

Teil B Kommunen

Anstellungsverträge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen – Fehlende Kontrolle kann unangemessene Vergütung fördern

17

Die Vergütung der Geschäftsleitung muss – einschließlich der Nebenleistungen, wie Sachbezüge und Leistungen der sozialen Sicherheit – in einem angemessenen Verhältnis zu deren Aufgaben und Leistungen sowie zur Lage der Gesellschaft stehen. Dabei empfiehlt der SRH, sich bezüglich der Branche in erster Linie an kommunalen oder staatlichen Beteiligungen zu orientieren.

Bei der Gewährung von leistungsbezogenen Vergütungsbestandteilen empfiehlt der SRH darauf zu achten, dass diese auf einer vertraglichen Grundlage erfolgen sowie auf konkret vereinbarten Zielen beruhen. Dabei steht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens im Vordergrund. Die Leistungsbezogenheit gebietet es, dass vereinbarte Ziele über das hinausgehen, was zum allgemeinen Aufgabenspektrum einer Geschäftsleitung gehört.

Die kommunalen Träger haben auch bei Minderheitsbeteiligungen die Voraussetzungen zu schaffen, ihre Unternehmen zu steuern und zu überwachen. Vorgaben und Entscheidungen zu den Modalitäten von Geschäftsleitungsanstellungsverträgen empfiehlt der SRH, dass diese nicht unternehmensintern, sondern auf Gesellschafterebene erarbeitet bzw. getroffen werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 19 kommunalen Verkehrsunternehmen in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung und der Aktiengesellschaft mit dem Schwerpunkt auf Geschäftsführer- bzw. Vorstandsanstellungsverträge geprüft.
- 2 Um ein breites Spektrum auch bezüglich der Größe der Unternehmen abzudecken, wurden Verkehrsunternehmen mit unterschiedlichen Bilanzsummen in die Prüfung einbezogen. Ergänzend hat der SRH bei 23 kommunalen Gebietskörperschaften als Träger dieser Verkehrsunternehmen die Rolle des Beteiligungsmanagements bei der Bestellung von Geschäftsführern und Vorständen sowie beim Abschluss und Controlling der darauf beruhenden Anstellungs- bzw. Geschäftsbesorgungsverträge untersucht.

2 Prüfungsergebnis und Folgerungen

2.1 Gewinnung und Verfahren zur Auswahl von Personen für Geschäftsführungsorgane

- 3 Annähernd zwei Drittel der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Träger sahen keine Regelungen oder Richtlinien hinsichtlich des Verfahrens zur Suche, Auswahl, Bestellung und Vergütung von Geschäftsleitungsorganen vor. Gegen bestehende Regelungen wurde in zwei Fällen verstoßen.
- 4 Den kommunalen Trägern wird empfohlen, für sich und ihre Beteiligungen einheitliche Verfahren zur Auswahl und Besetzung von Geschäftsleitungsorganen einschließlich der Bemessung der Vergütung aufzustellen. Auf die Einhaltung der festgelegten Regularien ist zu achten.
- 5 Die Gewinnung von Personen für die Geschäftsleitungsorgane erfordert ein transparentes Verfahren mit dem Ziel der Auswahl von geeigneten Personen, welche über die erforderlichen Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen. Eine öffentliche Ausschreibung, welche nicht in allen Fällen erfolgte, kann dem Prinzip der Bestenauslese Rechnung tragen.
- 6 Der SRH empfiehlt die Gewinnung der Mitglieder der Geschäftsführung im Wege eines transparenten Auswahlverfahrens mit dem Ziel der Bestenauslese. Vorrangig wird eine öffentliche Ausschreibung empfohlen.

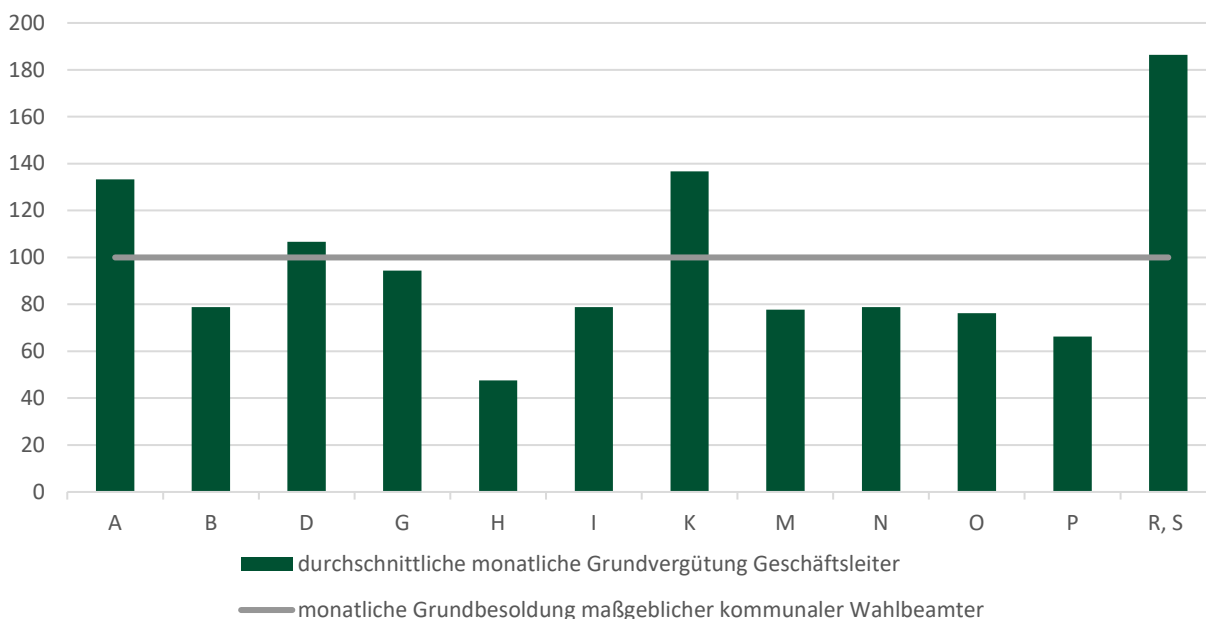
- 7 Die Geschäftsleitung kommunaler Unternehmen hat wesentlichen Einfluss auf deren Erfolg und ist an der Umsetzung langfristiger Strategien und politischer Ziele im Gesamtgefüge des kommunalen „Konzerns“ maßgeblich beteiligt. Nur in 2 Fällen erfolgte eine Beschlussfassung zu Auswahl und Bestellung der Geschäftsleitung durch das kommunale Hauptorgan. Damit nahmen sich die übrigen Kommunen ein wesentliches Instrument der Beteiligungssteuerung.
- 8 Der SRH empfiehlt die Einbeziehung des jeweiligen kommunalen Hauptorgans in die Auswahl und Bestellung.

2.2 Vergütung

2.2.1 Vergütungsgrundsatz und Grundvergütung

- 9 Für die kommunalen Gebietskörperschaften und deren Beteiligungen besteht hinsichtlich der Vergütung ein Spannungsverhältnis. Es bedarf qualifizierter Manager für die Geschäftsleitung und deren Motivation für die damit verbundenen hohen Leistungsanforderungen. Gleichzeitig soll die Vergütung das Unternehmen nicht unverhältnismäßig stark belasten. Die Geschäftsführung kommunaler Unternehmen ist häufig nicht mit den gleichen unternehmerischen Risiken der freien Wirtschaft verbunden. Die Beteiligungen verfolgen bei ihrer Geschäftstätigkeit auch einen öffentlichen Zweck, operieren deshalb in der Regel nicht in einem vollständig freien Markt. Deshalb können die Risiken aufwiegenden Höhen der Bezüge und Extras wie Dienstwagen und Spesen in der Privatwirtschaft nicht alleiniger Maßstab in der kommunalen Wirtschaft sein.
- 10 Die Vergütung der Geschäftsleitungen setzte sich regelmäßig aus mehreren Komponenten zusammen (z. B. Grundvergütung, Altersversorgung und private Nutzung eines Dienstwagens). Diese fließen alle in die Beurteilung der Angemessenheit der Gesamtvergütung mit ein. Bereits die Grundvergütung lag in einigen Fällen deutlich über derjenigen des jeweiligen kommunalen Spitzenbeamten.

Abbildung 1: Darstellung der Grundvergütung eines Geschäftsleitungsmitgliedes im Vergleich zum kommunalen Wahlbeamten (%)¹



Quelle: Eigene Darstellung.

- 11 Die Vergütung der Geschäftsleitung muss in einem angemessenen Verhältnis zu deren Aufgaben und Leistungen sowie zur Lage der Gesellschaft stehen. Dabei empfiehlt der SRH eine Orientierung bezüglich der Branche in erster Linie an kommunalen oder staatlichen Beteiligungen. Hinsichtlich der Grundvergütung

¹ Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2021. Bei den Unternehmen R und S handelt es sich um verbundene Unternehmen in gleicher Trägerschaft mit einer gemeinsamen Geschäftsleitung. Soweit Geschäftsleitungen nach den Anstellungsverträgen nicht die gesamte Arbeitskraft zur Verfügung stellen mussten, wurden die Grundbezüge des kommunalen Spitzenbeamten in das entsprechende Verhältnis gesetzt, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Als einheitlicher Maßstab wurde dabei die Grundbesoldung ohne Steigerung nach einer Wiederwahl zugrunde gelegt. Soweit Unternehmen nicht dargestellt sind, bestanden keine Anstellungs-, sondern Geschäftsbesorgungsverträge.

wird eine Orientierung am System der kommunalen Verwaltung empfohlen. Eine Überschreitung im Einzelfall bedarf triftiger Gründe.

- 12 Die Zahlung von leistungsabhängigen Vergütungsbestandteilen (Tantiemen) lag teilweise im Ermessen der Aufsichtsorgane bzw. war an ein bestimmtes Jahresergebnis oder den Umsatz gekoppelt. Alternativ wurden Ziele vereinbart, welche jedoch vielfach nicht den Anforderungen an eine messbare Leistung, die über die Erfüllung der allgemeinen Pflichten einer Geschäftsleitung hinausgeht, genügten.
- 13 Bei der Gewährung von leistungsbezogenen Vergütungsbestandteilen empfiehlt der SRH darauf zu achten, dass diese auf einer vertraglichen Grundlage erfolgen sowie auf konkret vereinbarten Zielen beruhen. Dabei steht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens im Vordergrund. Die Leistungsbezogenheit gebietet es, dass vereinbarte Ziele über das hinausgehen, was zum allgemeinen Aufgabenspektrum einer Geschäftsleitung gehört.

2.2.2 Dienstwagen

- 14 In 16 Fällen stand der Geschäftsleitung ein Dienstwagen zur Verfügung. Eine Prüfung wirtschaftlicher Alternativen fand weit überwiegend nicht statt bzw. war nicht dokumentiert.
- 15 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert eine Abwägung, inwieweit ein Dienstwagen angezeigt ist. In die Abwägung für die Überlassung sind Faktoren, wie Wirtschaftlichkeit des Dienstwagens, bestehende Alternativen sowie Unternehmens- und Arbeitsmarkterfordernisse einzubeziehen. Diese Abwägung ist zu dokumentieren.
- 16 Die Kosten des Dienstwagens wurden vollständig vom jeweiligen Unternehmen getragen. In allen Fällen war die private Nutzung – teilweise auch durch Familienangehörige – ausdrücklich zugelassen. Die anteiligen Kosten für die private Nutzung waren den Unternehmen nicht bekannt.
- 17 Die Gestattung der privaten Nutzung eines Dienstwagens ist bei der Ermittlung der angemessenen Gesamtvergütung mit zu berücksichtigen.

2.2.3 Nebenleistungen

- 18 Bezüglich der Entgeltfortzahlung im Fall der Dienstverhinderung sowie der Alters- und Hinterbliebenenversorgung kamen unterschiedliche Regelungen zur Anwendung, die teilweise erhebliche Begünstigungen gegenüber den Bediensteten des jeweiligen kommunalen Trägers beinhalteten und Zweifel an der Beachtung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aufkommen lassen.
- 19 Bei der Ausgestaltung der vertraglichen Regelungen zu Sozialleistungen empfiehlt der SRH, dass sich die kommunalen Gesellschafter am Entgeltfortzahlungsgesetz, dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst und dem Betriebsrentengesetz orientieren.

2.2.4 Offenlegung und Transparenz

- 20 Lediglich 2 geprüfte Unternehmen veröffentlichten in ihren Jahresabschlüssen die Vergütung der Geschäftsleitung. Das für die kommunalen Kernhaushalte bestehende Transparenzgebot wurde so durch die Auslagerung von Aufgaben auf Unternehmen in privater Rechtsform weitgehend umgangen.
- 21 Der SRH empfiehlt den kommunalen Trägern die Offenlegung der Vergütung von Geschäftsführungsorganen kommunaler Unternehmen.

2.3 D&O-Versicherung

- 22 Mit 2 Ausnahmen hatten die geprüften Unternehmen bzw. deren Konzernmütter eine D&O-Versicherung zugunsten der Geschäftsleitung, z. T. auch des Aufsichtsrats, abgeschlossen. Die Bedarfsprüfung zu Abschluss, Änderung oder Kündigung der entsprechenden Verträge wurde mit 3 Ausnahmen von der Geschäftsleitung selbst durchgeführt.

23 Ob eine D&O-Versicherung notwendig ist, bedarf einer Analyse und Abwägung über deren Vor- und Nachteile. Um Interessenskonflikte zu vermeiden, empfiehlt es sich, dass die Entscheidung durch den Gesellschafter getroffen, zumindest seine Zustimmung nach dessen vorheriger Kontrolle eingeholt wird.

2.4 Berichtspflichten

24 Zur strategischen wie operativen Steuerung ihrer Unternehmen sind die kommunalen Gesellschafter oft auf Informationen aus dem Unternehmen angewiesen. Entsprechendes gilt auch für die Mitglieder der Aufsichtsgremien. Diese sind im Rahmen der Erfüllung der ihnen obliegenden Überwachungspflicht auf die Kenntnis der Vorgänge im Unternehmen angewiesen und auch zur Beschaffung von Informationen aus dem Unternehmen verpflichtet.

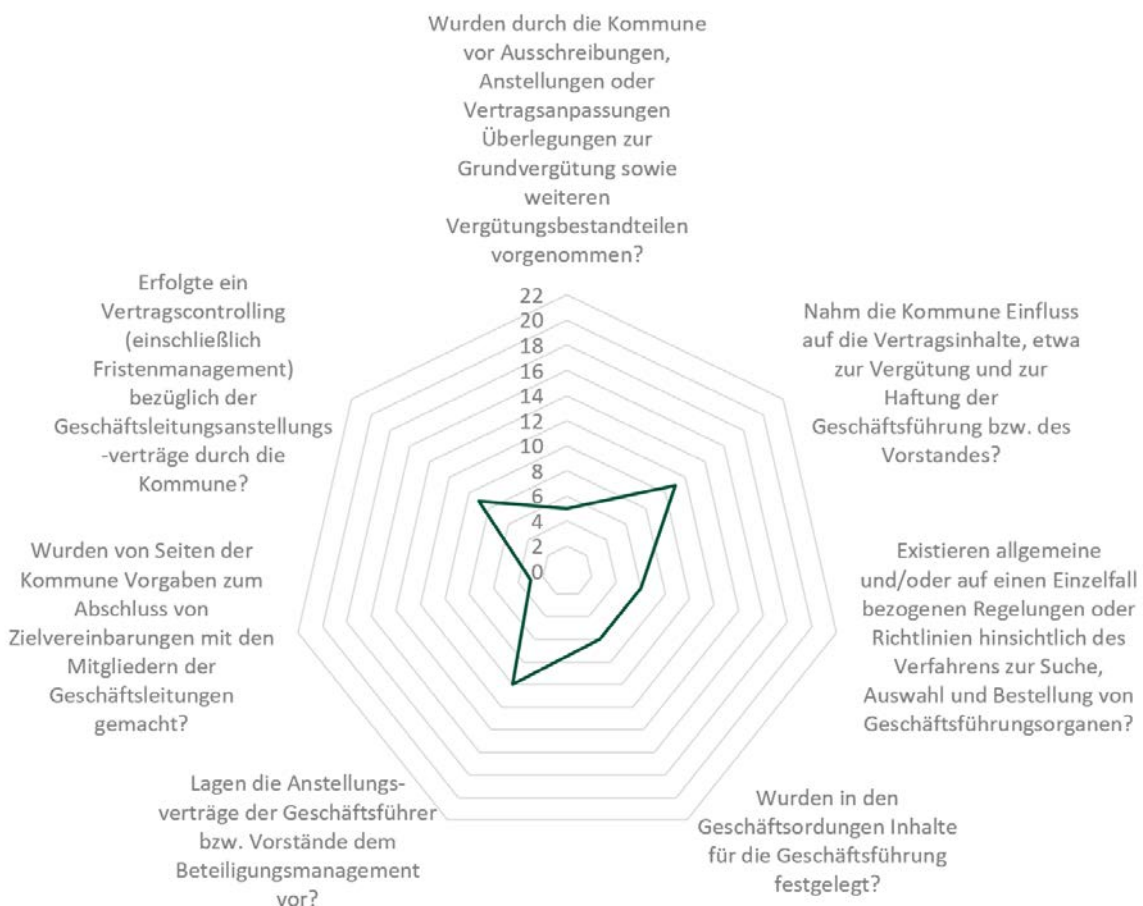
25 Die geprüften Unternehmen in der Rechtsform der GmbH wiesen bereits deutliche Unterschiede bezüglich der geregelten Berichtspflichten gegenüber den Überwachungsorganen auf. Bestehende Regelungen wurden nicht in allen Fällen umgesetzt.

26 Der SRH empfiehlt den kommunalen Anteilseignern, bereits in den Satzungen und den Anstellungsverträgen detaillierte Berichtspflichten für die Geschäftsleitungsorgane als eine Grundlage für das strategische und operative Controlling festzulegen. Berichte der Geschäftsleitung sind durch die Vertreter der kommunalen Anteilseigner in den Haupt- und Überwachungsorganen aktiv einzufordern.

2.5 Einbindung des Beteiligungsmanagements bezüglich der Anstellungsverhältnisse

27 Bei 16 der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Träger wurde das Beteiligungsmanagement nicht oder nur unzureichend wahrgenommen. Insbesondere als mittelbare oder Minderheitsgesellschafter überließen die geprüften Gebietskörperschaften die Aufgaben der Steuerung und Überwachung regelmäßig dem jeweiligen unmittelbaren bzw. dem Mehrheitsgesellschafter.

Abbildung 2: Übersicht über Ergebnisse aus der Befragung zum Beteiligungsmanagement



Quelle: Eigene Darstellung.

- 28 Die kommunalen Träger haben auch bei Minderheitsbeteiligungen die Voraussetzungen zu schaffen, ihre Unternehmen zu steuern und zu überwachen. Hinsichtlich Vorgaben und Entscheidungen zu den Modalitäten von Geschäftsleitungsanstellungsverträgen empfiehlt der SRH, dass diese nicht unternehmensintern, sondern auf Gesellschafterebene erarbeitet bzw. getroffen werden.

3 Stellungnahme

- 29 Eine geprüfte Stelle hielt eine direkte Beteiligung des kommunalen Hauptorgans hinsichtlich der Bestellung und Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsleitung kommunaler Unternehmen für nicht erforderlich, da das kommunale Hauptorgan seinen Vertretern entsprechende Weisungen zur Aufgabenerfüllung bzw. -umsetzung durch die Geschäftsführung erteilen und somit auch die an den kommunalen Aufgaben, Strategien und politischen Zielen orientierte Einflussnahme auf das jeweilige Unternehmen ausüben könne.
- 30 Ferner vertrat diese geprüfte Stelle die Auffassung, dass durch die angewandte sogenannte 1 %-Regelung die Aufwendungen für Privatfahrten der Geschäftsleitung mit dem Dienstwagen abgegolten seien.
- 31 Das SMI nimmt die Ergebnisse der vorgenommenen vergleichenden Prüfung zur Kenntnis. Die Empfehlungen des SRH, insbesondere unter den Tz. 6 und 8 zur Gewinnung der Mitglieder der Geschäftsführung, 13 und 19 zur Vergütung, sowie 15 und 17 zu Dienstwagen werden geteilt.
- 32 Weiterhin ergäben sich nach Ansicht des SMI die Berichtspflichten kommunaler Unternehmen gegenüber ihren kommunalen Gesellschaftern aus § 96a Abs. 1 Nr. 6, 9 und 10 SächsGemO und deren Umsetzungen in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen. Den Ausführungen des SRH sei nicht klar zu entnehmen, welche konkreten Berichtspflichten die Städte und Gemeinden ihren kommunalen Unternehmen zusätzlich zu den im Gesetz bereits genannten auferlegen sollen.

4 Schlussbemerkungen

- 33 Für das strategische und insbesondere für das operative Controlling bedarf es aus Sicht des SRH Berichtspflichten, welche über den Umfang des § 96a Abs. 1 Nr. 6, 9 und 10 SächsGemO hinausgehen. Die Informationen nach den Nr. 9 und 10 knüpfen an abgeschlossene Geschäftsjahre an. Eine Steuerung innerhalb des Geschäftsjahres ist damit nicht möglich. Das Merkmal der Wesentlichkeit ist in § 96a Abs. 1 Nr. 6 SächsGemO nicht näher definiert und kann damit ggf. unterschiedlich ausgelegt werden. Um insbesondere ein operatives Controlling innerhalb des Geschäftsjahres zu unterstützen, bedarf es entsprechender weitergehender und konkretisierter Berichtspflichten. Zur Orientierung bietet sich der Umfang des § 90 Aktiengesetz an. Die kommunalen Gesellschafter sollten sich anhand der Lage ihrer Beteiligungen und deren spezifischen Anforderungen damit auseinandersetzen und einzelfallbezogene Pflichten definieren und vereinbaren.
- 34 Die Auffassung einer geprüften Stelle, dass es einer direkten Beteiligung des kommunalen Hauptorgans nicht bedürfe, weil dieses den kommunalen Vertretern in den Organen der Beteiligungen Weisungen zur Aufgabenerfüllung und -umsetzung erteilen könne, überzeugt nicht. Dabei wird übersehen, dass das in § 98 Abs. 1 Satz 6 SächsGemO normierte Weisungsrecht des Gemeinderates nur an die Vertreter der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung adressiert ist. Weisungsrechte gegenüber Mitgliedern von fakultativen Aufsichtsräten bedürfen ausdrücklicher Regelungen in den Gesellschaftsverträgen.
- 35 Die Auffassung, dass durch die angewandte sogenannte 1 %-Regelung die Aufwendungen für Privatfahrten der Geschäftsleitung mit dem Dienstwagen abgegolten seien, verfängt nicht. Es wird übersehen, dass es sich hierbei um eine Regelung zur Bemessung der Einkommensteuer, bezogen auf die Privatfahrten als geldwerten Vorteil, handelt. Ein finanzieller Ausgleich für die Kosten der Privatfahrten an das Unternehmen wird durch § 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 EStG zwar nicht erzielt; dieser kann aber dann angemessen erscheinen, wenn im Übrigen die Gesamtvergütung unangemessen hoch ist.