



Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung

MIT RECHTSPRECHUNGSTEIL

Aus dem Inhalt

Seite

Geschäftsführerbezüge und kommunale Verantwortung

Karl Heinrich Schäfer 202

Das neue Gemeindehaushaltsrecht in Hessen

Dr. David Rauber 210

Verbandsmitteilungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes

Förderprogramme

43. Förderung von Moderations- und Beratungsdienstleistungen
(Dorfmoderation) im ländlichen Raum Hessens 2018 218

Energiewirtschaft

44. Kita-Energieversorgungskonzept genossenschaftlich gelöst 218

Wettbewerbe

45. Herimann-Preis zum ersten Mal verliehen 219

Hinweise

46. vhw-Fortbildungsangebote Oktober 2018 in Hessen 221

47. Fachverband der Kommunalverwalter:
Wiederholungsseminar Kassenrecht – Grundlagen 221

48. Seminar „Angepasste Wildbestände –
Hinweise und Empfehlungen für den Kommunal- und kleineren Privatwald“ 222

49. Fachverband der Kommunalverwalter: Praktikerseminar –
Wie wird die Pfändung von Arbeitseinkommen erfolgreich? 222

Presseerklärungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes

50. Hessischer Städte- und Gemeindebund würdigt Manfred Schaub 223

Personelle Nachrichten

51. Wiederwahlen / Neuwahlen / Jubiläen 223

Literatur 224

Rechtsprechung

Feuerwehrrecht

Eigentümer eines umgestürzten Baumes ist Zustandsstörer 226

Kommunales Abgabenrecht

Straßenbeiträge;

hier: Bauklasse, Bauprogramm, Beitragsfähigkeit, Erforderlichkeit, Erneuerung,
Fahrbahnaufbau, Frosteinwirkungszone, Frostempfindlichkeitsklasse,
frostsicherer Oberbau, Kosten, Mindeststärke, Planungsermessen, RSt 06,
RStO 12, Schwerlastverkehr, sparsame/wirtschaftliche Haushaltsführung,
Stand der Technik, Verbesserung, Verkehrszählung 229

Kommunales Steuerrecht

Sexsteuer, insb. Steuermaßstab 233

Firmenwegweiser / Branchenregister 236

7/8

68. Jahrgang
Juli/August 2018

Herausgeber,
Verlag und Redaktion:
Hessischer Städte-
und Gemeindebund,
63165 Mühlheim/Main

Geschäftsführerbezüge und kommunale Verantwortung – Überlegungen zur Neuorientierung städtischer Beteiligungen –



Karl Heinrich Schäfer *

1. Städtische Gesellschaften in der Diskussion

Managergehälter stehen in der breiten Öffentlichkeit seit jeher in der Kritik. Insbesondere bei allgemeinen Finanzkrisen, aber auch bei konkreten Stellenkürzungen, Insolvenzen oder staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für private Unternehmen werden Vergütungen und ungekürzte Bonuszahlungen für Vorstandsmitglieder als unangemessen empfunden¹. Im Jahr 2017 wurde z.B. eine 12 Millionen Euro-Abfindung für ein vorzeitig ausgeschiedenes Vorstandsmitglied des Volkswagen-Konzerns heftig diskutiert.²

Strengere Regeln für Managergehälter waren auch Gegenstand der Koalitionsverhandlungen

zwischen CDU/CSU und SPD nach der Bundestagswahl 2013.³ Die Angelegenheit blieb in den parlamentarischen Beratungen strittig.⁴ In der Bevölkerung gibt es breite Unterstützung für strengere Regeln. Inzwischen ist von einer „Kehrtwende bei Managergehältern“, von einer „gesetzlichen Obergrenze“, von „Mondgehältern, die keinen Bezug zur Realität haben“ die Rede.⁵ Auf jeden Fall solle „Maßlosigkeit nicht mehr steuerlich subventioniert“ werden.⁶

Hinsichtlich der Bonuszahlungen wird berichtet von einem „eindeutigen Trend, dass immer mehr Unternehmen auf individuelle Modelle verzichten“ und ihre Vergütungssysteme entsprechend umstellen.⁷ Dass künftig „Boni nur bei nachhaltigem Erfolg“⁸ gezahlt werden sollen, scheint unbestritten. Zudem werden im Hinblick auf immer komplexere Systeme der variablen Vergütung der enorme administrative Aufwand und damit auch die Wirtschaftlichkeit solcher Systeme thematisiert.⁹

Auch die Vergütungen der Geschäftsführungen und Betriebsleitungen der städtischen Gesellschaften stehen nicht erst seit kurzem im Blick-

* Karl Heinrich Schäfer, Prof. Dr. iur, geb. 1947; 1973–1975 Richter; 1975–2002 Justizvollzug Hessen (u.a. Leiter der Justizvollzugsanstalten Schwalmstadt und Butzbach; stellvertretender Abteilungsleiter Hessisches Ministerium der Justiz); 2002–2012 Abteilungsleiter und Senatsvorsitzender beim Hessischen Rechnungshof (Direktor beim HRH); seit 2012 Unternehmensberatung (Öffentliche Organisationen); Rechtsberatung (Politik und Parlament); Honorarprofessor an der Evangelischen Hochschule Darmstadt; Veröffentlichungen u.a. zu Parlamentarische Kontrolle und Justizvollzug; Organisation und Gestaltung des Justizvollzugs; Organisation und Wirtschaftlichkeit in der staatlichen Verwaltung.

punkt der Öffentlichkeit und sorgen für Unmut. Presseschlagzeilen wie „Stadtmanager verdienen mehr als der OB“¹⁰, „Spitzengehälter in städtischen GmbHs“¹¹, „Politiker sind arme Schlucker“¹² oder „Im Vergleich zu den Geschäftsführern der städtischen Gesellschaften ist der Frankfurter Kämmerer Uwe Becker (CDU) ein armer Mann“¹³ legen die Vermutung nahe, dass eine deutliche Kursänderung und Korrektur der bisherigen Vergütungspraxis, zumindest eine äußerst kritische Überprüfung angezeigt ist, ob bei der derzeitigen Praxis der Vertragsgestaltung, der Überprüfung der Zielvereinbarungen und der Offenlegung der Geschäftszahlen die kommunalen Interessen noch ausreichend gewahrt sind. So hatte Anfang 2013 der damalige (aus Frankfurt stammende und dort auch wohnende) Hessische Innenminister deutlich Kritik an der Gehaltsstruktur in Frankfurt geübt und als auch für die Kommunalaufsicht zuständiger Minister erklärt, er halte die „Gehälter bei den GmbH-Chefs angesichts des Haushaltsdefizits für überprüfenswert“.¹⁴

Die öffentliche Diskussion um als unangemessen empfundene Zahlungen an Geschäftsführungen und Betriebsleitungen der städtischen Gesellschaften und die damit zutäglich getretene mangelnde Transparenz hat zu einem gewachsenen Bewusstsein der kommunalen Verantwortlichen für eine geeignete Steuerung und Kontrolle der Gesellschaften und die Frage nach Aktualisierung und Reform der Beteiligungsstrukturen geführt. Nicht zuletzt waren einschlägige Erkenntnisse aus den Prüfungen des Hessischen Rechnungshofs sowie des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs als Zuständigem für die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften dafür verantwortlich, dass nicht nur offenkundige Missstände festgestellt und öffentlich gemacht wurden, sondern dass auch eine Änderung der Verwaltungspraxis veranlasst wurde und dass sogar Gesetzesänderungen erfolgten.¹⁵

2. Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften

Die Betätigung bei den städtischen Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen eine Kommune unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unterliegt der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften (im Folgenden: ÜPKK), die dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs übertragen ist.¹⁶ Sie hat bei den kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Städten und Gemeinden oder den Landkreisen¹⁷ grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen und danach festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich

geführt wird (§ 3 Abs. 1, S. 1 und 2 ÜPKKG). Dies gilt auch für die städtischen Beteiligungen (§ 3 Abs. 1, S. 3 ÜPKKG).

Erkenntnisse ergeben sich aus den jährlich erstellten Kommunalberichten.¹⁸ So hatte der Achtezehnte Zusammenfassende Bericht¹⁹ u.a. die Betätigung von 10 ausgewählten hessischen Landkreisen mit einem gesamtwirtschaftlichen Risiko für alle Beteiligungen in Höhe von 461 Millionen € zum Gegenstand. Die Prüfung kam zu dem Ergebnis, dass nur in vier der zehn Landkreise sich die Aufbau- und Ablauforganisation des Beteiligungsmanagements zur interessengerechten Steuerung der Beteiligungen eignete. Die Kommunalaufsicht wurde aufgefordert, verstärkt auf die Einhaltung des § 123 Abs. 1 Nr. 2 HGO zu achten. Auch die mangelnde Vollständigkeit einiger Berichte wurde moniert.²⁰

Der Zweiundzwanzigste Zusammenfassende Bericht enthält u.a. die Ergebnisse der Prüfung der Betätigung von 12 kreisangehörigen südhessischen Städten mit einem geprüften Risiko von 606 Millionen €. ²¹ Der Bericht weist ausdrücklich darauf hin, dass mit der Ausgliederung von Aufgaben die Stadt ihre direkten Einwirkungsmöglichkeiten aufgeben. Sie behalte aber die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung. Daher seien hinreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten zu schaffen.“²²

Folgerichtig wird moniert, dass die Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle in allen geprüften Städten nicht der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und dem damit verbundenen Risiko entsprachen und eine Beteiligungsrichtlinie fehlte. Die Beteiligungsberichte seien zwar erstellt, aber nicht immer zeitnah veröffentlicht worden.²³ Bemerkenswert ist der Hinweis, dass in 9 der geprüften Städte die Geschäftsführerbezüge von Beteiligungsgesellschaften über der Besoldung der Bürgermeister lagen. Der Bericht fordert, dass Verträge mit Geschäftsführern einschließlich der Vertragsverlängerungen nur bei Einwilligung zur Veröffentlichung der Bezüge zu schließen seien.²⁴

Hinsichtlich der fünf hessischen Großstädte finden sich Ergebnisse der Vergleichenden Prüfungen der wirtschaftlichen Betätigung nach § 121 Abs. 1 bis 3 HGO im Zehnten²⁵, im Zwanzigsten²⁶ („Haushaltsstrukturprüfung 2009: Großstädte“) und im Vierundzwanzigsten²⁷ („Gesundheitswesen – Kliniken“) Zusammenfassenden Bericht.

Die Leitsätze des Zehnten Zusammenfassenden Berichts weisen auf Verantwortung der städtischen Gremien für die Beteiligungsgesellschaften, auf das Haftungsrisiko, auf die erforderlichen

Aufsichts- und Prüfungserfordernisse und auf Transparenzgesichtspunkte hin:²⁸

„Die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben in privaten Rechtsformen schwächt den Einfluss der städtischen Gremien. Die Kontrolle durch Aufsichts- und Prüfungsbehörden wird eingeschränkt. Den Kommunen sollte nach dem Vorbild anderer Bundesländer ein Beteiligungsbericht vorgeschrieben werden, damit die Öffentlichkeit angemessen unterrichtet wird.“

Das Demokratieprinzip und die wirtschaftliche Bedeutung der städtischen Beteiligungsgesellschaften und das mit ihnen verbundene Haftungsrisiko sollte für die Städte Anlass sein, ihren Einfluss auf die Beteiligungsgesellschaften zu verbessern. Dazu zählen eine angemessene städtische Beteiligungsstruktur und eine ausreichend besetzte Beteiligungsverwaltung.“

Die Feststellungen führten zu konkreten Vorschlägen an den Gesetzgeber, die Hessische Gemeindeordnung zu ändern.²⁹ Trotz dieser gesetzlichen Verpflichtung, in ihren Mehrheitsbeteiligungen neben den Rechnungsprüfungsämtern auch der Überörtlichen Prüfung die Rechte nach § 54 HGrG einräumen zu lassen, waren diese Prüfungsrechte jedoch in keiner hessischen Großstadt vollständig eingeräumt. Die Städte kamen der Einrichtung von Prüfungsrechten für die Überörtliche Prüfung zögerlich nach.³⁰

3. Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodex

Der Bericht weist besonders auf das Erfordernis einer funktionierenden Beteiligungsverwaltung der Kommune hin.³¹ Als geeignete Steuerungselemente für eine funktionierende Beteiligungsverwaltung werden im genannten Bericht Instrumente im Controlling und der Mandatsträgervorbereitung aufgeführt. Zusätzlich werden weitergehende Instrumente, wie der Public Corporate Governance Kodex, Zielvereinbarungen, die Einbindung der städtischen und außerstädtischen Organe bei Neugründung, Verkauf oder Auflösung von Beteiligungen sowie der Abschluss von Unternehmensverträgen erwähnt.

Eine Konkretisierung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung wird seit geraumer Zeit für erforderlich gehalten. Als „neuer Einflussfaktor“ wird dabei ein besonderer Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen erörtert.³² Der Hessische Rechnungshof (HRH) berichtet in seinen Bemerkungen 2014 von der Absicht der

Hessischen Landesregierung, Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Landes (Grundsätze) einzuführen. Diese sollten aus einem „Public Corporate Governance Kodex“ (PCGK) und „Hinweisen für gute Beteiligungsführung bei Unternehmen des Landes Hessen“ (Hinweise) bestehen. Die Hinweise sollten konkrete Handlungsanweisungen und -empfehlungen an die Beteiligungsverwaltung enthalten.³³

Die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Wiesbaden hat in ihrer Sitzung am 30. März 2017 „Grundsätze guter Unternehmensführung der Landeshauptstadt Wiesbaden“ mit Teil I: Beteiligungskodex (Public Corporate Governance Kodex) und Teil II Beteiligungshandbuch verabschiedet.³⁴ Der Kodex und die übrigen Regelungen und Richtlinien des Beteiligungshandbuchs richten sich an die Führungen der Beteiligungen und ihre Organe ebenso wie an die städtischen Organe. Der Stadtverordnetenversammlung, dem Beteiligungsausschuss, dem Magistrat, der Oberbürgermeisterin oder dem Oberbürgermeister, der Beteiligungsdezernentin oder dem Beteiligungsdezernenten, den Fachdezernentinnen und Fachdezernenten, der Beteiligungsverwaltung und den Fachämtern kommen für die Koordinierung und Steuerung der Beteiligungen eine besondere Verantwortung zu. Die Wahrnehmung dieser Verantwortung richtet sich nach den zwingenden gesetzlichen Vorschriften, dem Gesellschaftsvertrag bzw. der Betriebsatzung und den Grundsätzen guter Unternehmensführung der Landeshauptstadt Wiesbaden (Ziff. 1.4. PCGK).

4. Vergütungen bei Gesellschaften und Eigenbetrieben

Es ist die Frage, ob die aktuellen Bemühungen um eine angemessene Vergütung von Vorständen und Geschäftsführungen in der freien Wirtschaft Maßstab sein können für die kommunalen Entscheidungsträger.

Städte und Gemeinden dürfen sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben zwar wirtschaftlich betätigen, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt, die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann (§ 121 Absatz 1 HGO). Anders als in der freien Wirtschaft ist diese kommunale wirtschaftliche Betätigung besonderen Bedingungen unterworfen. So dienen die er-

währten Voraussetzungen auch dem Schutz privater Dritter, soweit sie sich entsprechend privatwirtschaftlich betätigen wollen (§ 121 Absatz 1 b HGO).³⁵ Die Gemeinden haben mindestens einmal in jeder Wahlzeit zu prüfen, inwieweit die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Betätigung noch erfüllt sind (§ 121 Abs. 7 HGO). Schließlich sind wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde so zu führen, dass sie einen Überschuss für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist (§ 121 Abs. 8 Abs. 1 HGO). Diese Regelung wird als Indiz dafür gewertet, dass eine „Gewinnerzielungsabsicht“ wie in der freien Wirtschaft nicht erfolgen muss.³⁵

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat sich in seiner „Denkschrift 2012“ mit den „sondervvertraglich Beschäftigten bei den Staatstheatern“, d.h. mit der Vergütung der Intendanten und Generalmusikdirektoren ausführlich befasst.³⁷ Er hat darauf hingewiesen, dass diese im Vergleich zu anderen Spitzenkräften mit befristeten Dienstverhältnissen in der öffentlichen Verwaltung (Minister, Oberbürgermeister) – auch unter Berücksichtigung der verschiedenen Altersversorgungssysteme – zum Teil deutlich höher bezahlt werden. Gegen die Argumentation des Ministeriums bzw. der Landesregierung, „alleine der Markt“ entscheide über die Höhe der Vergütung, hat sich der Rechnungshof gewandt und die Berücksichtigung folgender Tatsachen angemahnt: Es würden öffentlich Aufgaben mit öffentlichen Mitteln erfüllt; es gebe kein Insolvenzrisiko; es gebe einen hohen strukturellen Zuschussbedarf; es handle sich letztendlich bei den Vergütungen um solche des öffentlichen Dienstes.

Gerade die Hinweise auf das nicht vorhandene Insolvenzrisiko und den strukturellen Zuschussbedarf machen die Nähe zur Sach- und Problemlage bei den kommunalen wirtschaftlichen Betätigungen deutlich. Auch wenn die in der freien Wirtschaft diskutierten hohen Beträge für das Gehaltsgefüge der kommunalen Beteiligungen nicht unmittelbar vergleichbar sind, ergibt sich aus den genannten besonderen Bedingungen der wirtschaftlichen Betätigung auf kommunaler Ebene eine Pflicht der Verantwortlichen, in den Aufsichtsräten und mit einem strukturierten Beteiligungsmanagement zu steuern und ggf. regulierend einzugreifen.

5. Steuerung und Kontrolle der Vergütungen

Der Public Corporate Governance Kodex sieht vor, dass alle Geld- und Sachbezüge sowie ande-

re geldwerte Leistungen eines jeden Mitglieds der Geschäftsführung individualisiert und aufgeschlüsselt nach fixen und variablen Gehaltsbestandteilen im Beteiligungsbericht offen zu legen sind. Die Vergütung der Geschäftsführung soll durch den Aufsichtsrat „in angemessener Höhe“ auf der Grundlage einer Leistungsbeurteilung festgelegt werden. Kriterien für eine „Angemessenheit“ bilden die Aufgaben der Geschäftsführung, die Gesamtleitung und die persönliche Leistung, die Personal- und Budgetverantwortung, außerdem wirtschaftliche Lage, Erfolg, Risiko und Zukunftsaussichten der Gesellschaften. Hierzu soll das „Vergleichsumfeld“ von Unternehmen in öffentlicher Verantwortung berücksichtigt werden.

Die Offenlegung der Bezüge der Mitglieder der Geschäftsführungen ist eine langwierige Angelegenheit, obwohl die rechtliche Verpflichtung hierzu unstreitig ist. So weist z.B. hinsichtlich der Geschäftsführervergütungen der Zwanzigste Zusammenfassende Bericht der Überörtlichen Prüfung auf Folgendes hin³⁸:

„Die Veröffentlichung der Geschäftsführervergütungen wurde in allen Städten noch nicht vollständig umgesetzt, da sich Geschäftsführer auf die Schutzvorschrift des § 286 HGB beriefen und einer Veröffentlichung nicht zustimmten. Auch die Aufsichtsratsvergütungen wurden noch nicht in allen Beteiligungsberichten veröffentlicht. Die Veröffentlichung der Vergütungen ist eine von der HGO geforderte Mindestangabe im Beteiligungsbericht. Künftige Verträge mit Geschäftsführungen und Bestellungen von Aufsichtsräten könnten nur bei Vorlage der Einwilligung zur Veröffentlichung der Gehälter vorgenommen werden. Gleiches gilt bei anstehenden Vertragsverlängerungen.“

Selbst die Landeshauptstadt Wiesbaden, die hinsichtlich der Optimierung ihres Beteiligungsmanagements große Anstrengungen unternommen hat und um Transparenz und kommunale Steuerung und Kontrolle sehr bemüht ist, hat trotz klarer Beschlusslage noch einiges zu tun. Die Bezüge der Geschäftsführungen und Betriebsleiter wurden bisher unter der Überschrift „Organbezüge“ im jährlichen Beteiligungsbericht aufgeführt. Bis zum Berichtsjahr 2015 waren noch nicht alle Gesellschaften der Forderung nach Offenlegung der Bezüge nachgekommen, da einzelne Geschäftsführer die Schutzvorschrift des § 286 Abs. 4 HGB geltend gemacht hatten. Es wurde bereits veranlasst, dass bei neuen Verträgen das Einverständnis zu einer Offenlegung erklärt werden muss. Der Public Corporate Governance Kodex

enthält zum Thema „Bezüge der Geschäftsführung“ folgende detaillierte Regelung (Nr. 4.5.9 Abs. 3 PCGK):

„Die Gesamtbezüge, also alle Geld- und Sachbezüge sowie alle anderen geldwerten Leistungen, eines jeden Mitglieds der Geschäftsführung sind individualisiert und aufgeschlüsselt nach fixen und variablen Gehaltsbestandteilen im Beteiligungsbericht (siehe Nr. 3.3.2) offen zu legen. Bei der Neuanstellung von Mitgliedern der Geschäftsführung soll der Aufsichtsrat für eine vertragliche Zustimmungserklärung zur Offenlegung Sorge tragen. Bei Mitgliedern der Geschäftsführung mit bestehenden Anstellungsverträgen ohne eine solche Erklärung soll der Aufsichtsrat bei Vertragsänderungen jeglicher Art für eine vertragliche Zustimmungserklärung dieser Mitglieder zur Offenlegung sorgen.“

Eine individuelle Darstellung der Bezüge sucht man jedoch auch im aktuellen Beteiligungsbericht für das Jahr 2016 vergebens. Nach wie vor wird für die einzelnen Geschäftsführer nur die Summe der Bezüge und Leistungen dargestellt. Eine detaillierte Darstellung nach fixen und variablen Vergütungsbestandteilen wird nicht vorgenommen. Auch fehlen Angaben zu Beiträgen zur Altersversorgung und zu Dienstwagen als geldwerte Leistungen im Sinne der Regelungen im Public Corporate Governance Kodex.

6. Bezüge der Geschäftsführungen angemessen?

Hinsichtlich der Höhe und Angemessenheit der Bezüge der Geschäftsführer in den städtischen Gesellschaften ergeben sich Überlegungen zur Neuorientierung aus folgenden Feststellungen und Bewertungen:

Bei der Festlegung der „Angemessenheit der Bezüge“ soll das „Vergleichsumfeld“ von Unternehmen in öffentlicher Verantwortung berücksichtigt werden. In den einzelnen Darstellungen werden verglichen Großstädte eines Bundeslandes, Großstädte des gesamten Bundesgebietes ähnlicher Größenordnung oder die Bezüge der Geschäftsführungen der städtischen Gesellschaften mit den Gehältern der hauptamtlichen Magistratsmitglieder.³⁹ Bei der Prüfung des „Vergleichsumfelds“ von Unternehmen in öffentlicher Verantwortung ist jedoch die Frage, welche Vergleiche im Einzelnen gezogen werden, mit welchen Methoden dies erfolgt, was die oben genannten Vergleiche für die jeweilige Kommune bedeuten und mit welcher Verbindlichkeit für wen

sie zu gelten haben. Vergleichsstudien welcher Art auch immer ändern nichts daran, dass die Verantwortlichen in den Kommunen und Gesellschaften sich einen Überblick und eine gewisse Orientierung verschaffen können, letztendlich jedoch nach eigenen Kriterien und Einschätzungen entscheiden müssen. Dass dies innerhalb rechtlicher Rahmenbedingungen transparent und nachvollziehbar zu erfolgen hat, versteht sich von selbst.

Diese Überlegungen und Bewertungen werden durch die Erkenntnis gestützt, dass es keine wissenschaftlich begründete Patentlösung gibt. So hat im Zusammenhang mit der derzeitigen Diskussion um die Managergehälter der Wirtschaftswissenschaftler Heinz J. Bontrup (Westfälische Hochschule in Gelsenkirchen; von 1990 bis 1995 Vorstand in einem Stahlunternehmen) auf die selbst gestellte Frage, ob man „Einkommens- und Vermögensexzesse“ noch ökonomisch erklären und rechtfertigen könne, Folgendes ausgeführt⁴⁰:

„Befragt man dazu die Wirtschaftswissenschaft und bittet um Aufklärung, so findet man leider keine brauchbare Lösung. Weder in der Volks- noch in der Betriebswirtschaftslehre. Und auch die spezielle Personalwirtschaftslehre kann nicht helfen, wenn es um die exakte Determinierung der „Arbeitsentgelte“ für Topmanager geht. Dies gelingt aber auch bei den Arbeitsentgelten für die „normalen“ abhängig Beschäftigten nicht. Zwar hat die Wirtschaftswissenschaft hier ein paar Näherungsinstrumente für eine anforderungs- und leistungsorientierte Entgeltendifferenzierung erarbeitet. Wissenschaftlich objektiv ist dies aber nicht. Vieles bleibt im normativen Werturteil hängen. Letztlich bleibt die Höhe des Arbeitsentgeltes, und damit auch die von Managerbezügen, in der wirtschaftlichen Realität eine Machtfrage.“

Es wurde schon erwähnt, dass auch die Gehälter der Geschäftsführungen und Betriebsleitungen der städtischen Gesellschaften nicht erst seit kurzem als unangemessen und insbesondere als unverhältnismäßig gegenüber der Besoldungsstruktur der kommunalpolitisch – auch hinsichtlich der städtischen Beteiligungen – Verantwortlichen diskutiert und problematisiert werden. So geben die schon zitierten Presseschlagzeilen eine treffende Darstellung und Charakterisierung der Problemlage.

Durch die Vergütungsstruktur wird mehr als deutlich, dass wirtschaftliche Betätigung per se höher bewertet wird als die kommunale und politische Verantwortung hierfür. Hier klaffen Verantwortung

und Bezahlung weit auseinander. Wenn die Gesamtvergütung eines Geschäftsführers einer städtischen Gesellschaft mehr als das Dreifache des Gehalts des Oberbürgermeisters beträgt, wird nicht nur politischer, sondern auch inhaltlicher und fachlicher Handlungsbedarf deutlich. Die Diskrepanz in der Vergütung ist augenfällig.

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass ein Geschäftsführer einer städtischen Beteiligung bei seiner Tätigkeit einem belegbaren und die hohe Vergütung rechtfertigenden höheren finanziellen Risiko ausgesetzt wäre als die politisch Verantwortlichen in der Kommune. Zugespitzt könnte man sagen, die Vorteile der städtischen Beteiligungen werden privatisiert, die Nachteile bleiben aber kommunalisiert. Oder anders: Die Vergütungen der Geschäftsführungen werden „individualisiert“, die Risiken ihrer Tätigkeit jedoch „sozialisiert“.

Allerdings liegt es in den Händen der in der Kommune Verantwortlichen, über ihre Mitgliedschaft in den Aufsichtsräten der Gesellschaften regelnd einzugreifen. Es ist also die Frage, ob nicht auch im kommunalen Bereich gewisse „Obergrenzen“ bei den Geschäftsführerbezügen städtischer Gesellschaften angestrebt werden sollten. Zumindest sollten eine wirksame Langfristorientierung der Vergütungs- und Bonussysteme und ein festgeschriebenes Maximalverhältnis zwischen der Vergütung von Vorständen und dem durchschnittlichen Gehalt ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Blick genommen werden.

Die Forderung des Rechnungshofs Baden-Württemberg nach einer „Obergrenze“ auch bei tarifrechtlich zulässigen Vereinbarungen von außertariflich höheren Vergütungen ist daher keineswegs abwegig.⁴¹ Die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst- und Verantwortungsbereich verbietet eine ausschließlich am Markt orientierte Verfahrensweise ohne jegliche dienst- und haushaltsrechtliche Regelungen.

Von wem der Vorschlag kam, bei der Bemessung der Geschäftsführergehälter solle man sich am jeweiligen Gehalt des Kämmerers als Obergrenze orientieren, blieb unklar. Tatsächlich erscheint eine solche Orientierung in der Sache nicht unlogisch. Sie ist durchaus dazu angetan, neue Denk- und Handlungsmuster anzustoßen.

Eine Orientierung der Geschäftsführerbezüge bei großen Gesellschaften an der Besoldungsgruppe des jeweiligen Kämmerers als „Obergrenze“ wäre nach hiesiger Einschätzung angezeigt. Hierbei wäre zu berücksichtigen, dass gesetzliche Grundlagen und Eingriffsbefugnisse hierfür nicht

herangezogen werden können. Entscheidend ist also, welche Strategie die Aufsichtsräte der städtischen Gesellschaften einschlagen und welche Direktiven die städtischen Vertreter in den Aufsichtsräten von den kommunalen Gremien erhalten.⁴²

7. Variable Vergütungen: Ein Auslaufmodell?

Besonders deutlich wird die Notwendigkeit einer Neuorientierung bei den Feststellungen zur Praxis der variablen Vergütungen.

Als Grund für die Vereinbarung von variablen Vergütungen und von Anreizsystemen wird traditionell genannt, dass diese eine Leistungsmotivation schaffen. Insbesondere sollen Führungskräfte Anreize erhalten, Unternehmen im Sinne der Anleger zu führen. Dies wird erreicht, indem variable Lohnbestandteile von Zielen abhängig gemacht werden, die geeignet sind, den Unternehmenserfolg zu steigern. Die Motivationswirkung von leistungsorientierter Vergütung wird aber auch angezweifelt, zumal die variable Vergütung von den Führungskräften als Selbstverständlichkeit, als ohnehin ihnen „zustehend“ empfunden wird. So wird Hans-Georg Blang, Partner der Beratungsfirma Kienbaum, wie folgt zitiert:⁴³

„Mitarbeiter empfinden es nicht als Auszeichnung, ihren Bonus zu bekommen, sie empfinden es als Frechheit, keinen zu bekommen.“

Ein Kernproblem variabler Vergütungen ist die Schwierigkeit, geeignete Leistungsindikatoren und Ziele zu definieren und vor allem auch verlässlich und transparent bei der Leistungsbewertung und Entscheidung über die Gewährung der variablen Vergütung einzuordnen. Dies führt – durchaus menschlich nachvollziehbar – zu dem Phänomen, dass die Jahresgespräche zur Festsetzung der variablen Vergütung nicht nur einen erheblichen Organisations- und Verwaltungsaufwand bedeuten, sondern auch im persönlichen Kontakt mit dem Geschäftsführer, den man schätzt und weiter behalten möchte, sehr schonend geführt werden. Es darf die Frage gestellt werden, ob alle Entscheider sich in jedem Jahr umfassend und kritisch mit objektiver Zielerreichung und persönlicher Leistung des zu bewertenden Geschäftsführers auseinandersetzen. Hinzu kommt, dass Zielvereinbarungen „geprüft“ werden, an deren Definition der Geschäftsführer nicht unmaßgeblich beteiligt war.

Zu beobachten ist in diesem Zusammenhang ein Trend zum Verzicht auf „individuelle Modelle“ und zur Umstellung der Vergütungssysteme.⁴⁴ Die

Überlegung erscheint nachvollziehbar, dass erstrebenswerte eventuelle wirtschaftliche Unternehmenserfolge nicht einzelnen Geschäftsführern zugerechnet werden können, sondern dass daran viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligt sind. Geschäftsführer sollen aus guten Gründen für ihre Leitungsfunktion, für ihre Erfolge in der Unternehmens- und Mitarbeiterführung belohnt werden. Die muss jedoch nicht über eine variable Vergütung geschehen, sondern kann Bestandteil der festen Grundvergütung sein.⁴⁵

Und nicht zuletzt: Bei einer wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune darf und muss man auch die Frage nach der Wirtschaftlichkeit des angewandten Vergütungssystems stellen. So werden aus gutem Grund im Hinblick auf immer komplexere Systeme der variablen Vergütung der enorme administrative Aufwand und damit auch die Wirtschaftlichkeit solcher Systeme thematisiert.⁴⁶

Zweifel an der Sinnhaftigkeit variabler Vergütungsbestandteile werden zudem genährt durch die Erfahrungen in der betrieblichen Praxis. So hat eine Zielauswertung der variablen Vergütung der Geschäftsführer der städtischen Beteiligungen in einer hessischen Großstadt für das Jahr 2015 ergeben, dass in allen Fällen ausnahmslos eine hundertprozentige Zielerreichung festgestellt wurde. Die Vermutung ist naheliegend, dass auch in den Vorjahren keinerlei Abweichung vom hundertprozentigen Zielerfolg vorlag. Hieraus ergibt sich, dass die derzeitige Praxis die variable Vergütung faktisch wie einen festen Vergütungsbestandteil behandelt hat. Festzuhalten ist, dass eine Klassifizierung der leistungsmäßig zu erreichenden Ziele in z.B. „mindestens“, „mittel“ und „hoch“ nirgendwo beobachtet werden konnte.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Prüfung des Hessischen Rechnungshofs zu den persönlichen Verwaltungsausgaben bei den Universitätskliniken Marburg, Gießen und Frankfurt auf der Ebene der Vorstände und der Ressort- oder Dezernatsleitungen. Der Hessische Rechnungshof hatte in den Jahren 2003, 2004 und 2005 unter Beteiligung seines Prüfungsamtes Kassel die persönlichen Verwaltungsausgaben bei den Universitätskliniken Marburg, Gießen und Frankfurt auf der Ebene der Vorstände und der Ressort- oder Dezernatsleitungen geprüft. Das Ergebnis seiner Prüfungen bei den Universitätskliniken Marburg und Gießen hat der Rechnungshof in den Bemerkungen des Jahres 2006⁴⁷, das Ergebnis der Frankfurter Prüfung in den Bemerkungen des Jahres 2008⁴⁸ dargestellt. Wie bei den Universitätskliniken Marburg und Gießen waren auch in Frankfurt erhebliche Mehr-

ausgaben bei den Vorständen, den Dezernatsleitungen und den Vorstandssekretariaten festzustellen, die u.a. auf die Vereinbarung variabler Zusatzvergütungen zurückzuführen waren. Festgestellt wurde dabei, dass die variablen Vergütungen als feste Gehaltsbestandteile behandelt wurden und vor allem der Aufsichtsrat seiner Kontrollfunktion nicht nachgekommen sei. Die Ergebnisse dieser Prüfungen wurde im Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags einvernehmlich behandelt und im Plenum entgegengenommen und verabschiedet.

8. Fazit

Städte und Gemeinden dürfen sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftlich betätigen (§ 121 Abs.1 HGO). Anders als in der freien Wirtschaft ist die kommunale wirtschaftliche Betätigung aber besonderen Bedingungen unterworfen, die insbesondere in geregelten Unterrichts- und Prüfungsrechten (§ 123 HGO) sowie in Berichts- und Offenlegungspflichten gegenüber der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit (§ 123 a HGO) zum Ausdruck kommen.

Hinsichtlich der allenthalben problematisierten hohen Beträge im Vergütungsgefüge der kommunalen Beteiligungen ergibt sich aus den besonderen Bedingungen der wirtschaftlichen Betätigung auf kommunaler Ebene eine Pflicht der Verantwortlichen, in den Aufsichtsräten und mit einem strukturierten Beteiligungsmanagement zu steuern und ggf. regulierend einzugreifen. Dies kann vorrangig dadurch geschehen, dass sich die städtischen Gremien und die Aufsichtsräte darauf verständigen, gewisse „Obergrenzen“ bei den Geschäftsführerbezügen städtischer Gesellschaften anzustreben. Es ist nicht zu vermitteln, dass eine rein zahlenorientierte Verantwortung der Geschäftsführung städtischer Gesellschaften höher vergütet wird als die politische Gesamtverantwortung von Kämmerer oder Oberbürgermeister. Eine Orientierung der Geschäftsführerbezüge an der Besoldungsgruppe des jeweiligen Kämmerers als „Obergrenze“ wäre nach hiesiger Einschätzung angezeigt.

Von der Vereinbarung zwar bisher üblicher und auch im Public Corporate Governance Kodex vorgesehener variabler Vergütungen sollte in Zukunft abgesehen werden. Die personalisierte Zuordnung ausschließlich zu einzelnen Führungskräften erscheint reichlich aus der Zeit gefallen und nicht mehr zeitgemäß. Sie ist zudem mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden und führt aus welchen Gründen auch immer zu keinen objektivierbaren Ergebnissen. Die bisherige Praxis

hat gezeigt, dass variable Vergütungen nahezu ausnahmslos zu 100% ausgezahlt und damit wie feste Vergütungen behandelt wurden. Eine regelmäßig konstatierte hundertprozentige Zielerreichung mit der automatischen Konsequenz der Gewährung des vollen Betrages der variablen Vergütung führt jedoch das variable System letztendlich ad absurdum.

Die aufgezeigten Feststellungen und vorgenommenen Bewertungen können den kommunalpolitisch Verantwortlichen Argumente dafür liefern, eine längst überfällige Neuorientierung hinsichtlich der Geschäftsführerbezüge bei den städtischen Beteiligungen in den Blick zu nehmen.

¹ Beispielhaft siehe Budras, Corinna, Die Goldjungen von der Deutschen Bank, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 20. November 2016.

² Zum Thema Managergehälter und Boni bei VW siehe Dohmen, Frank/Hawranek, Dietmar, Der Selbstbedienungsladen, in: DER SPIEGEL 6/2017, S. 70, 71; Peter, Tobias, Gehälterdebatte zur Unzeit, in: Frankfurter Rundschau vom 07. Februar 2017; Neuscheler, Till, Boni ohne Ende, in: Frankfurter Allgemeine Woche 7/2017, S. 39, 40.

³ Siehe Schuler, Katharina et al., Was im Koalitionsvertrag steht, in: ZEIT ONLINE vom 27. November 2013, S. 3.

⁴ SPIEGEL ONLINE 24.11.2013.

⁵ So der Bericht über parlamentarische Diskussionen in der Bundespoleitik von Vates, Daniela, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Februar 2017.

⁶ Insoweit auch Zustimmung vom Koalitionspartner CDU/CSU, vgl. Karl-Josef Laumann vom Unions-Sozialfiskus, zitiert in Vates Daniela a.a.O.

⁷ Astheimer, Sven, Einzelkämpfer gehen leer aus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.115. Januar 2017; Budras, Corinna, Wer verdient einen Bonus?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Januar 2017.

⁸ Frankfurter Rundschau vom 21./22. Januar 2017.

⁹ So ausführlich und überzeugend Budras, Corinna (2017), a.a.O.

¹⁰ Süddeutsche Zeitung vom 17. Mai 2010.

¹¹ Frankfurter Rundschau vom 11. Mai 2013.

¹² Remlein, Thomas, in: Frankfurter Neue Presse vom 28. April 2014.

¹³ Remlein, Thomas, in: Frankfurter Neue Presse vom 19. Januar 2015

¹⁴ Frankfurter Rundschau vom 11. Mai 2013.

¹⁵ Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – (im Folgenden abgekürzt ÜPKK), Zehnter Zusammenfassender Bericht vom September 2001, Landtagsdrucksache 15/2959, S. 6 ff; siehe §§ 123, 123 a Hessische Gemeindeordnung (HGO) (GVBl. I, S. 142 vom 17.03.2005) in der Fassung vom 29.12.2015 (GVBl. I S.618) bzw. in der Fassung vom 23.12.2011 (GVBl. I, S. 786).

¹⁶ Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG), Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159; siehe hierzu auch, Eibelshäuser, Manfred, Betätigungsprüfung, staatliche, in: Ballwieser, Wolfgang/ Coenenberg, Adolf G./ Wysocki, Klaus von (Hrsg.), Handwörterbuch der Rechnungslegung und Prüfung, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Suttigart 2002, S. 320 ff.

¹⁷ Siehe Aufstellung bei § 4 ÜPKKG.

¹⁸ Z.B. ÜPKK, Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 16. November 2016, Landtagsdrucksache 19/3908.

¹⁹ ÜPKK, Achtzehnter Zusammenfassender Bericht vom Oktober 2008, Landtagsdrucksache 17/400, S.35 ff., siehe auch zur Betätigung von

sechs hessischen Landkreisen bei Verkehrsgesellschaften ÜPKK, Neunzehnter Zusammenfassender Bericht vom Oktober 2009, Landtagsdrucksache 18/939, S. 166 ff.

²⁰ Vgl. die Leitsätze mit Hinweisen auf die ausführliche Darstellung im Folgenden, ÜPKK, Achtzehnter Zusammenfassender Bericht vom Oktober 2008, Landtagsdrucksache 17/400, S.35.

²¹ ÜPKK (2011), Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom August 2011, Landtagsdrucksache 18/4222, S. 157 ff.

²² ÜPKK (2011) a.a.O., S. 159, 160.

²³ ÜPKK (2011), a.a.O., S. 172 ff., 179 ff.

²⁴ ÜPKK (2011), a.a.O., S. 157, 180 f.

²⁵ ÜPKK, Zehnter Zusammenfassender Bericht vom September 2001, Landtagsdrucksache 15/2959, S. 6 ff.

²⁶ ÜPKK, Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom Oktober 2010, Landtagsdrucksache 18/2632, S. 99 ff.

²⁷ ÜPKK, Vierundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom Mai 2013, Landtagsdrucksache 18/7105, S. 60 ff.

²⁸ ÜPKK (2001), a.a.O., S. 7.

²⁹ ÜPKK (2001), a.a.O., S. 8.

³⁰ ÜPKK (2010), a.a.O., S. 119, 120.

³¹ ÜPKK (2010), a.a.O., S. 108-116.

³² Eibelshäuser, Manfred/ Kämpfer, Georg, Prüfung nach § 53 HGrG, in: Förschle, Gerhart/ Peemöller, Volker H. (Hrsg.), Wirtschaftsprüfung und Interne Revision, Heidelberg 2004, S. 336, 350; zu „Grundsätze guter Unternehmens- und beteiligung

³³ Hessischer Rechnungshof (im Folgenden abgekürzt HRH), Bemerkungen des Jahres 2014 vom 27. März 2015, Landtagsdrucksache 19/1809, S. 350, 351.

³⁴ Vgl. Hauzel, Heinz-Jürgen, „Wir wollen einen neuen Stil“, in: Wiesbadener Kurier vom 18. Februar 2017. Kooperationsvereinbarung zwischen SPD, CDU und Bündnis 90/ DIE GRÜNEN für die laufende Wahlperiode der Wiesbadener Stadlverordnetenversammlung 2017-2021 vom 15.03.2017, S. 42.

³⁵ Hessischer Landtag, Drucksache 16/2463, S. 59.

³⁶ Vgl. Zabel, Lorenz, in: Bennemann, Gerhard et al., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Kommentar, Loseblatts Ausgabe mit Aktualisierung 2016, RdNr.3 zu § 121 HGO; siehe auch Schneider, Gerhard/Dreßler, Ulrich, Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, Loseblatts Ausgabe, 21. Lieferung, Stand: Dezember 2012, Erl. § 121 HGO, Nr. 6, 7; siehe auch Ziff. 1.2. PCGK.

³⁷ Rechnungshof Baden-Württemberg, Denkschrift 2012, Beitrag Nr. 27, Landtagsdrucksache 15/1927, S. 211-217.

³⁸ ÜPKK (2010), a.a.O., S. 116

³⁹ „Stadtmanager verdienen mehr als der OB“, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. Mai 2010., „Spitzengehälter in städtischen GmbHs“, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Mai 2013“, „Politiker sind arme Schlucker“, in: Remlein, Thomas, in: Frankfurter Neue Presse vom 28. April 2014.

⁴⁰ Bontrup, Heinz J., a.a.O.

⁴¹ Rechnungshof Baden-Württemberg, a.a.O., S. 214.

⁴² Zum Weisungsrecht des Stadtrats gegenüber seinen Vertretern im Aufsichtsrat eines kommunalen Versorgungsbetriebs vgl. BVerwG, Urteil vom 31. August 2011 (BVerwG 8 C 16.10), Pressemitteilung vom 31.08.2011, Nr. 72/2011, in: <http://www.bverwg.de>; so auch VG Köln, Urteil vom 10.12.2014 (Az. 4 K 948/14), in: Justiz-ONLINE, NRW-Rechtsprechungsdatenbank, RdNr. 52.

⁴³ Serrao, Marc Felix, Das Ende der Boni, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 2. April 2017.

⁴⁴ Astheimer, Sven (2017), a.a.O.; Budras, Corinna (2017), a.a.O.

⁴⁵ So ausdrücklich Serrao, Marc Felix (2017), a.a.O.

⁴⁶ So ausführlich und überzeugend Budras, Corinna, a.a.O.

⁴⁷ HRH, Bemerkungen des Jahres 2006 vom 2. April 2007, Landtagsdrucksache 16/7156, S. 174 ff.

⁴⁸ HRH, Bemerkungen des Jahres 2008 vom 2. April 2009, Landtagsdrucksache 18/337, S.174,175.