

03 | Beaufsichtigung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen

Ausgabe 03 | Oktober 2025



Die Beaufsichtigung der wirtschaftlichen Betätigungen von Kommunen in den Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen stellt eine fachliche und organisatorische Herausforderung für die Betroffenen dar. Der Beitrag stellt dar, warum und in welcher Form die kommunalen Vertreter auf ihre Aufgabe vorbereitet werden müssen.



Die wirtschaftlichen Betätigungen der Kommunen in Deutschland sind von zentraler Bedeutung für deren Handlungsfähigkeit und gewinnen zunehmend an Bedeutung. Kommunen betreiben Unternehmen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern und Dienstleistungen am Markt aktiv sind – oft in Bereichen wie Ver- und Entsorgung, Verkehr, Wohnungsbau, Sport und Wirtschaftsförderung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Tätigkeiten sind komplex und stellen kommunale Vertreter vor erhebliche Herausforderungen.

Wirtschaftliche Betätigungen und rechtliche Rahmenbedingungen

Das deutsche Recht erlaubt Kommunen eine wirtschaftliche Betätigung unter bestimmten Voraussetzungen, wie sie in den Gemeindeordnungen (GO) der Länder festgelegt sind. Der sogenannte „Schränkentrias“ (z.B. § 107 GO NRW) erlaubt solche Tätigkeiten nur, wenn sie zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks erforderlich sind, in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen und nicht besser durch Private erfüllt werden können. Diese Regelungen sind entscheidend für die Gründung und den Betrieb von kommunalen Unternehmen.

Diese rechtlichen Vorgaben sind nicht nur theoretische Leitlinien, sondern haben konkrete Auswirkungen auf die Praxis. So müssen Kommunen bei der Gründung von Unternehmen oder der Beteiligung an bestehenden Unternehmen sicherstellen, dass diese Aktivitäten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Wahl der Rechtsform für kommunale Unternehmen. Kommunen können sich für öffentlich-rechtliche oder private Rechtsformen entscheiden, je nachdem, welche am besten zu ihren Zielen und Rahmenbedingungen passt. Die Wahl der Rechtsform hat erhebliche Auswirkungen auf die Steuerpflicht, die Haftung und die Flexibilität der Unternehmen.

Persönliche Kompetenzen und Aufgaben kommunaler Vertreter

Kommunale Vertreter, die in Überwachungsorganen tätig sind, müssen spezielle Kompetenzen mitbringen. Sie sind verantwortlich für die Überwachung und Steuerung kommunaler Beteiligungen und müssen ihre Rolle im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ausfüllen. Dabei sind sie oft in Interessenkonflikten zwischen dem Wohl der Gesellschaft und ihrer Rolle als Vertreter der Kommune gefangen.

Die Rolle der kommunalen Vertreter in Überwachungsorganen erfordert nicht nur ein tiefes Verständnis der rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern auch spezifische Fachkenntnisse in den Bereichen, in denen die Kommune wirtschaftlich tätig ist. Dies umfasst Kenntnisse in Betriebswirtschaft, Finanzmanagement und Branchenwissen, um fundierte Entscheidungen treffen zu können.

Darüber hinaus müssen kommunale Vertreter in der Lage sein, komplexe Interessenkonflikte zu managen. Als „Diener zweier Herren“ müssen sie sowohl die Interessen der Kommune als auch die der überwachten Unternehmen im Blick behalten. Dies erfordert ein hohes Maß an Geschick und die Fähigkeit, in schwierigen Situationen ausgewogene Entscheidungen zu treffen.

Business Judgement Rule

Die „Business Judgement Rule“ bietet eine Grundlage für die zivilrechtliche Haftung von Mitgliedern kommunaler Überwachungsorgane. Sie verpflichtet Aufsichtsratsmitglieder, die Tätigkeit des Vorstands zu überwachen und sicherzustellen, dass wesentliche unternehmerische Entscheidungen zum Wohl der Gesellschaft getroffen werden. Bei objektiv eingetretenen Schäden für das Unternehmen müssen sie nachweisen, dass keine Pflichtverletzungen erkennbar waren.

Die Business Judgement Rule ist ein zentrales Element der Unternehmensführung und bietet einen rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen Aufsichts-

ratsmitglieder Entscheidungen treffen können. Sie schützt die Mitglieder vor Haftung, solange sie ihre Entscheidungen auf der Grundlage angemessener Informationen und im besten Interesse der Gesellschaft treffen.

Für kommunale Vertreter bedeutet dies, dass sie bei der Überwachung der Unternehmensführung sorgfältig vorgehen müssen. Sie müssen sicherstellen, dass sie über alle relevanten Informationen verfügen, bevor sie Entscheidungen treffen, und dass sie diese Informationen kritisch hinterfragen. Dies erfordert nicht nur Fachwissen, sondern auch die Fähigkeit, komplexe Informationen zu analysieren und fundierte Urteile zu fällen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Überwachungspflicht ist die Dokumentation. Kommunale Vertreter müssen ihre Entscheidungen und die zugrunde liegenden Überlegungen sorgfältig dokumentieren, um im Falle von rechtlichen Auseinandersetzungen nachweisen zu können, dass sie ihre Pflichten ordnungsgemäß erfüllt haben.

Konsequenzen für die Praxis

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen ist ein komplexes und dynamisches Feld, das zahlreiche Chancen bietet, aber auch erhebliche Herausforderungen mit sich bringt. Kommunen müssen sicherstellen, dass sie die rechtlichen Rahmenbedingungen einhalten und klare Strategien zur Überwachung und Steuerung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten entwickeln. Nur so können sie die Chancen

der wirtschaftlichen Betätigung optimal nutzen und gleichzeitig rechtliche und organisatorische Risiken minimieren.

Zwingender Bestandteil einer verantwortlichen, gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung ist nach unserer Erfahrung auch die Durchführung von Schulungen für die entsandten Vertreter. Eine typische Agenda der Schulung könnte aus unserer Praxis die folgenden Punkte enthalten:



A. Grundlagen der Aufsichtstätigkeit als kommunaler Vertreter

1. Konzern Stadt – kommunale Handlungsfelder und deren Rechtsformen
2. Grundlagen des kommunalen Wirtschaftsrechts
3. Gesellschaftsrecht
4. Aufsichtsorgane – Rechte und Pflichten
5. Interessenkonflikte, Weisungen, Unabhängigkeit, Verschwiegenheitspflichten

B. Wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen

1. Public Governance als Grundprinzip
2. Grundzüge der Betriebswirtschaft
3. Bilanzanalyse, Kennziffern – wie lese ich eine Bilanz?
4. Steuerliche Grundlagen
5. Vergabe- und Beihilferecht

C. Haftung von Aufsichtsorganen und deren Vermeidung

1. Zivil- und strafrechtliche Haftung
2. Business Judgement Rule
3. Kontroll-Systeme: Risiko-Management-System, Internes Kontrollsystem, Compliance
4. Haftungsfallen und deren Vermeidung

D. Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung: Kommune und deren Vertreter

1. Schulungsunterlagen
2. FAQ – Fragen aus dem Alltag
3. Sprechstunde für Aufsichtsorgane

Sprechen Sie uns gerne an, wenn wir bei der Organisation entsprechender Schulungen behilflich sein können.

**Peter Ballwieser (V. i. S. d. P.)**

Director, Public Sector Tax
T +49 221 2073-1820
pballwieser@kpmg.com

In unseren kostenfreien Webcasts und Veranstaltungen informieren wir Sie über aktuelle Themen:

- **8. November 2025** von 13:45 bis 17:30 Uhr: Fachaustausch „Steuern und § 2b UStG für Landkreise und Kommunen“, KPMG Niederlassung Frankfurt unter anderem zum Erfahrungsaustausch im Zusammenhang mit der Einführung des § 2b UStG. Die Veranstaltung richtet sich an Kämmerer, Kämmerinnen und Mitarbeiter:innen der Steuer- und der Beteiligungsverwaltung von Landkreisen und Kommunen der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz.
- **8. Dezember 2025** von 14:00 bis 18:30 Uhr: „Treffen des Arbeitskreises Stadtwerke in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland“, KPMG Niederlassung Frankfurt zur Diskussion steuerlicher, rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Themen der Stadtwerke und Versorgungsunternehmen.

Die Teilnahme an den Veranstaltungen ist für Sie kostenfrei. Bei Interesse wenden Sie sich bitte an [Eike Christian Westermann](#)

Webcast „Tax Update Public“

- **13. November 2025** von 09:00 bis 10:00 Uhr: Fokus Stadtwerke aktuell – [Jetzt zum Webcast anmelden](#)
- **11. Dezember 2025** von 09:00 bis 10:00 Uhr: Fokus Kommunen aktuell – [Jetzt zum Webcast anmelden](#)

Hier zum
Webcast
anmelden:



Einige oder alle der hier beschriebenen Leistungen sind möglicherweise für KPMG-Prüfungsmandanten und deren verbundene Unternehmen unzulässig.

Kontakt

KPMG AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

**Steffen Döring**

Partner, Head of Public Sector Tax
T +49 30 2068-3529
steffendoering@kpmg.com

**Peter Ballwieser**

Director, Public Sector Tax
T +49 221 2073-1820
pballwieser@kpmg.com

www.kpmg.de

www.kpmg.de/socialmedia



Newsletter
abonnieren:



**Public Sector Insights: Abonnieren Sie
unseren Branchennewsletter**

**Erfahren Sie mehr zum Thema „Steuern
im öffentlichen Sektor“ bei KPMG**

German Tax Facts App
Wichtige Themen, News und Events
rund um Steuern.



Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2025 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Aktiengesellschaft nach deutschem Recht und ein Mitglied der globalen KPMG-Organisation unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Limited, einer Private English Company Limited by Guarantee, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Der Name KPMG und das Logo sind Marken, die die unabhängigen Mitgliedsfirmen der globalen KPMG-Organisation unter Lizenz verwenden.