

Aufsichts- und Verwaltungsrat im öffentlichen Unternehmen

Heller / Kerst

2022

ISBN 978-3-406-77568-0

C.H.BECK

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

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*

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. PCCG 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
 Teil B. Schwerpunkte der Aufsichtsratssitzungen im Geschäftsjahr	
§ 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

