

Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen: Perspektiven für das Beteiligungsmanagement und die öffentliche Finanzkontrolle

Das Beteiligungsmanagement ist für Kommunen kein Nischenthema. Es besitzt besondere Relevanz, um öffentliche Leistungen für die Bürger/innen qualitätsgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig anbieten zu können. Der Ausgestaltung der Vergütung von Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen wird in der Diskussion um Personalgewinnung, Personalerhalt und Verhaltenssteuerung i. S. d. öffentlichen Hand besondere Bedeutung zugewiesen. Der Beitrag veranschaulicht Beurteilungskriterien für die Vergütungshöhe und arbeitet Anforderungen an Vergütungsentscheidungen aus gesetzlichen Vorschriften und Public Corporate Governance Kodizes heraus. Weiter veranschaulicht er Perspektiven für die Betätigungsprüfung von Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern. Auf dieser Grundlage werden einige Ergebnisse einer Studie zur Ausgestaltung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen mit Daten von über 2.500 Top-Manager/innen aus über 1.500 Unternehmen vorgestellt und Handlungsbedarfe abgeleitet.

Inhalt	Seite
1 Einführung und Bedarfe	183
2 Beurteilungskriterien für die Vergütungshöhe	184
3 Anforderungen an die Ausgestaltung der Vergütung in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes	187
4 Perspektiven für die Betätigungsprüfung für Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter	189
5 Empirische Analyse der Top-Managementorganvergütung öffentlicher Unternehmen	191
5.1 Methodik der empirischen Untersuchung	191
5.2 Befunde der Studie	193
6 Fazit und Ausblick	199

■ Die Autoren

Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Inhaber des Lehrstuhls für Public Management und Public Policy an der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Handlungsfeldern Public Corporate Governance und öffentliches Beteiligungsmanagement.

Christian Arno Schmidt, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der PCG gemeinnützigen Forschungsgesellschaft gGmbH. Seine wissenschaftlichen Forschungsschwerpunkte liegen im Handlungsfeld der Top-Managementvergütung und der Jahresabschlussanalyse öffentlicher Unternehmen.

Florian Keppeler, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Public Management & Public Policy an der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Seine wissenschaftlichen Forschungsschwerpunkte liegen im Handlungsfeld Integriertes Personalmanagement durch die öffentliche Hand, Public Service Motivation und Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen.

1 Einführung und Bedarfe

Öffentliches Beteiligungsmanagement ist für Kommunen kein Nischenthema. Es besitzt besondere Relevanz, um öffentliche Leistungen für die Bürger/innen qualitätsgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig anbieten zu können. Dies rückt zunehmend ins Bewusstsein, muss in den Diskussionen in Politik und Verwaltung aber noch weiter „in die Köpfe“ gebracht werden. Öffentliche Unternehmen sind für die effektive und effiziente Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben von großer Bedeutung. Aus Finanzperspektive sind sie aufgrund des sehr hohen Anteils an Investitionen und an der Verschuldung von erheblicher Relevanz.

Nach empirischen Studien arbeiten in den Kommunen im Bundesdurchschnitt fast 50 % der von der öffentlichen Hand Beschäftigten außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen; die Ausgliederungen tätigen über die Hälfte der Sachinvestitionen der öffentlichen Hand. Die Verschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten liegt oft noch höher als der Schuldenstand der öffentlichen Kernhaushalte.¹ Deutschlandweit liegt die Anzahl von Unternehmen in öffentlicher Hand bei rund 16.000.

Der Ausgestaltung der Vergütung von Top-Managern² öffentlicher Unternehmen wird in der Diskussion um Personalgewinnung, Personalbindung und Zielsteuerung i. S. d. öffentlichen Hand besondere Bedeutung zugewiesen. Von der Vergütung gehen zentrale funktionale oder auch dysfunktionale Verhaltensanreize und Ausstrahlungswirkungen aus. Entscheidungsträger sind regelmäßig vor die Aufgabe gestellt, anspruchsvolle Vergütungsentscheidungen vorzubereiten, zu treffen und zu prüfen. Gesetzliche und untergesetzliche Anforderungen sehen vielfach vor, bei Vergütungsentscheidungen das Branchen- und Wirtschaftsumfeld als Maßstab heranzuziehen. Für das Beteiligungsmanagement/-controlling und auch das übergreifende Controlling von Kommunen ist das Thema daher bedeutsam und chancenreich. Die Ausgestaltung und Festlegung der Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen ist zuneh-

¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport 2008 und 2013.

² Der Begriff „Top-Manager“ beinhaltet zusammenfassend Mitglieder leitender Organe wie Geschäftsführung, Geschäftsleitung oder Vorstand. Aus unserer Sicht ist das der beste Weg, die Vielfalt der Begriffe zusammenzufassen und auch leitende Personen und Organe kleinerer Unternehmen adäquat zu berücksichtigen. Entsprechende Organe werden als „Top-Managementorgan“ bezeichnet. Mit Aufsichtsgremium werden Aufsichtsräte, Verwaltungsräte oder vergleichbare Organe bezeichnet. Bei allen Bezeichnungen, die auf Personen bezogen sind, meint die gewählte Formulierung alle Geschlechter, auch wenn aus Gründen der leichten Lesbarkeit die männliche Form verwendet wird. Auch bei Begriffen wie „Arbeitnehmer“, „Einwohner“ etc. sind immer Frauen und Männer gemeint.

ment auch Bestandteil der Betätigungsprüfung von Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern.

Ziel des Beitrags ist es, Anforderungen für die Ausgestaltung der Vergütung mit Reformvorschlägen für die öffentliche Hand herauszuarbeiten sowie aktuelle Befunde aus einer großzahligen empirischen Studie zur Ausgestaltung der Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen zu veranschaulichen.

Kapitel 2 veranschaulicht Beurteilungskriterien für die Vergütungshöhe. Im Anschluss arbeitet Kapitel 3 Anforderungen an Vergütungsentscheidungen aus gesetzlichen Vorschriften und Public Corporate Governance Kodizes heraus. Kapitel 4 skizziert Perspektiven für die Betätigungsprüfung von Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle im Feld der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen. Kapitel 5 liefert übergreifende Ergebnisse einer aktuellen Studie zur Höhe der Top-Managervergütung öffentlicher Unternehmen. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und Ausblick.

2 Beurteilungskriterien für die Vergütungshöhe

Zur Planung und Entscheidung von Vergütungshöhe und -ausgestaltung sind unterschiedliche Beurteilungskriterien heranzuziehen. Dabei sind in Einzelfallentscheidungen neben dem Vergleichsumfeld immer auch die örtlichen Rahmenbedingungen und eventuelle Unternehmens- bzw. Aufgabenspezifika zu berücksichtigen. Im Folgenden werden einige Beurteilungskriterien kurz skizziert.

Charakteristika eines Top-Managers

Ein wichtiger Aspekt sind sicherlich persönliche Charakteristika des einzelnen Top-Managers (Qualifikation, Spezialwissen etc.). So kann es im Wettbewerb bei der Personalgewinnung durchaus begründet sein, bei entsprechenden Anforderungen und Qualifikationen von einer im Branchendurchschnitt gezahlten Vergütung abzuweichen.

Unternehmensgröße und Organisationskomplexität

Die Unternehmensgröße bzw. Organisationskomplexität ist ein sehr relevantes Kriterium für Vergütungsentscheidungen. Je größer das Unternehmen, desto höher sind i.d.R. Anforderungen und (Personal-)Verantwortung eines Top-Managers. Für eine sachgerechte Einschätzung ist es unter Berücksichtigung der Spezifika einer Branche grundsätzlich ratsam, regelmäßig den handelsrecht-

lichen „Dreiklang“ aus der Zahl der Arbeitnehmer,³ der Bilanzsumme⁴ und dem Umsatz als Größenklassenmerkmale in die Planung und Entscheidung einzubeziehen.⁵ Die Orientierung an einem einzelnen Merkmal für die Organisationskomplexität könnte zu Fehlschlüssen führen. Die Merkmale der Unternehmensgröße sind branchenübergreifend, aber auch branchenintern, i. d. R. heterogen ausgeprägt. Während manche Unternehmen eine geringe Bilanzsumme und eine geringe Arbeitnehmerzahl haben, jedoch hohe Umsätze verzeichnen, weisen andere Unternehmen geringere Umsätze bei höherer Bilanzsumme und Zahl der Arbeitnehmer auf. In Abhängigkeit der Branchenspezifika sollte man daher die jeweils aussagekräftigsten Merkmale verwenden.

Größe des Top-Managementorgans

Des Weiteren kann reflektiert werden, die Größe des Top-Managementorgans als Beurteilungskriterium heranzuziehen. Die Entscheidung über die Größe des Top-Managementorgans folgt, neben den gesetzlichen Anforderungen, in erster Linie unternehmensstrategischen oder organisations-/aufgabenbezogenen Gründen. Obwohl mit einer Alleingeschäftsführung i. d. R. eine größere Entscheidungsverantwortung für Bereiche/Ressorts einhergehen kann, ist für Vergütungsplanungen z. B. auch die Aufgabenverantwortung auf der 2. oder 3. Hierarchieebene zu berücksichtigen. Diese kann zu einer Entlastung einer Alleingeschäftsführung in Teilbereichen (z. B. kaufmännisch, technisch oder Personal) beitragen.

Anzahl von Managementpositionen und Vergütungsvergleich

Ferner sind Top-Manager öffentlicher Unternehmen häufig mit der Leitung mehrerer öffentlicher Unternehmen betraut oder in Aufsichtsgremien anderer öffentlicher Unternehmen vertreten. Die Vergütung für die im Gesellschaftsinteresse wahrgenommenen Tätigkeiten in anderen öffentlichen Unternehmen (insbesondere Tochtergesellschaften) ist i. d. R. in der Gesamtvergütung enthalten. Die Vergütung für Mandate in Gesellschaften, an denen keine direkte Beteiligung besteht und die daher nicht zum Konzern gehören, wird dagegen i. d. R. nicht der Gesamtvergütung angerechnet.

³ Vollzeitäquivalent ohne Auszubildende entsprechend den Regelungen des Handelsgesetzbuchs.

⁴ Auch wenn die Bilanzsumme u. U. im Einzelfall durch Zuschusszahlungen beeinflusst sein kann, gilt sie nach § 267 HGB als wesentliches Größenklassenmerkmal, um die Unternehmensgröße/Organisationskomplexität und Kapitalverantwortung abzubilden.

⁵ § 267 Abs. 1 HGB.

Es ist in entsprechenden Fällen ebenfalls empfehlenswert, die Höhe der Vergütung vom Vorsitzenden/Sprecher und von einfachen Mitgliedern zu vergleichen. Obwohl die Mitglieder von Top-Managementorganen nach § 35 Abs. 2 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) und § 77 Abs. 1 Aktiengesetz (AktG) grundsätzlich die gleichen Befugnisse besitzen, zeigt sich in der Praxis teilweise eine hervorgehobene Position und Rolle des Vorsitzenden/Sprechers. Dies kann sich auch in der Vergütungshöhe widerspiegeln.

Senioritätsprinzip

Das sog. Senioritätsprinzip i. S. e. Koppelung der Vergütung an das Lebensalter soll nach einschlägigen Auffassungen nicht als Beurteilungskriterium herangezogen werden. Mit der zunehmenden Orientierung u. a. an Leistungen und Ergebnissen sowie Anreizen wird die Reduzierung bzw. der Abbau von „Senioritätsprivilegien“ vielfach gefordert und eine rein durch das Alter begründete höhere Vergütung als nicht sachgerecht gewertet.⁶

Regionale Kriterien

Der Sitz eines Unternehmens in einer bestimmten Region oder einem Bundesland kann ein Beurteilungskriterium sein, ist aber für Vergütungsentscheidungen in übergreifender Perspektive zunächst kein vorrangiger Faktor, wenn man nur Regionen wie „Nord“, „Süd“, „Ost“ und „West“ unterscheiden kann. Preise und Kaufkraft unterliegen auch innerhalb von derartigen Regionen wiederum deutlichen Unterschieden. Allerdings kann es selbstverständlich eine Rolle für die Vergütung spielen, sofern eine qualifizierte Führungskraft für eine vermeintlich unattraktive Stadt gewonnen werden soll, auch wenn die Lebensunterhaltungskosten in dieser im Vergleich relativ niedrig sind. Ein Vergleich aggregierter Daten von Regionen und Bundesländern liefert daher zwar interessante ergänzende Einblicke, muss aber reflektiert interpretiert werden.

Einwohnerzahl

Die Einwohnerzahl der jeweiligen Eigentümerkommune ist in der Sache kein Kriterium bei der Bemessung der Vergütungsbemessung. Beispielsweise können in kleinen Gebietskörperschaften auch große Unternehmen tätig sein oder umgekehrt in großen Gebietskörperschaften auch kleine Unternehmen. Auch der „Versorgungsumfang“ muss nicht unbedingt mit der Einwohnerzahl im

⁶ Vgl. u. a. Hummel/Zander (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in ausgewählten Bereichen der Personalpolitik, 2011; Zander/Wagner (Hrsg.), Handbuch des Entgeltmanagements, 2005.

direkten Zusammenhang stehen. Beispielsweise können in Städten mehrere Unternehmen mit einem ähnlichen Unternehmensgegenstand die Versorgung wahrnehmen und daher der Versorgungsumfang eines einzelnen Unternehmens reduziert werden (z.B. in der Branche „Wohnungswirtschaft“). Die besseren und maßgeblichen Kriterien sind auch hier Unternehmensspezifika wie die Unternehmensgröße bzw. Organisationskomplexität.

3 Anforderungen an die Ausgestaltung der Vergütung in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes

Für börsennotierte Unternehmen hat der Gesetzgeber in § 87 AktG verschiedene Anforderungen zur Prüfung der Angemessenheit der Vergütung formuliert.

Ausgestaltung in Gesetzen

Nach § 87 Abs. 1 AktG hat der Aufsichtsrat *„bei der Festsetzung der Gesamtbezüge des einzelnen Vorstandsmitglieds (Gehalt, Gewinnbeteiligungen, Aufwandsentschädigungen, Versicherungsentgelte, Provisionen, anreizorientierte Vergütungszusagen wie z.B. Aktienbezugsrechte und Nebenleistungen jeder Art) dafür zu sorgen, dass diese in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben und Leistungen des Vorstandsmitglieds sowie zur Lage der Gesellschaft stehen und die übliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen. Die Vergütungsstruktur ist bei börsennotierten Gesellschaften auf eine nachhaltige Unternehmensentwicklung auszurichten. Variable Vergütungsbestandteile sollen daher eine mehrjährige Bemessungsgrundlage haben; für außerordentliche Entwicklungen soll der Aufsichtsrat eine Begrenzungsmöglichkeit vereinbaren. Satz 1 gilt sinngemäß für Ruhegehalt, Hinterbliebenenbezüge und Leistungen verwandter Art.“*

Für öffentliche Unternehmen liegt eine derartige gesetzliche Vorschrift bislang trotz der Relevanz nicht vor. Auch verweist § 52 Abs. 1 GmbHG nicht auf § 87 Abs. 1 AktG, sodass dieser für öffentliche Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH mit Aufsichtsrat nicht – wie andere Vorschriften aus dem AktG – zur Anwendung gebracht wird.

Aufgrund der besonderen Anforderungen an öffentliche Unternehmen und der Problemlagen sollten die Gesetzgeber auf allen föderalen Ebene dafür Sorge tragen, diese Regelungen sinngemäß auch für öffentliche Unternehmen zu verankern – z.B. in den Gemeindeordnungen und Landeshaushaltsordnungen.

Zudem sollte in den Satzungen der öffentlichen Unternehmen und in den Mustersatzungen der öffentlichen Hand festgeschrieben werden, dass § 87 Abs. 1 AktG von den zuständigen Organen anzuwenden ist. Kurzfristig könnte hier zudem ein protokollierter Beschluss der Gesellschaftsversammlung erfolgen, der eine entsprechende Bindungswirkung entfalten würde. Darüber hinaus sollte in allen Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) empfohlen sein, die Bestimmungen aus § 87 Abs. 1 AktG anzuwenden.

Ausgestaltung in Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs)

Bereits aktuell sehen die PCGKs verschiedene Regelungen zur Prüfung der Angemessenheit der Vergütung vor, die die öffentliche Hand und ihre Vertreter in die Pflicht nehmen und entsprechend fundierte Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der üblichen Vergütung notwendig machen. So formulieren beispielsweise die PCGKs von Bund und Brandenburg, dass sämtliche Vergütungsbestandteile die branchen-, größen- und ortsübliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen sollen bzw. dürfen.

Allerdings fallen die Regelungen in wichtigen Details deutschlandweit sehr unterschiedlich aus und sollten mit Blick auf § 87 Abs. 1 AktG und den Corporate Governance Kodex der Regierungskommission für börsennotierte Unternehmen weiter präzisiert und harmonisiert werden.

Aufgrund der besonderen Verantwortung öffentlicher Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung sollten die Vorschriften zur fundierten und transparenten Angemessenheitsprüfung der Vergütung und die „gelebte Praxis“ nicht hinter den Anforderungen für börsennotierte Unternehmen zurückbleiben.

Im Folgenden werden Regelungen aus PCGKs zur Ausgestaltung der Vergütung, welche das Vergleichsumfeld betreffen, aufgeführt. Dargestellt werden einschlägige Regelungen des PCGK des Bundes, des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK), der PCGKs aller Bundesländer und Landeshauptstädte sowie darüber hinaus der 10 größten Städte Deutschlands.⁷

⁷ Daneben existieren in einigen Gebietskörperschaften Regelungen in Beteiligungsrichtlinien, Beteiligungshandbüchern oder Hinweisen zur Beteiligungsführung.

Regelungen in PCGK zur Ausgestaltung der Vergütung des Top-Managementorgans öffentlicher Unternehmen: Orientierung am Vergleichsumfeld	
Bund (4.3.1), DCGK (4.2.2), Baden-Württemberg (III.32), Bielefeld (4.3.1), Brandenburg (4.3.2), Bremen (3.4.1), Dortmund (3.3.1), Essen (3.3.1), Hessen (4.3.1), Leipzig (8.2.5), Mainz (3.4.1), Nordrhein-Westfalen (3.4.1), Potsdam (3.4.3), Rheinland-Pfalz (II.31), Saarbrücken (D II.87), Schwerin (3.3.1), Stuttgart (3.3.1)	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung bilden [...] unter Berücksichtigung seines Vergleichsumfelds .
Bochum (3.3.1), Duisburg (3.3.1), Düsseldorf (3.3.1), Köln (3.3.1)	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung bilden [...] unter Berücksichtigung seines kommunal geprägten Vergleichsumfelds .
Berlin (II.3)	Zur Absicherung der Angemessenheit der Vergütung sollen Vergleiche mit dem Branchen- und Wirtschaftsumfeld vorgenommen werden.
Hamburg (4.2.5)	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung bilden [...] unter Berücksichtigung seines Vergleichsumfelds . Zur Absicherung der Angemessenheit der Vergütung sollen Vergleiche insbesondere mit den anderen hamburgischen öffentlichen Unternehmen sowie mit dem Branchen und Wirtschaftsumfeld vorgenommen werden.
Schleswig-Holstein (4.3.1)	Als Kriterien dienen hierbei [Anm.: Angemessenheit der Vergütung] [...] unter Berücksichtigung seines Vergleichsumfelds und anderen schleswig-holsteinischen öffentlichen Unternehmen .
Frankfurt a.M. (3.3.5)	Kriterien für die Vergütung [...] sind [...] sowie das Vergleichsumfeld .
Magdeburg	keine Regelungen
Bayern, Dresden, Erfurt, Hannover, Kiel, Mecklenburg-Vorpommern, München, Niedersachsen, Nürnberg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Wiesbaden, Wuppertal	Kein PCGK

Abb. 1: Übersicht der Regelungen in PCGKs

Das nächste Kapitel veranschaulicht Perspektiven für die Betätigungsprüfung von Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle.

4 Perspektiven für die Betätigungsprüfung für Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter

Die Betätigungsprüfung erstreckt sich nach einschlägigen Auffassungen in der Literatur insbesondere auf die Prüfung der sorgfältigen Wahrnehmung von

Aufgaben und Pflichten zur Steuerung und Überwachung der Beteiligungsunternehmen. Dafür verantwortlich sind die Gebietskörperschaft als Gesellschafterin, die entsprechenden Aufsichtsgremien sowie die Beteiligungsverwaltung.⁸

Die Ausgestaltung und Festlegung der Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen ist zunehmend auch Bestandteil der Betätigungsprüfung von Rechnungsprüfungsbehörden.⁹ Einige Behörden bezeichnen in ihren Berichten für ausgewählte Unternehmen und Branchen die Vergütung als teilweise unangemessen hoch bzw. nicht gerechtfertigt.¹⁰ Aufgrund dessen wird gefordert, einer unangemessenen Vergütung entgegenzuwirken und bei der Festlegung der Vergütung nachvollziehbar, kohärent und auf Grundlage objektiver Maßstäbe und Beurteilungskriterien vorzugehen. Die konkreten Prüfungsrechte unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland und zwischen Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern. Weiter sind die Prüfungsrechte häufig abhängig von den in den Gesellschaftsverträgen/Satzungen eingeräumten Prüfungsrechten. Zwar können die Rechnungsprüfungsbehörden die Ausgestaltung der Vergütung bzw. die Höhe nicht direkt prüfen und bewerten. Sie können jedoch, wie eingangs skizziert, die Wahrnehmung von Pflichten im Beteiligungsmanagement in der Verwaltung und von den von der Gebietskörperschaft in die Aufsichtsgremien entsandten Akteuren prüfen.

Folgend sind einige **mögliche Prüfungsaspekte** angeführt, für die die Studie einen stark unterstützenden Orientierungsrahmen liefert:

- Erfolgt eine Protokollierung der genutzten Vergleichsmaßstäbe für die Bemessung/Gestaltung von Vergütungen? Hierzu zählen z.B. die Protokollierung der in PCGKs und Beteiligungsrichtlinien vielfach geforderten Berücksichtigung des Branchen- und Wirtschaftsumfeldes¹¹ sowie die Dokumentation bzw. Nachvollziehbarkeit der herangezogenen Kriterien. Als zu prüfende Unterlagen kommen u.a. Niederschriften/Protokolle von Gesell-

⁸ Vgl. z.B. Eibelhäuser, *Betätigungsprüfung, staatliche*, in Ballwieser/Coenenberg/von Wysocki (Hrsg.), *Handwörterbuch der Rechnungslegung und Prüfung*, 3. Aufl. 2002, Spalte 320-330; Mohrenweise, *Der rechtliche Rahmen für die Ausgliederung wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe gemeinnütziger Körperschaften*, 2010, S. 163; *Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg, Leitfaden für die überörtliche Betätigungsprüfung vom 29. März 2000*, Az. GPA – 095.650, 2000; *Sächsischer Rechnungshof, Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Beratende Äußerung gem. § 8 Abs. 2 SÄHO, Az.: 2-14000000F135-03.3 1050/04*, 2004, S. 19.

⁹ Vgl. z.B. *Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2011*, S. 92; *Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2015*, S. 146 f.

¹⁰ Vgl. z.B. *Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Querschnittsprüfung Kommunale Wohnungsbau-gesellschaften, 2012*, S. 25.

¹¹ Vgl. hierzu Anlage II.

schafterversammlungen oder Aufsichtsgremiensitzungen oder Entscheidungsvorlagen an die zuständigen Entscheidungsträger infrage.

- Sind Regelungen zur Vergütungshöhe/-ausgestaltung in PCGKs oder Beteiligungsrichtlinien sowie die in Anstellungsverträgen oder gesonderten Vereinbarungen getroffenen Festlegungen präzise formuliert? Hierzu zählen, wie von einigen Rechnungshöfen empfohlen, z. B. Maßstäbe für die erfolgsbezogene Vergütung, Regelungen für Pensionszusagen oder die Gewährung eines Dienstwagens sowie Regelungen zur Veröffentlichung der Vergütung in Jahresabschlüssen und Beteiligungsberichten.¹²
- Ist in PCGKs oder Beteiligungsrichtlinien klar geregelt, wer für die Vergütungsentscheidung zuständig ist? Aufsichtsratsplenium, Aufsichtsratsvorsitzende oder die Gesellschafterversammlung?
- Wie ist die Zuarbeit des Beteiligungsmanagements für Akteure und Gremien bei Vergütungsentscheidungen ausgestaltet?

5 Empirische Analyse der Top-Managementorganvergütung öffentlicher Unternehmen

5.1 Methodik der empirischen Untersuchung

Insgesamt sind Vergütungsdaten in die Studie eingegangen für:

- die kommunale Ebene (alle deutschen Städte mit über 30.000 Einwohnern und alle Landkreise) von 2.084 Top-Managern aus 1.345 öffentlichen Unternehmen (inkl. 282 Sparkassen) sowie
- die Bundes- und Landesebene von 411 Top-Managern aus 217 öffentlichen Unternehmen.

Die Studie untersucht Unternehmen, die unmittelbar und mittelbar maßgeblich durch die öffentliche Hand beeinflusst werden (Beteiligungsanteil der öffentlichen Hand von mindestens 50 %).

Beteiligungsberichte und -übersichten

Zunächst wurden die Beteiligungsberichte und -übersichten für das Geschäftsjahr 2015 aller Städte mit über 30.000 Einwohnern, aller Landkreise sowie des

¹² Vgl. z. B. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Querschnittsprüfung Kommunale Wohnungsbau-gesellschaften, 2012, S. 29 und 30; Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2015, S. 148; Rechnungsprüfungsamt Kreis Düren, Wirtschaftliche Betätigung des Kreises Betätigungsprüfung und Prüfung dritter Institutionen durch die Rechnungsprüfung, 2012, S. 12 f.

Bundes und der Bundesländer erhoben. War kein Beteiligungsbericht online verfügbar, wurden die Homepages der jeweiligen Gebietskörperschaft auf Angaben zu öffentlichen Unternehmen untersucht. Konnten durch diesen Ansatz öffentliche Unternehmen identifiziert werden, wurden in einem nächsten Schritt die Homepages sowie die im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahres- und Konzernabschlüsse dieser Unternehmen untersucht, ob weitere mittelbare Beteiligungen vorhanden sind.

Beteiligungsquote

Identifiziert wurden alle unmittelbaren (1. Grades) und mittelbaren (2./3. Grades) Beteiligungsgesellschaften, an denen die Stadt, der Landkreis, der Bund oder das jeweilige Bundesland mehrheitlich (mindestens 50 %) beteiligt ist. In einigen Städten und Ländern wird das Beteiligungsmanagement von einem Referat oder einer ähnlichen Organisationseinheit in der Verwaltung wahrgenommen, in anderen ist diese Aufgabe auf eine Beteiligungsmanagementgesellschaft ausgegliedert. In einigen Städten und Bundesländern hält die Gebietskörperschaft direkt die Anteile aller großen Beteiligungen, in anderen durch eine Beteiligungsmanagementgesellschaft. Für eine Vergleichbarkeit der Strukturen wurden Unternehmen ebenfalls als „unmittelbar“ eingestuft, sofern sie direkte Tochtergesellschaften einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsmanagementgesellschaft sind, die zu 100 % im Besitz der Gebietskörperschaft ist. Mit diesem Ansatz wird die bestmögliche Vergleichbarkeit gewährleistet, unabhängig von unterschiedlichen Ansätzen in der Beteiligungsmanagementorganisation. Die Beteiligungsquote bei mittelbaren Beteiligungsgesellschaften wurde stets in adäquater Weise unter Berücksichtigung direkter und indirekter Anteile von Mutter-, Tochter- oder Enkelgesellschaften berechnet.

Rechtsformen

Es konnten Vergütungsdaten für die folgenden Rechtsformen erhoben und ausgewertet werden:

- Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH),
- gemeinnützige GmbH (gGmbH),
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft (GmbH & Co. KG),
- Aktiengesellschaft (AG),
- Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR),
- Eigenbetrieb bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen,
- Zweckverbände und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Unternehmen, die sich in Liquidation/Abwicklung oder in Gründung befinden, und Unternehmen, die ihre operative Tätigkeit eingestellt haben (Mantelgesellschaft), wurden nicht berücksichtigt.

Branchenzuordnung

Die systematische und differenzierte Branchenzuordnung erfolgt anhand der Beteiligungsberichte und des darin geschilderten Unternehmensgegenstands. Ist ein Unternehmen in mehreren Branchen tätig, wurde es gemäß dem genannten Hauptzweck einer Branche zugewiesen. Die Studie unterscheidet auf kommunaler Ebene zwischen 21 Branchen (vgl. Abb. 2).

Datenerhebung

Für die Datenerhebung wurde ein 2-stufiger Ansatz gewählt. Zum einen wurden im Rahmen einer Datenabfrage durch viele Gebietskörperschaften Vergütungsdaten in eine Datenbank eingegeben. Zum anderen wurden bei über 6.600 Unternehmen Jahresabschlüsse, Corporate-Governance-Berichte, Beteiligungs- und Vergütungsberichte sowie Offenlegungs- und Transparenzportale in Bezug auf die offengelegten Vergütungsdaten analysiert.

Die Studie basiert auf den Daten für das Geschäftsjahr 2015. In Fällen, wo sowohl aus der Abfrage als auch der Dokumentenanalyse, Daten für 2015 nicht verfügbar waren, wurde auf Daten aus 2014 und 2013 zurückgegriffen. Demnach basiert die Studie auf aktuellen Daten.

Das Top-Managementorgan umfasst auf kommunaler Ebene in einer weit überwiegenden Mehrheit maximal 2 Top-Manager. In über 50 % der untersuchten Unternehmen ist eine Alleingeschäftsführung zu verzeichnen; in knapp 31 % eine Doppelspitze. Organe mit mehr als 3 Top-Managern sind nur in Ausnahmefällen (4 % der untersuchten Unternehmen) vorhanden. Die Größe des Top-Managementorgans variiert zum Teil aufgrund organisations-/aufgabenbezogener Besonderheiten der einzelnen Branchen.

5.2 Befunde der Studie

Für die kommunale Ebene beträgt die durchschnittliche Gesamtvergütung pro Kopf¹³ branchenübergreifend 141.433 EUR und die durchschnittliche erfolgsbezogene Vergütung pro Kopf 28.000 EUR (vgl. Abb. 2). Rund 55 % der Top-Manager erhalten eine Vergütung von weniger als 150.000 EUR im Jahr.

¹³ Bei der Berechnung der Gesamtschnitte wird die Branche „Sparkassen“ nicht berücksichtigt, da die überdurchschnittliche Offenlegung und das besondere Tätigkeitsfeld zu Verzerrungen führen würden.

1/3 erhält eine Vergütung zwischen 150.000 EUR und 300.000 EUR. Über 300.000 EUR erhalten circa 10 %. Eine Vergütung oberhalb von 500.000 EUR wird in 2 % der Fälle gezahlt.

Im Branchenvergleich zeigen sich substanzielle Vergütungsunterschiede. Beispielsweise liegt die durchschnittliche Gesamtvergütung in der Branche „Stadtwerke“ bei 217.500 EUR und damit mehr als doppelt so hoch wie in der Branche „Gesundheit und Soziales“ mit 87.791 EUR.

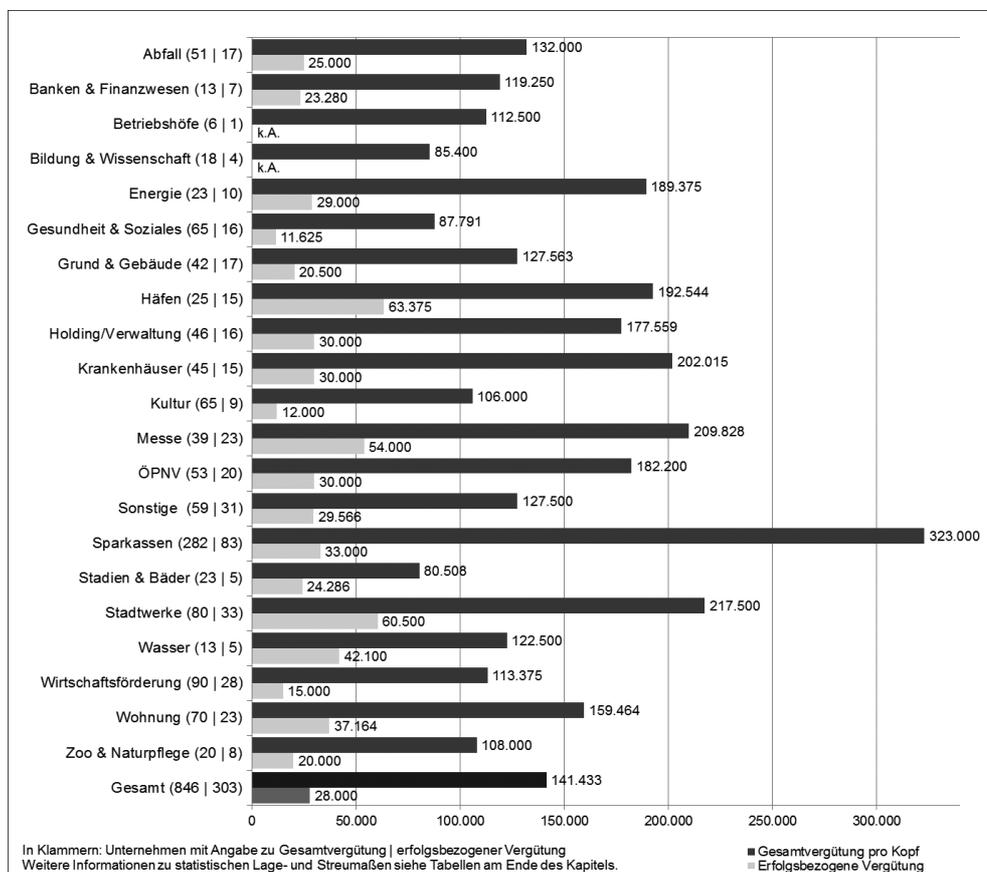


Abb. 2: Gesamt- und erfolgsbezogene Vergütung pro Kopf auf kommunaler Ebene im Branchenvergleich

Das branchenübergreifende Vergütungsgefüge kann ... mit dem Unterschied

lysiert werden, inwieweit die Vergütungsunterschiede die Bedeutung der von den jeweiligen Branchen abgedeckten Politikfelder angemessen reflektieren. Es kann für diese Unterschiede nachvollziehbare Gründe geben, diese Gründe sollten jedoch sachlich diskutiert und fortlaufend dokumentiert werden.

Verschiedene Größenklassen innerhalb einer Branche

Wichtig ist vor allem auch, die Vergütung innerhalb einer Branche für Unternehmen verschiedener Größenklassen zu vergleichen. Hierfür zeigt Abb. 3 für die Branche „Verkehr, ÖPNV und Transport“ exemplarisch anhand des Größenklassenmerkmals „Zahl der Arbeitnehmer“ einen Anstieg der Vergütung bei zunehmender Unternehmensgrößenklasse. So erhält ein Top-Manager bei „251-500 Arbeitnehmer“ in den 16 Unternehmen mit Datenangabe eine durchschnittliche Gesamtvergütung von 144.811 EUR. In der Größenklasse „501-1.000 Arbeitnehmer“ werden 210.000 EUR gezahlt.

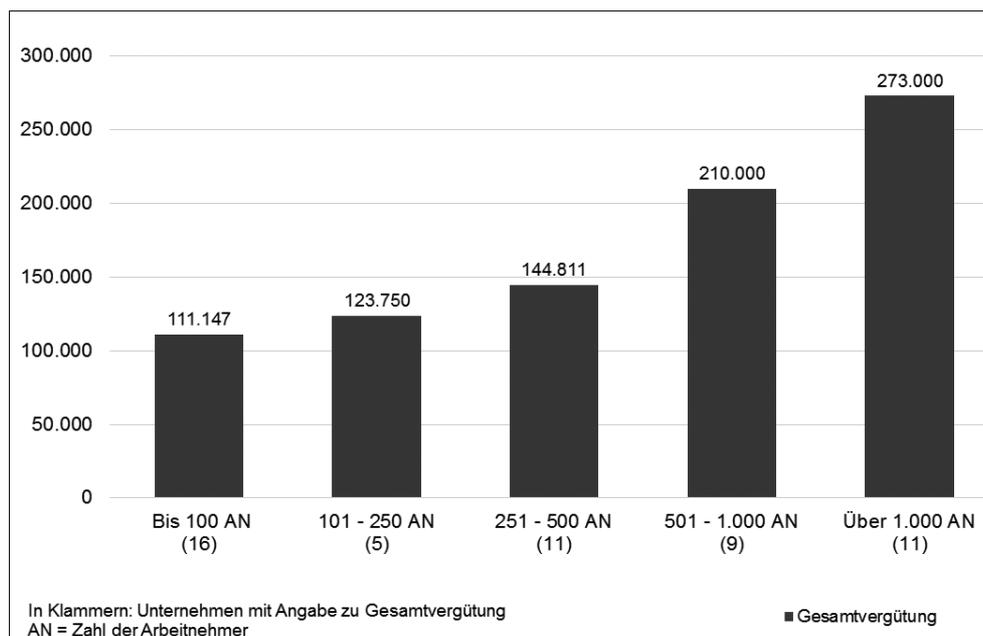


Abb. 3: Gesamtvergütung pro Kopf nach Größenklassen (Zahl der Arbeitnehmer) in der Branche Verkehr, ÖPNV und Transport auf kommunaler Ebene

Branchenvergleich gleicher Größenklassen

Erkenntnisreich ist es weiter, die Gesamtvergütung pro Kopf nach Größenklassen auch im Vergleich verschiedener Branchen zu betrachten. Z.B. erhalten

Top-Manager der Branche „Gesundheit & Soziales“ in Unternehmen der Größenklasse „251-500 Arbeitnehmer“ (10 Unternehmen) mit 105.587 EUR nur etwa 73 % der Vergütung im Vergleich zu Unternehmen der Branche „Verkehr, ÖPNV und Transport“ derselben Größenklasse. Je nach Arbeitnehmerzahl schwankt die Vergütung z.B. bei der Branche ÖPNV sehr stark. Die Branche Gesundheit & Soziales bspw. weist eine deutlich geringere Spannweite auf.

Relative Vergütung zu Merkmalen der Unternehmensgröße

Neben der absoluten Vergütung ist insbesondere die Betrachtung der relativen Vergütung in Bezug zu den o.g. Merkmalen der Unternehmensgröße erforderlich und für den Arbeitsalltag zusätzlich hilfreich. Durch eine grafische Verdichtung von Informationen können Organisationskomplexität und Größenunterschiede innerhalb der Branche berücksichtigt werden. Hierzu können die Vergütungsdaten in Bezug zur Zahl der Arbeitnehmer, Bilanzsumme und Umsatz gesetzt werden. Zwar spielt der Umsatz bei öffentlichen Unternehmen in den meisten Fällen eine eher untergeordnete Rolle und unterliegt im Vergleich stärkeren Schwankungen. Jedoch ist es für eine sachgerechte Einschätzung ratsam, i.d.R. alle 3 Auswertungen in die Planung und Entscheidung einzubeziehen. In Abhängigkeit der Branchenspezifika kann es aber durchaus empfehlenswert und notwendig sein, nur 2 der 3 Merkmale für Vergütungsentscheidungen zu nutzen. Die Orientierung an einem einzelnen Merkmal für die Organisationskomplexität könnte zu Fehlschlüssen führen. Die Merkmale der Unternehmensgröße sind branchenübergreifend, aber auch branchenintern, i.d.R. heterogen ausgeprägt. Während manche Unternehmen eine geringe Bilanzsumme und eine geringe Zahl der Arbeitnehmer haben, jedoch hohe Umsätze verzeichnen, weisen andere Unternehmen geringere Umsätze bei höherer Bilanzsumme und höherer Zahl der Arbeitnehmer auf.

Vergütung in Relation zu: Arbeitnehmeranzahl, Bilanzsumme und Umsatz

Besonders hilfreich zur Ermittlung des Vergütungskorridors ist eine sogenannte Punktwolke, welche die Vergütung in Relation zur Zahl der Arbeitnehmer, der Bilanzsumme oder dem Umsatz zeigt (relative Vergütung). Abb. 4 veranschaulicht diesen Ansatz am Beispiel der Befunde für die Branchen „Verkehr, ÖPNV und Transport“ und des Größenklassenmerkmals „Zahl der Arbeitnehmer“.

Dabei steht jeder Punkt in der Punktwolke für einen Top-Manager, dessen Vergütung im Rahmen der Dokumentenanalyse erhoben wurde und für dessen Unternehmen das entsprechende Merkmal der Unternehmensgröße verfügbar war. Auf der horizontalen x-Achse steht das jeweilige Merkmal der Unter-

nehmensgröße, hier die Zahl der Arbeitnehmer. Auf der vertikalen y-Achse ist die Höhe der Gesamtvergütung pro Kopf abgetragen.

Um eine übersichtliche und entscheidungsnützliche Darstellung zu ermöglichen, wird nur der Bereich mit besonders vielen und aussagekräftigen Daten gezeigt. Für einen methodisch fundierten und standardisierten Ansatz werden die 25 % höchsten Datenpunkte in Bezug auf die Vergütung und Arbeitnehmerzahl nicht in die Abbildung aufgenommen (statistisch die 75-%-Quartilsgrenze). Die „Ausreißerpunkte“ werden demnach nicht in der Abbildung gezeigt.

Neben den einzelnen Punkten enthält die Abbildung eine durchgezogene schwarze Linie. Diese zeigt, wie hoch die Gesamtvergütung pro Kopf bei entsprechender Zahl der Arbeitnehmer im Durchschnitt aller untersuchten Top-Manager ausgeprägt ist. Statistisch ergibt sich diese Linie über eine Zusammenhangsanalyse (nichtlineare Regression) zwischen der Vergütungshöhe und der Arbeitnehmerzahl. Alle erhobenen Datenpunkte fließen in die Berechnung der Linie ein, auch wenn sie – wie vorangehend erläutert – in der Abbildung nicht gezeigt werden. Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer steigt die Gesamtvergütung zunächst stärker. Im weiteren Verlauf nimmt die Steigung der Linie kontinuierlich ab. Hierdurch wird auch grafisch deutlich, dass zwischen der Vergütungshöhe und der Arbeitnehmerzahl (bzw. auch den jeweiligen anderen Größenklassenmerkmalen) kein linearer Zusammenhang besteht. Es kann z. B. nicht davon ausgegangen werden, dass ein Top-Manager eines Unternehmens mit 200 Arbeitnehmern die 10-fache Vergütung des Top-Managers eines Unternehmens mit 20 Arbeitnehmern erhält.

In Gesamtschau liegen einige Punkte sehr nahe an der Linie, einige befinden sich weiter entfernt. Je weiter sich die Gesamtzahl an Punkten von der Linie entfernt befindet, desto größer ist die Streuung (Standardabweichung). Vereinzelt liegen Punkte trotz hoher Ausprägung des Größenklassenmerkmals weit unterhalb der Linie. D.h., am Beispiel von Abb. 4 ein Top-Manager in einem Unternehmen mit vermeintlich hoher Zahl der Arbeitnehmer erhält eine im Vergleich (sehr) geringe Vergütung. Dies kann darin begründet sein, dass der Top-Manager neben seinem Hauptamt in einem anderen Unternehmen die Funktion in diesem Unternehmen im Nebenamt wahrnimmt. Weiterhin ist denkbar, dass zwar die Zahl der Arbeitnehmer hoch, aber der Umsatz und die Bilanzsumme deutlich geringer ausgeprägt sind, was eine niedrigere Vergütung in Gesamtbetrachtung aller Merkmale der Unternehmensgröße begründen kann. Für eine sachgerechte Einschätzung sei in diesem Zusammenhang nochmals die Einbeziehung aller 3 Merkmale in die Vergütungsplanung und -entscheidung betont.

Mit einer derartigen Abbildung ist für den jeweiligen Einzelfall genau zu sehen, in welchem Korridor Unternehmen mit gleich oder ähnlich hoher Zahl der Arbeitnehmer, Bilanzsumme oder Umsatz welche Vergütung zahlen. Zudem

können einzelne Unternehmen mit vergleichbaren Merkmalen der Unternehmensgröße als Maßstab herangezogen werden.

Fallbeispiel: Ermittlung eines Mittelwerts zur Vergütungsentscheidung

Anhand eines Fallbeispiels soll die Nutzung der Abbildung zusätzlich erläutert werden. Das Verkehrsunternehmen, für das eine Vergütungsentscheidung zu treffen ist, besitzt 500 Arbeitnehmer, eine Bilanzsumme von 420 Mio. EUR und Umsätze von 200 Mio. EUR. Für das konkrete Fallbeispiel kann man sich, vereinfacht ausgedrückt, ein Lineal nehmen und dies bei der jeweiligen Abbildung auf der horizontalen x-Achse an der entsprechenden Zahl anlegen (gestrichelte vertikale graue Linie). Bei der Zahl der Arbeitnehmer als Merkmal der Unternehmensgröße zeigt sich, dass 4 Unternehmen mit ähnlicher Arbeitnehmerzahl rund 120.000 EUR, 180.000 EUR, 215.000 EUR und 225.000 EUR zahlen. Der Punkt, an dem sich Lineal und die Linie schneiden, sagt aus, dass im Schnitt die Gesamtvergütung pro Kopf bei einer derartigen Unternehmensgröße bei etwa 190.000 EUR liegt.

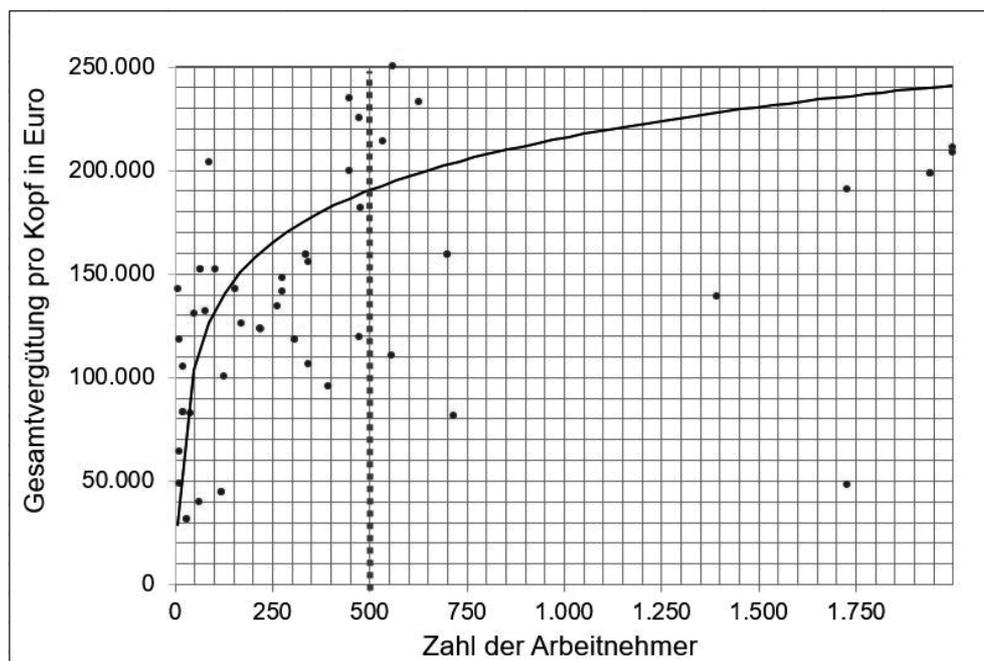


Abb. 4: Relative Gesamtvergütung pro Kopf in Bezug zur Zahl der Arbeitnehmer auf kommunaler Ebene in der Branche Verkehr, ÖPNV und Transport

Hier kann nur die Grundidee an einem Beispiel veranschaulicht werden. Sehr wichtig ist es, wie betont, in allen Branchen nicht nur eine derartige Abbildung mit der Zahl der Arbeitnehmer zu nutzen, sondern daneben auch den gleichen Abbildungsansatz für die Merkmale Umsatz und Bilanzsumme zu betrachten. Darüber hinaus sind für eine situationsgerechte Vergütungsentscheidung stets weitere Beurteilungskriterien (z.B. Charakteristika des Top-Managers, Größe des Top-Managementorgans) – wie in Abschnitt 2 dargestellt – einzubeziehen und zu reflektieren.

Die gesamten Studienergebnisse finden Sie auf der Internetseite der Studie: www.pcg-forschungsportal.de.

6 Fazit und Ausblick

Die Höhe und Ausgestaltung der Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen sind ein wichtiges Thema mit hoher Ausstrahlungswirkung für eine nachhaltige Daseinsvorsorge. Übergreifend verdeutlichen die Befunde einen hohen Analyse- und Reflexionsbedarf. Es ist zu beobachten, dass sich die Öffentlichkeit zunehmend für die Vergütung interessiert. Die Nutzung wissenschaftlich fundierter Ergebnisse verspricht das Vertrauen in die Entscheidungsträger zu stärken. Zudem ist die Versachlichung der Diskussion um dieses als sensibel empfundene Thema weiter geboten.

Die Studie ist im Vergleich zu vorliegenden Studien eine substantielle Weiterentwicklung und sowohl wissenschaftlich fundiert als auch eindeutig am Praxisbedarf ausgerichtet. Das Angebot bietet eine deutlich bessere Informations- und Entscheidungsgrundlage für den Arbeitsalltag im Vergleich zur derzeitigen Situation.

Übergreifend soll mit der Studie ein handfester Entwicklungsbeitrag zur nachhaltigen Aufgabenerfüllung bei knappen Ressourcen und zur Steuerung von öffentlichen Unternehmen geleistet werden.

