

Der Freistaat Sachsen hat bislang keine verbindlichen Standards guter Unternehmens- und Beteiligungsführung für die Steuerung seiner Beteiligungsunternehmen etabliert.

Für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung der Geschäftsführungen gibt es keine verbindlichen Grundsätze. Mangels Offenlegungspflichten ist eine ausreichende Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen nicht gewährleistet.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der Freistaat Sachsen ist unmittelbar an 31 Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts sowie mittelbar an 51 Unternehmen beteiligt. Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung schwerpunktmäßig die Vergütung der Geschäftsführungen ausgewählter Beteiligungen, insbesondere diesbezüglich vorhandener Regelungen und Vorgaben bei der zentralen Beteiligungsverwaltung im SMF, geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung

- ² Mittels Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) werden für Unternehmen der öffentlichen Hand Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung gesetzt. Ziele sind, die Effektivität und Effizienz der Unternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen, die Risiken für die öffentliche Hand zu reduzieren und gleichzeitig das Vertrauen der Bürger in die Führung der öffentlichen Unternehmen zu stärken.¹ Ein PCGK richtet sich vorrangig an die Unternehmensorgane und enthält somit u. a. Vorgaben zum Geschäfts-führungsorgan einschließlich dessen Vergütung.
- ³ Im Januar 2020 wurde der von einer Expertenkommission erarbeitete Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) veröffentlicht, der mit seinen Vorgaben und Handlungsempfehlungen als Leitlinie für die Schaffung eines eigenen Kodex oder die Evaluation bestehender Kodizes dienen soll.² Bisher verfügen der Bund (seit 2009) und 12 Bundesländer über einen eigenen PCGK.
- ⁴ Der Freistaat Sachsen hat bisher keine eigenen verbindlichen Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung für die Steuerung seiner Beteiligungsunternehmen. Es liegt lediglich ein Entwurf eines PCGK mit Stand August 2020 vor. Der SRH hatte bereits in seinen Jahresberichten 2013 und 2015 die Erarbeitung eines eigenen Kodex für den Freistaat Sachsen angeregt.

2.2 Fehlende Grundsätze guter Beteiligungsführung

- ⁵ Die Beteiligungsverwaltung des Freistaates Sachsen wird zentral vom SMF, derzeit durch 5 Referate, wahrgenommen. Hinsichtlich Vorgaben für die Beteiligungsführung verwies das SMF im Rahmen der Prüfung auf die Beachtung allgemeiner gesetzlicher Regelungen sowie auf das Vorliegen einer unverbindlichen Arbeitshilfe für die Beteiligungsverwaltung vom August 2014 und einer internen - ebenfalls unverbindlichen - Formulierungshilfe für einen Anstellungsvertrag für GmbH-Geschäftsführer.
- ⁶ Es gibt bisher keine verbindlichen Grundsätze für die Beteiligungsführung, die die Verwaltung binden. Aus Sicht des SRH sind die vorhandenen - unverbindlichen - Vorgaben zu verbindlichen Grundsätzen für das Agieren der referatsübergreifend organisierten Beteiligungsverwaltung weiterzuentwickeln, um ein zielgerichtetes, einheitliches und transparentes Vorgehen in der Beteiligungsführung und im Beteiligungsmanagement sicherzustellen.

¹ Vgl. Public Governance, Frühjahr 2019, S. 4, Gastkommentar von Prof. Dr. Ulf Papenfuß sowie Public Governance, Frühjahr 2020, S. 12.

² Vgl. D-PCGM, 1.1 Inhalt und Zielsetzung.

2.3 Unzureichende Vorgaben für die Festlegung und Angemessenheit der Vergütung

- ⁷ Der D-PCGM, der Kodex des Bundes und die Länderkodizes enthalten wesentliche Grundsätze und Kriterien für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsführungsmitgliedern. Das SMF verwies auf die Frage nach diesbezüglichen Vorgaben allgemein auf die Beachtung gesetzlicher Regelungen sowie des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. In der Praxis orientierte sich die Beteiligungsverwaltung an der vorliegenden – unverbindlichen – Formulierungshilfe für einen Anstellungsvertrag sowie an Vergütungsstudien und/oder der Vergütung bei vergleichbaren Unternehmen.
- ⁸ Im Rahmen der Prüfung wurde u. a. festgestellt, dass die Vergütungsstrukturen, die Gewährung von Nebenleistungen einschließlich Altersvorsorgeleistungen sowie getroffene Tantiemvereinbarungen sehr unterschiedlich waren. Es fehlten konkrete Vorgaben bspw. hinsichtlich der Höhe des variablen Anteils an der Gesamtvergütung, der Ausgestaltung von Tantiemekriterien unter Berücksichtigung des öffentlichen Auftrags des Unternehmens, dem Vergleich zur Vergütung für den öffentlichen Dienst insbesondere bei überwiegend zuschussfinanzierten Unternehmen sowie zu diesbezüglichen Dokumentationspflichten.

2.4 Keine Vorgaben zu Abfindungsregelungen in den Anstellungsverträgen

- ⁹ Für den Fall des vorzeitigen Ausscheidens von Geschäftsführungsmitgliedern ohne wichtigen Grund empfehlen der D-PCGM, der Kodex des Bundes sowie die Mehrzahl der Länderkodizes bereits bei Abschluss der Anstellungsverträge Abfindungsregelungen zu vereinbaren, die die Abfindungshöhe auf maximal 2 Jahresvergütungen einschließlich Nebenleistungen (Abfindungs-Cap) und auf die Vertragsrestlaufzeit begrenzen.
- ¹⁰ Die Mehrzahl der im Rahmen der Prüfung ausgewerteten Anstellungsverträge enthielten keine Regelungen zu Zahlungen bei vorzeitigem Ausscheiden der Geschäftsführungsmitglieder. Sofern es Regelungen gab, waren diese unterschiedlich und sahen teilweise keine Begrenzung auf die Vertragsrestlaufzeit und/oder auf einen Maximalbetrag vor. Unkalkulierbare finanzielle Belastungen der Unternehmen konnten nicht ausgeschlossen werden.

2.5 Keine Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen

- ¹¹ Der D-PCGM, der Kodex des Bundes und die deutliche Mehrzahl der Länderkodizes enthalten Regelungen zur individualisierten und detaillierten Offenlegung von Geschäftsführungsvergütungen sowie zur Aufnahme von Offenlegungsklauseln in die Anstellungsverträge der Geschäftsführungsmitglieder.
- ¹² Für die Beteiligungen des Freistaates Sachsen gibt es bisher keine Offenlegungspflichten für Geschäftsführungsvergütungen, sie sind im vorliegenden PCGK-Entwurf auch nicht vorgesehen. Die handelsrechtlich gem. § 285 Nr. 9a HGB vorgesehene Angabe der Gesamtbezüge der Geschäftsführungsmitglieder im Anhang zum Jahresabschluss unterbleibt bei den Mehrheitsbeteiligungen des Freistaates Sachsen i. d. R. mit Verweis auf die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des § 286 Abs. 4 HGB. Eine ausreichende Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen ist nicht gewährleistet.

2.6 Mangelnde Vorgaben für Abschluss von D&O-Versicherungen

- ¹³ Für Mitglieder des Geschäftsführungsorgans kann eine Berufshaftpflichtversicherung, eine sog. Directors & Officers-Versicherung (D&O-Versicherung), gegen Inanspruchnahmen durch Dritte oder im Innenverhältnis abgeschlossen werden. Gemäß D-PCGM ist bei Abschluss einer D&O-Versicherung insbesondere deren Zweckmäßigkeit zu dokumentieren und ein Selbstbehalt von mindestens 10 % des Schadens bis maximal des Eineinhalbfachen der festen jährlichen Vergütung zu vereinbaren.
- ¹⁴ Der PCGK-Entwurf Sachsen sieht die Vereinbarung eines Selbstbehalts nicht verpflichtend vor und enthält auch keine Dokumentationspflicht der Entscheidung und Begründung, insbesondere der Zweckmäßigkeit. Im Rahmen der Prüfung stellte sich insbesondere bei überwiegend im Auftrag des Freistaates Sachsen tätig werdenden und zuschussfinanzierten Unternehmen die Frage nach dem erhöhten unternehmerischen und/oder betrieblichen Risiko, welches den Abschluss einer Haftpflichtversicherung rechtfertigt. Darüber hinaus war festzustellen, dass überwiegend kein oder nur ein geringer – unterhalb der Empfehlung des D-PCGM liegender – Selbstbehalt vereinbart wurde.

3 Folgerungen

- ¹⁵ **3.1** Der SRH fordert die zeitnahe Umsetzung des im August 2020 begonnenen Vorhabens der Etablierung eines PCGK für den Freistaat Sachsen.
- ¹⁶ **3.2** Der SRH hält die Schaffung verbindlicher Grundsätze guter Beteiligungsführung für angezeigt.
- ¹⁷ **3.3** Es bedarf einheitlicher Grundsätze für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Gesamtvergütung der Geschäftsführungsmitglieder, um eine einheitliche, transparente Vorgehensweise zu gewährleisten und unkalkulierbare finanzielle Verpflichtungen der Unternehmen zu vermeiden.
- ¹⁸ **3.4** Aus Sicht des SRH sind einheitliche Vorgaben für Abfindungsregelungen in den Anstellungsverträgen der Geschäftsführungsmitglieder, insbesondere die Festlegung einer Obergrenze, erforderlich.
- ¹⁹ **3.5** Der SRH fordert die Aufnahme von Offenlegungspflichten für Geschäftsführungsvergütungen in den PCGK-Entwurf Sachsen, deren Umsetzung durch Aufnahme entsprechender Offenlegungsklauseln in die Anstellungsverträge der Geschäftsführungsmitglieder zu gewährleisten ist.
- ²⁰ **3.6** Bei Abschluss einer D&O-Versicherung für das Geschäftsführungsorgan ist deren Zweckmäßigkeit zu dokumentieren und die Vereinbarung eines Selbstbehalts einheitlich verpflichtend vorzusehen.

4 Stellungnahme des SMF

- ²¹ **4.1** Hinsichtlich der Etablierung eines sächsischen PCGK führte das SMF aus, dass das diesbezügliche Mitzeichnungsverfahren abgeschlossen, der Zeitpunkt für eine Kabinettsbefassung aber noch offen sei. Grundsätzlich ginge nach Ansicht des SMF die vorgeschlagene inhaltliche Orientierung am D-PCGM über das Prüfungsthema hinaus.
- ²² **4.2** Nach Auffassung des SMF gehe auch die angeregte Schaffung verbindlicher Grundsätze guter Beteiligungsführung über das Prüfungsthema hinaus. Unabhängig davon stelle sich die Situation in Ländern mit zentraler oder dezentraler Beteiligungsführung unterschiedlich dar.
- ²³ **4.3** Der Notwendigkeit einheitlicher Grundsätze für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Gesamtvergütung stimme das SMF im Grundsatz zu.
- ²⁴ **4.4** Bezüglich der geforderten Vorgaben zu Abfindungsregelungen in den Anstellungsverträgen sehe das SMF insbesondere die Festlegung einer Obergrenze kritisch. Dadurch werde aus Sicht der Geschäftsleitung faktisch ein Mindeststandard gesetzt. Ebenso laufe eine einheitliche Vorgabe individuellen Verhandlungen zuwider. Dies könne in Einzelfällen zu Nachteilen für den Freistaat Sachsen führen.
- ²⁵ **4.5** Die Forderung nach Offenlegungspflichten für Geschäftsführungsvergütungen nehme das SMF zur Kenntnis.
- ²⁶ **4.6** Das SMF stimme der Notwendigkeit der Dokumentation der Zweckmäßigkeit des Abschlusses einer D&O-Versicherung zu, sehe die Vereinbarung eines Selbstbehalts aber differenziert.

5 Schlussbemerkung

- ²⁷ Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung enthalten wesentliche Vorgaben und Empfehlungen bzgl. des Geschäftsführungsorgans einschließlich dessen Vergütung. Die Forderungen des SRH nach der Schaffung entsprechender Grundsätze für den Freistaat Sachsen sind daher vom Prüfungsthema erfasst. Die Festlegung verbindlicher Grundsätze für die Beteiligungsführung zur Sicherstellung eines zielgerichteten und transparenten Verwaltungshandelns wird dabei unabhängig von der Organisationsform der Beteiligungsverwaltung gesehen.
- ²⁸ Vorgaben für Abfindungsregelungen in den Anstellungsverträgen reduzieren unkalkulierbare Risiken. Eine festgelegte Obergrenze ist keine Mindesthöhe und steht individuellen Abfindungsverhandlungen nicht entgegen.
- ²⁹ Abschließend bekräftigt der SRH seine Forderung, durch Offenlegungspflichten die Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen bei staatlichen Beteiligungen zu gewährleisten.