernehmen zu können.

Die aufeinander aufbauenden Fallsituationen orientieren sich am Beispiel der GmbH und am Public Corporate Governance Kodex sowie den Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung des Bundes vom August 2021 – einschließlich des Muster-Gesellschaftsvertrages und der Muster-Geschäftsordnungen für Aufsichtsrat und Geschäftsführung, die auch für Länder und Kommunen Vorbild sind.

Teil A des Buches stellt das Zusammenwirken der Grundlagen zu den öffentlichen Unternehmen von Bund, Ländern und Gemeinden, zu ihren Organen und zum öffentlichen Zweck als Leitlinie der Überwachung dar. In Teil B werden die Schwerpunkte der vier Aufsichtsratssitzungen im Verlaufe des Geschäftsjahres beleuchtet: Jahresabschluss mit Gewinnverwendung, Risikomanagement, Wirtschaftsplan und Strategie sowie Berichte und Investitionen. Ausgerichtet wird der Erwerb des strukturellen Wissens in den einzelnen Abschnitten an den Handlungen des Aufsichtsratsmitglieds (zB „abgrenzen“, „prüfen“, „erläutern“, „beurteilen“).

Leitfragen aus der Sicht des Aufsichtsrats- bzw. Verwaltungsratsmitglieds führen durch die Kapitel.

Mitglieder des Aufsichts- bzw. Verwaltungsrates, der Geschäftsführung und der Gesellschafterversammlung, aber auch Angehörige der beteiligungsführenden Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden werden befähigt, Fragestellungen ihres Aufgabenbereichs selbstständig beurteilen und rechtssicher handeln zu können. Studierende erhalten einen Einblick in das Zusammenwirken von Gesellschafts- und Haushaltsrecht in der Praxis.

Berlin, Mai 2022

*Robert Heller  
Andreas Kerst*

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XIII
Verzeichnis der (abgekürzt) zitierten Literatur .....	XV
Rechtsgrundlagen und Literatur .....	XVI
Synonym verwendete Begriffe .....	XVII

## Teil A. Grundlagen für die Überwachung

§ 1. Praxisnahe Fallsituationen und Leitfragen .....	1
A. Übergreifender Fall mit Situationen („Home sweet home“) .....	1
B. Leitfragen zum Erschließen des Strukturwissens .....	5
§ 2. Gegenstand der Überwachung: Öffentliche Unternehmen .....	17
A. Praxisnahe Fallsituation .....	17
B. Strukturwissen .....	17
I. Öffentliche Unternehmen und Beteiligungen definieren .....	17
1. Öffentliche Unternehmen .....	17
2. Beteiligungen .....	18
II. Zusammenwirken der Rechtsgrundlagen von Bund, Ländern und Kommunen verstehen .....	19
1. Bundeseinheitlich geltende Gesetze .....	20
2. Gesetze und Verordnungen, die nur für den Bund oder in den Ländern gelten .....	20
3. PCCGK des Bundes, der Länder und Kommunen .....	21
4. Hinweise/Richtlinien für die Beteiligungsführung .....	22
5. IDW Prüfungsstandards .....	22
6. Rechnungslegungsstandards (DRS) .....	23
7. Leitlinien für Geschäftsprozesse in Aufsichtsgremien (DIN SPEC 33456) .....	23
8. Beteiligungsbericht .....	23
9. Geschäftsbericht .....	23
III. Rechtsformen und Organe öffentlicher Unternehmen abgrenzen .....	24
1. Privat- und öffentlich-rechtliche Rechtsformen .....	24
2. Aktiengesellschaft .....	26
3. GmbH .....	27
4. Anstalt öffentlichen Rechts/Kommunalunternehmen .....	29
5. Zweckverband .....	31
6. Stiftungen privaten und öffentlichen Rechts .....	32
7. Betriebe und Sondervermögen .....	32
a) Bundes- und Landesbetrieb .....	32
b) Eigenbetrieb .....	33
c) Regiebetrieb .....	34
d) Sondervermögen .....	35
C. Anwenden der Grundlagen auf die praxisnahe Fallsituation .....	36
§ 3. Organisation der Überwachung: Der Aufsichtsrat und seine Mitglieder .....	39
A. Praxisnahe Fallsituation .....	39

B. Strukturwissen .....	39
I. Aufsichtsratsmitglieder bestellen und abberufen .....	39
1. Zusammensetzung des Aufsichtsrats und Zahl seiner Mitglieder bestimmen .....	39
2. Aufsichtsratsmitglieder bestellen und Amtszeit bestimmen .....	40
3. Aufsichtsratsmandat persönlich wahrnehmen .....	41
4. Über Kenntnisse, Fähigkeiten, fachliche Erfahrungen und Zeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsratsmandats verfügen .....	41
5. Aufsichtsrats Tätigkeit beenden .....	45
6. Effizienz der Aufgabenerfüllung feststellen .....	45
II. Rechte des Aufsichtsrats und seiner Mitglieder beurteilen .....	46
1. Rechtsgrundlagen kennen .....	46
2. Informationsrechte wahrnehmen .....	46
a) Berichte an den Aufsichtsrat verlangen .....	46
b) Akteneinsicht und Prüfung einfordern .....	48
3. Sitzungen des Aufsichtsrats einberufen .....	48
4. Sonstige Rechte wahrnehmen .....	48
5. Vergütungen für die Aufsichtsrats Tätigkeit bewerten .....	48
6. Kredite an Aufsichtsratsmitglieder vergeben .....	50
III. Pflichten des Aufsichtsratsmitglieds erfüllen .....	50
1. Überwachungs- und Beratungspflicht erfüllen .....	50
2. Sorgfaltspflicht einhalten .....	52
3. Treuepflicht wahrnehmen .....	53
4. Berichtspflichten erfüllen .....	53
5. Verschwiegenheitspflicht beachten .....	54
6. Gesellschafterversammlung einberufen .....	60
IV. Haftung von Aufsichtsratsmitgliedern beurteilen .....	60
1. Pflichtverletzung schuldhaft begangen .....	60
2. Ausschluss von Schadensersatzansprüchen beurteilen .....	63
3. Schadensersatzansprüche des Unternehmens geltend machen .....	63
4. Strafbarkeit bei Pflichtverletzungen erkennen .....	64
5. Vermögensschaden-Haftpflichtversicherungen (D&O-Versicherungen) abschließen .....	65
V. Innere Ordnung des Aufsichtsrats einhalten .....	67
1. Rechtsgrundlagen und Geschäftsordnung beachten .....	67
2. Vorsitz des Aufsichtsrats/Verwaltungsrats wahrnehmen .....	67
3. Ausschüsse bilden .....	68
4. Präsidium einrichten .....	69
VI. Sitzungen des Aufsichtsrats durchführen .....	70
1. Einberufen der Sitzung .....	70
2. Sitzungen vorbereiten .....	71
3. Ablauf der Sitzungen festlegen .....	71
4. Abstimmungen und Beschlüsse herbeiführen .....	72
5. Protokolle anfertigen .....	73
C. Anwenden der Grundlagen auf die praxisnahe Fallsituation .....	74
I. Einflussnahme durch ein Aufsichtsratsmitglied ausüben .....	74
II. Haftungsrisiko des Aufsichtsratsmitglieds begrenzen .....	76
§ 4. Leitlinie der Überwachung: Der öffentliche Zweck des Unternehmens .....	77
A. Praxisnahe Fallsituation .....	77
B. Strukturwissen .....	77
I. Öffentliche Zwecke erfüllen .....	77

II. Angemessenen Einfluss der Gebietskörperschaft ausüben .....	81
1. Grundlagen kennen .....	81
2. Einflussnahme durch den Gesellschafter ausüben .....	83
a) Weisungen erteilen .....	83
b) Minderheitsrechte wahrnehmen .....	84
c) Zustimmungsvorbehalte ausüben .....	85
3. Einflussnahme durch den Aufsichtsrat ausüben .....	86
a) Einfluss ausüben bei Fehlen eines Aufsichtsrats .....	86
b) Weisungen des Gesellschafters bewerten .....	86
c) Verständigen mit dem Gesellschafter vor Entscheidungen .....	87
d) Zustimmungsvorbehalte ausüben .....	87
III. Interessenkonflikte vermeiden .....	90
1. Konflikte zwischen Interessen der Gebietskörperschaft und des Unternehmens lösen .....	90
2. Interessenkonflikte in der Person des Aufsichtsmitglieds offenbaren .....	91
C. Anwenden der Grundlagen auf die praxisnahe Fallsituation .....	92
§ 5. Überwachen der Geschäftsführung .....	95
A. Praxisnahe Fallsituation .....	95
B. Strukturwissen .....	96
I. Geschäftsführung einschätzen .....	96
1. Geschäftsführung, Vorstände und Betriebsleitungen unterscheiden .....	96
2. Bestellen und anstellen differenzieren .....	96
3. Nebentätigkeiten berücksichtigen .....	97
4. Mit Interessenkonflikten umgehen .....	98
5. Vergütung der Geschäftsführer finden .....	99
6. Pflichtverletzungen der Geschäftsführer/innen nachgehen .....	101
II. Organisation der Geschäftsführung beurteilen .....	102
1. Aufgaben der Geschäftsführung feststellen .....	102
2. Geschäftsordnung für die Geschäftsführung mitgestalten .....	103
3. Geschäftsverteilung und Zusammenarbeit der Geschäftsführer beurteilen .....	104
4. Zusammenarbeit mit dem Aufsichtsrat gestalten .....	106
C. Anwenden der Grundlagen auf die praxisnahe Fallsituation .....	107
<b>Teil B. Schwerpunkte der Aufsichtsratssitzungen im Geschäftsjahr</b>	
§ 6. Frühjahrssitzung: Jahresabschluss feststellen .....	109
A. Praxisnahe Fallsituation .....	109
B. Strukturwissen .....	109
I. Grundlagen kennen .....	109
1. Unterlagen zur Vorbereitung bearbeiten .....	109
2. Grundlagen für den Jahresabschluss kennen .....	111
3. Informationen aus dem Anhang entnehmen .....	112
4. Inhalt des Lageberichts kennen .....	113
5. Prüfungspflicht des Aufsichtsrats wahrnehmen .....	114
6. Prüfung durch den Prüfungsausschuss vorbereiten .....	114
II. Mit dem Abschlussprüfer zusammenarbeiten .....	117
1. Aufgaben des Abschlussprüfers kennen .....	117
2. Abschlussprüfer bestellen .....	117
3. Vorlagepflicht und Auskunftsrecht gegenüber dem Abschlussprüfer erfüllen .....	120

4. Abschlussprüfer nimmt an den Sitzungen des Aufsichtsrats und Prüfungsausschusses teil .....	120
5. Prüfungsbericht erstellen .....	120
6. Bestätigungsvermerk abgeben .....	121
7. Verantwortlichkeit und Haftung des Prüfers beurteilen .....	122
8. Sonderprüfer einsetzen .....	123
III. Bilanz beurteilen .....	124
1. Gliederung der Bilanz kennen .....	124
2. Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung anwenden .....	124
3. Bilanzpolitik einordnen .....	127
4. Die Aktivseite der Bilanz analysieren .....	128
a) Anlagevermögen bestimmen .....	128
aa) Anlageverzeichnis lesen .....	129
bb) Abschreibungen bemessen .....	131
cc) Immaterielle Vermögensgegenstände identifizieren .....	132
dd) Sachanlagen bewerten .....	133
ee) Finanzanlagen abgrenzen .....	134
b) Umlaufvermögen abgrenzen .....	135
aa) Umlaufvermögens bewerten .....	136
bb) Vorräte bewerten .....	137
cc) Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände bewerten .....	137
dd) Wertpapiere bewerten .....	138
ee) Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks („Flüssige Mittel“) bewerten .....	138
c) Weitere Aktivposten abgrenzen .....	138
5. Die Passivseite der Bilanz analysieren .....	139
a) Eigenkapital feststellen .....	139
aa) Gezeichnetes Kapital ansetzen .....	140
bb) Kapital- und Gewinnrücklagen abgrenzen .....	140
cc) Gewinnvortrag/Verlustvortrag bestimmen .....	140
dd) Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag feststellen .....	140
ee) Angemessene Eigenkapitalausstattung beurteilen .....	141
b) Rückstellungen bewerten .....	142
c) Verbindlichkeiten bewerten .....	144
d) Weitere Passivposten abgrenzen .....	145
IV. Gewinn- und Verlustrechnung beurteilen .....	145
1. Grundlagen und Gliederung kennen .....	147
2. Umsatzerlöse und sonstige Erträge abgrenzen .....	148
3. Materialaufwand definieren .....	149
4. Personalaufwand bestimmen .....	149
5. Abschreibungen bewerten .....	149
6. Sonstige betriebliche Aufwendungen abgrenzen .....	150
7. Finanzerträge und Finanzaufwendungen bewerten .....	151
8. Außerordentliche Erträge und Aufwendungen abgrenzen .....	151
9. Steuern benennen .....	151
10. Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag bestimmen .....	151
V. Analysen und besondere Berichte abgeben .....	152
1. Bilanzanalyse mit Kennzahlen durchführen .....	152
2. Vermögens- und Kapitalstruktur analysieren .....	153
3. Finanzierungsstruktur und Liquidität analysieren .....	155
4. Rentabilität und Geschäftserfolg analysieren .....	156

5. Bezügebericht kontrollieren .....	158
6. Berichte an Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsstellen einschätzen .....	158
VI. Umgang mit Verlusten beurteilen .....	161
1. Ursachen analysieren .....	161
2. Maßnahmen zur Begrenzung der Verluste ergreifen .....	162
VII. Jahresabschluss und Gewinnverwendung beschließen .....	162
1. Beschluss des Aufsichtsrats herbeiführen .....	162
2. Jahresabschluss durch den Gesellschafter feststellen .....	163
3. Beschluss über die Gewinnverwendung herbeiführen .....	164
4. Offenlegung überprüfen .....	164
VIII. Aufsichtsrat entlasten .....	165
C. Anwenden der Grundlagen auf die praxisnahe Fallsituation .....	165
§ 7. Sommersitzung: Risikomanagement; Compliance .....	167
A. Praxisnahe Fallsituation .....	167
B. Strukturwissen .....	167
I. Elemente eines Risikomanagementsystems verstehen .....	167
II. Risikofrüherkennung durchführen .....	169
1. Anhaltspunkte für die Überwachung aufgreifen .....	169
2. Risiken erkennen und erfassen .....	170
3. Risiken bewerten .....	171
4. Risiken bewältigen .....	172
5. Risiken dokumentieren .....	172
III. Wirksamkeit des internen Kontrollsystems beurteilen .....	173
IV. Wirksamkeit des Controllings beurteilen .....	175
V. Compliance und Korruptionsprävention beachten .....	176
1. Compliance wahrnehmen .....	176
2. Corporate Governance Bericht erstellen .....	177
3. Korruptionsprävention durchführen .....	177
VI. Datenschutz-Managementsystem einrichten .....	179
VII. Mit Whistleblowing umgehen .....	179
C. Anwenden der Grundlagen auf die praxisnahe Fallsituation .....	179
§ 8. Herbstsitzung: Wirtschaftsplan und strategische Ziele .....	181
A. Praxisnahe Fallsituation .....	181
B. Strukturwissen .....	181
I. Wirtschaftsplan analysieren .....	181
1. Planungswesen überwachen .....	181
2. Wirtschaftsplan aufstellen .....	182
3. Investitionsplan und Vermögensplan aufstellen .....	183
4. Erfolgsplan aufstellen .....	184
5. Personalübersicht aufstellen .....	184
6. Wirtschaftsplan während des Geschäftsjahrs ändern .....	185
II. Mehrjährige Finanzplanung aufstellen .....	185
III. Strategische Ausrichtung und Zielbild beraten .....	186
1. Strategische Ausrichtung des Unternehmens mitbestimmen .....	186
2. Zielbild formulieren .....	187
C. Anwenden der Grundlagen auf die praxisnahe Fallsituation .....	188
§ 9. Wintersitzung: (Quartals-)Berichte; Investitionen .....	191
A. Praxisnahe Fallsituation .....	191

B. Strukturwissen .....	191
I. (Quartals-)Berichte analysieren .....	191
1. Berichte an den Aufsichtsrat fordern .....	191
2. Quartalsbericht analysieren .....	193
3. Ad-Hoc-Berichte/Sonderberichte an den Aufsichtsrat verlangen ....	194
4. Rechnungswesen überwachen .....	195
5. Finanzmanagement überwachen .....	196
II. Investitionsmaßnahmen bewerten .....	197
1. Überwachung durchführen .....	197
2. Finanzierung beurteilen .....	199
3. Abweichungen von Plänen und Kostenüberschreitung untersuchen ....	200
C. Anwenden der Grundlagen auf die praxisnahe Fallsituation .....	201
Stichwortverzeichnis .....	203



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG