



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2024

Nr. 2 Prüfung kommunaler Unternehmen – auch kommunales Handeln in privater Rechtsform ist fehleranfällig

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 2 Prüfung kommunaler Unternehmen – auch kommunales Handeln in privater Rechtsform ist fehleranfällig

1 Allgemeines

Nach §§ 85 ff. GemO können Kommunen ihre Aufgaben auch in Rechtsformen des Privatrechts erledigen. Allerdings unterliegen privatrechtliche Unternehmen mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung, die mehrheitlich in öffentlicher Hand sind, aufgrund pflichtiger Regelung in Gesellschaftsvertrag oder Satzung gleichermaßen der Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof wie die Kommunen selbst⁵⁰ (Beteiligungsprüfung). Gleiches gilt für mittelbare kommunale Mehrheitsbeteiligungen.⁵¹ Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung solcher Unternehmen geht über den Umfang einer handelsrechtlichen Abschlussprüfung⁵² weit hinaus.

Zusätzlich prüft der Rechnungshof die Betätigung⁵³ der Kommunen bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze (Betätigungsprüfung).⁵⁴

Je nach Art der Prüfung gibt es Unterschiede bei der weiteren Behandlung der Prüfungsmittelungen. Das Prüfungsergebnis ist den zuständigen Stellen mitzuteilen.⁵⁵ Das ist im Falle einer Betätigungsprüfung die jeweilige Kommunalverwaltung. Gemeinden und Gemeindeverbände unterliegen vollumfänglich der Rechtsaufsicht,⁵⁶ somit auch hinsichtlich ihrer Betätigung bei Unternehmen. Neben den Kommunen haben daher die Aufsichtsbehörden die notwendigen Folgerungen aus den Prüfungsergebnissen zu ziehen.⁵⁷

Im Fall der Beteiligungsprüfung sind die rechtlich selbstständigen Unternehmen Adressaten der Prüfungsmittelungen. Die Behandlung der Ergebnisse obliegt dann den Unternehmensorganen. Daneben erhalten auch die kommunalen Gesellschafter die Prüfungsmittelungen, um diese im Rahmen ihrer Steuerungskompetenzen zu verwenden. Für kommunale Unternehmen besteht keine Rechtsaufsicht. Die den Aufsichtsbehörden kommunalrechtlich eingeräumten Befugnisse gelten daher nicht unmittelbar im Verhältnis zu den Unternehmen.

Die Verpflichtung des Bürgermeisters, den Gemeinderat über die Ergebnisse überörtlicher Gemeindeprüfungen zu unterrichten⁵⁸, gilt auch für die Prüfung unmittelbarer oder mittelbarer kommunaler Mehrheitsbeteiligungen.⁵⁹ Auf Verlangen sind die Prüfungsmittelungen den Ratsmitgliedern auszuhändigen. Deren Kenntnis kann

⁵⁰ § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c i. V. m. § 110 Abs. 5 Satz 1 GemO und § 111 Abs. 1 Satz 1 LHO.

⁵¹ Das sind solche, an denen mehrheitlich in kommunalem Eigentum stehende Unternehmen unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt sind (§ 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 i. V. m. § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c GemO).

⁵² § 316 HGB.

⁵³ Z. B. Steuerungs- und Kontrollaktivitäten kommunaler Vertreter in Unternehmensgremien.

⁵⁴ § 111 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 92 Abs. 1 LHO.

⁵⁵ § 111 Abs. 1 i. V. m. § 96 Abs. 1 LHO.

⁵⁶ §§ 117 ff. GemO, §§ 60 ff. LKO.

⁵⁷ § 111 Abs. 1 Satz 3 LHO.

⁵⁸ Unterrichtung des Kreistags aufgrund § 26 Abs. 1 LKO.

⁵⁹ § 33 Abs. 1 GemO, Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 15. Januar 2019 – 1 K 822/18.KO.

der Gemeinderat im Rahmen der ihm zustehenden Richtlinien- und Weisungsbefugnis gegenüber den kommunalen Vertretern in Unternehmensorganen⁶⁰ nutzen.

Ein wesentlicher Prüfungsmaßstab ist die Wirtschaftlichkeit der Unternehmensführung.⁶¹

Nachstehend sind ausgewählte Feststellungen aus Beteiligungs- und Betätigungsprüfungen der letzten Jahre⁶² dargestellt.⁶³ Diese betrafen

- den Aufbau sachgerechter Organisations- und Steuerungsstrukturen in kommunalen Konzernen,
- die Bestellung ausreichend qualifizierter, angemessen vergüteter und pflichtgemäß handelnder Geschäftsführungen,
- die Personalwirtschaft sowie
- den rechtmäßigen und wirtschaftlichen Umgang mit Unternehmensvermögen.

Eine wirtschaftliche Unternehmensführung unter Berücksichtigung vorstehender Aspekte war nicht überall gewährleistet. Die Prüfungsergebnisse sollten auch von anderen Kommunen und kommunalen Unternehmen zum Anlass genommen werden, ihre Praxis in den fraglichen Bereichen zu überprüfen und ggf. anzupassen.

2 Beteiligungsmanagement – Holdingstruktur mit großem Anspruch, aber bisher kleiner Wirkung

Eine kreisfreie Stadt mit umfangreichem und heterogenem Beteiligungsportfolio hatte unter Inanspruchnahme externer Beratung durch eine große Wirtschaftsprüfungsgesellschaft⁶⁴ zur Neuordnung des „Konzerns Stadt“ eine Holding-GmbH gegründet. Diese sollte unter Verzicht auf eigene operative Geschäfte das privatrechtliche städtische Beteiligungsportfolio möglichst weitgehend übernehmen, reorganisieren und konsolidieren sowie selbstständig steuern (Steuerungskreis 1). Bei der Beteiligungsverwaltung der Stadt sollte die Steuerung der Holding, der Eigenbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie (ganz weniger) privatrechtlicher Unternehmen mit unmittelbarer städtischer Beteiligung verbleiben (Steuerungskreis 2).

Mit der Gründung der Holding waren weiterhin die Erwartungen verbunden,

- mittels einer effizienteren und transparenteren Beteiligungsverwaltung die Kontrollmöglichkeiten des Stadtrats zu verbessern,
- die Leistungsbeziehungen unter den Konzerngesellschaften durch Kompetenzbündelung bei der Holding zu optimieren und durch Synergieeffekte finanzielle Verbesserungen im Gesamtkonzern zu erzielen sowie

⁶⁰ § 88 Abs. 1 Satz 6, Abs. 3 GemO.

⁶¹ Dies folgt aus § 90 Nr. 3 LHO, der auf die Prüfung kommunaler Unternehmen durch den Rechnungshof gemäß § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c bzw. § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemO i. V. m. § 110 Abs. 5 GemO i. V. m. § 111 Abs. 1 Satz 2 LHO anwendbar ist.

⁶² 2019 bis 2023.

⁶³ Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit Erkenntnisse aus überörtlichen Betätigungs- und Beteiligungsprüfungen veröffentlicht (vgl. hierzu <https://rechnungshof.rlp.de/kommunalpruefung/kommunale-themen/kommunale-unternehmen-und-beteiligungen>, Kommunalbericht 2016 Nr. 6.6 sowie <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/weitere-berichte-und-gutachten/quer-schnittspruefung-kommunale-wohnungsbau-gesellschaften-2012>).

⁶⁴ Kosten mindestens 440.000 €.

- ein konzernweites zentrales Liquiditätsmanagement mit der Holding als Cash-Pool-Führerin⁶⁵ einzurichten.

Eine zehn Jahre nach Gründung der Holding durchgeführte Prüfung durch den Rechnungshof ergab, dass die Ziele des Projekts weitgehend noch nicht erreicht worden waren. Damit stand nicht zuletzt auch die Wirtschaftlichkeit des Aufwands für die konzeptionelle externe Beratung sowie die Gründung der Holding infrage.

2.1 Organisation und Zuständigkeiten

Die beabsichtigte Bündelung des städtischen Beteiligungsmanagements auf zwei selbstständige, je einer Organisationseinheit zugeordnete Steuerungskreise mit klar abgegrenzten Aufgaben war nicht realisiert worden:

- Die mit sechs Vollzeitäquivalenten ausgestattete Beteiligungsverwaltung der Stadt befasste sich auch hinsichtlich der von der Holding verwalteten Unternehmen mit der Aufbereitung von Berichtsvorlagen für den Oberbürgermeister und die Beigeordneten, der Fertigung von Vorlagen für städtische Gremien und der Erfüllung gesetzlicher Informationspflichten gegenüber Aufsichtsbehörden und dem Rechnungshof.
- Bei der Holding selbst waren lediglich zwei Vollzeitäquivalente für Aufgaben des Beteiligungsmanagements im Einsatz.⁶⁶ Der Geschäftsbereich Beteiligungen einer Tochtergesellschaft der Holding⁶⁷, die ihrerseits zahlreiche Beteiligungen hielt, verwaltete wesentliche Teile des von der Holding gehaltenen Konzerns selbstständig mit rund zehn Beschäftigten.

Demnach überschritten sich die Zuständigkeiten mindestens dreier Organisationseinheiten in mehreren Fällen, in denen sowohl die Stadt als auch die Holding über Anteile an einem Unternehmen verfügten. Dies verursachte redundante Arbeitsvorgänge im Gesamtkonzern. So nahmen die Organisationseinheiten bei solchen Unternehmen jeweils separat voneinander Auswertungen identischer Finanzdaten vor oder fertigten Zusammenfassungen und Vergleiche hierzu an.⁶⁸ Diese Informationen verwendete die städtische Beteiligungsverwaltung beispielsweise für Halbjahresberichte an den Stadtvorstand und Stadtrat sowie den Finanzausschuss. Die Holding aggregierte ihre Daten insbesondere für ihre eigene Geschäftsführung und den eigenen Aufsichtsrat.

Zwar mögen verschiedene Gremien hinsichtlich derselben Unterlagen unterschiedlichen Erläuterungsbedarf haben. Dem kann aber auch bei zentraler Erstellung der Auswertungen durch einen angepassten Erläuterungsteil Rechnung getragen werden.

Gerade bei komplexen kommunalen Konzernstrukturen ist auf eine wirtschaftliche und effiziente Organisation der Beteiligungsverwaltung unter Vermeidung von Zuständigkeitsüberschneidungen und redundanten Arbeitsvorgängen zu achten.

⁶⁵ Das ist diejenige Einheit, die den Liquiditätsverbund verwaltet.

⁶⁶ Gemäß dem Unternehmensgegenstand hatte die Holding auch Dienstleistungen für die Stadt in Fragen der wirtschaftlichen Steuerung unmittelbarer städtischer Beteiligungsgesellschaften und für ihre eigenen Beteiligungen zu erbringen.

⁶⁷ In Fragen der Beteiligungsverwaltung gab es vielfach keine Abstimmung zwischen der Tochtergesellschaft und der Holding, obwohl durch eine bewusst gewählte Personenidentität in der Leitungsebene „kurze Dienstwege“ gewährleistet werden sollten.

⁶⁸ Jahresabschlüsse, Wirtschaftspläne, Quartalsberichte, Risikoberichte etc.

2.2 Beteiligungssteuerung

Die Tätigkeit der Holding bewirkte nicht, dass sich Effizienz und Transparenz der Steuerungsprozesse sowie der Steuerungsmöglichkeiten von Gremien nennenswert verbesserten:

- Vor Gründung der Holding hatte die Beteiligungsverwaltung der Stadt bei Änderungen im Konzern häufig die kommunalrechtlichen Pflichten der Stadt gegenüber der Aufsichtsbehörde verletzt.⁶⁹ Dies beruhte teilweise darauf, dass die Geschäftsführungen der städtischen Beteiligungsunternehmen der Beteiligungsverwaltung – trotz diverser Hinweise der Stadt auf rechtliche Vorgaben – die erforderlichen Informationen vorenthielten. Nach dem Ergebnis der Prüfung kam die Holding ihrer Aufgabe, die Unterstützungsleistungen für die städtische Beteiligungsverwaltung zentral zu organisieren und zu koordinieren, ungenügend nach.
- Nach der Satzung der Holding oblag es deren Geschäftsführung, für die Konzernsteuerung ein strategisches Zielsystem zu entwickeln und dieses ihrem Aufsichtsrat sowie dem Stadtrat vorzulegen und zu erläutern. Das war unterblieben.⁷⁰ Die beabsichtigte Verbesserung von Steuerungsmöglichkeiten der Gremien war daher nicht eingetreten.
- Auch nach Gründung der Holding wurden bei Unternehmen, an denen diese beteiligt war, Änderungen von Gesellschaftsverträgen, Unternehmensgründungen sowie der Erwerb von Unternehmensanteilen ohne vorherige Befassung des Stadtrats notariell beurkundet.

Diese Praxis unterlief die gesetzlichen Steuerungsrechte des Stadtrats gemäß § 88 Abs. 5 GemO.⁷¹

- Das Berichtswesen gegenüber Stadtrat und Aufsichtsrat der Holding wies Mängel auf, die die Steuerungsmöglichkeiten dieser Gremien beeinträchtigten:
 - Den Sitzungsprotokollen des Stadtrats war nicht zu entnehmen, dass die Geschäftsführung ihrer bei Gründung der Holding durch Ratsbeschluss auferlegten Verpflichtung nachkam, dem Stadtrat mindestens zweimal jährlich mündlich über grundlegende Projektumsetzungsschritte der Holding zu berichten.
 - Die Beteiligungsverwaltung legte ihre zum 30. Juni eines jeden Jahres zu erstellenden, (auch) auf die Holding bezogenen Halbjahresberichte dem zuständigen Ausschuss des Stadtrats häufig erst zur letzten Sitzung des Jahres Ende November/Anfang Dezember vor mit der Folge, dass die dem Gremium überlassenen Daten bei dessen Befassung bereits veraltet und daher für Steuerungszwecke kaum geeignet waren.
 - Der Aufsichtsrat der Holding erhielt Quartalsberichte oft mit deutlichem zeitlichen Verzug.⁷² Zudem schrieb die Satzung der Holding u. a. vor, dass sämtliche strukturändernden Maßnahmen in Bezug auf Tochter- und Beteiligungsgesellschaften der Zustimmung des Aufsichtsrats bedurften. Dementgegen

⁶⁹ § 92 GemO. Danach sind innerhalb bestimmter Fristen u. a. bei erstmaligem Eingehen von Beteiligungsverhältnissen der Aufsichtsbehörde Analysen vorzulegen sowie u. a. bei Beendigung und Änderung von Beteiligungsverhältnissen und Gesellschaftsverträgen oder Satzungen der Aufsichtsbehörde Anzeigen zu machen.

⁷⁰ Auch die Beteiligungsgesellschaften der Holding hatten für sich keine ausreichenden Zielvorgaben entwickelt. Allenfalls bestanden vereinzelt Zielvereinbarungen mit Geschäftsführungsorganen, die in der Regel jedoch nur als Bemessungsgrundlage für variable Vergütungsbestandteile dienten.

⁷¹ Ggf. i. V. m. § 91 Abs. 2 GemO.

⁷² Häufig drei bis sieben Monate nach dem Berichtsstichtag.

waren wesentliche strategische Entscheidungen von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften der Holding regelmäßig nicht Tagesordnungspunkt von deren Aufsichtsratssitzungen.⁷³

2.3 Konzernweite Synergieeffekte

Mit der Holding sollten zwischengesellschaftliche Leistungsbeziehungen konzernweit optimiert sowie Kompetenzen gebündelt werden. „Shared Services“ waren insbesondere in den Bereichen der Informationstechnologie, dem Rechnungswesen, der Personalbetreuung und -abrechnung, dem Einkauf, dem Finanzmanagement sowie dem Fuhrparkmanagement vorgesehen. Hierdurch sollte mittelfristig ein jährliches Optimierungs- und Gewinnpotenzial von geschätzt 3,4 Mio. € erschlossen werden.⁷⁴

Im Rahmen der Prüfung konnte auch nach zehn Jahren nicht festgestellt werden, dass die gegenüber der Aufsichtsbehörde und den Gremien als Gründungslegitimation der Holding dargestellten Effekte in nennenswertem Umfang eingetreten waren. Zwar hatte diese vereinzelt mit Konzernunternehmen unternehmensspezifische Dienstleistungsverträge abgeschlossen. Diese betrafen indessen kaum die ursprünglich intendierten „Shared Services“ und konnten daher konzernweite Synergieeffekte in unternehmensübergreifend vorhandenen Aufgabenfeldern nicht auslösen.

2.4 Zentrales Liquiditätsmanagement

Der Stadtrat hatte bei Gründung der Holding beschlossen, ein zentrales Liquiditätsmanagement mit der Holding als Cash-Pool-Führerin einzuführen.

Das war zur Zeit der Prüfung nicht umgesetzt. Folglich war das mit der Maßnahme erwartete Kostensenkungspotenzial von 1,5 Mio. € noch nicht realisiert worden.

2.5 Operatives Geschäft der Holding

Die Holding beschränkte sich nicht auf die ihr zunächst einzig zugewiesene Aufgabe der Besteuerungssteuerung. Vielmehr verwandte ihr Personal entgegen den Gründungszielen wesentliche Teile seiner Arbeitszeit auf operative Geschäfte in Gestalt von projektbezogenen Dienstleistungen für andere Gesellschaften (z. B. Bürger- und Kulturzentren) sowie der Sponsorenakquise für eine alljährliche städtische Großveranstaltung.

Gründen Kommunen mit umfangreichem und heterogenem Beteiligungsportfolio eine Holding für Steuerzwecke, setzt die Zielerreichung eine Beschränkung der Holding auf diese Aufgabe voraus. Tätigt diese daneben in nennenswertem Umfang operative Geschäfte, beeinträchtigt dies – wie im geprüften Fall erkennbar – die Zielerreichung.

2.6 Reorganisation und Konsolidierung des Beteiligungsportfolios

Den Auftrag, das städtische Beteiligungsportfolio zu reorganisieren und zu konsolidieren, hatte die Holding nicht erfüllt. Zehn Jahre nach ihrer Gründung war die Zahl der unmittelbaren und mittelbaren städtischen Beteiligungen im Vergleich zurzeit davor um 26 % gewachsen. Das vergrößerte Portfolio wies deutlichen Reorganisations- und Konsolidierungsbedarf auf. Beispiele:

⁷³ Zum Beispiel ein Führungswechsel in der Geschäftsleitung eines Beteiligungsunternehmens, Gründungen neuer Gesellschaften mit Beteiligung eines Konzernunternehmens, wesentliche Investitionsentscheidungen, Satzungsänderung bei einer Tochtergesellschaft, Ankauf einer Gesellschaft und der Start neuer Projekte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Beteiligungsunternehmen.

⁷⁴ Dies war einer Beschlussvorlage des Stadtrats sowie einer Pressemitteilung der Holding-Gesellschaft zu entnehmen.

- Teilweise wurden für gleiche Aufgaben ohne sachliche Notwendigkeit mehrere Unternehmen vorgehalten. So verfügte eine städtische Beteiligungsgesellschaft über sieben Tochtergesellschaften⁷⁵ mit identischem Unternehmensgegenstand.

In mehreren Aufgabenfeldern überschritten sich die Unternehmensgegenstände städtischer Gesellschaften. Das betraf zum Beispiel die Bereiche Energieerzeugung, Energieversorgung, erneuerbare Energien, Öffentlicher Personennahverkehr, Telekommunikation, Baulandentwicklung sowie An- und Verkauf von Grundstücken. Beispielsweise waren etwa 20 % aller städtischen Unternehmen gesellschaftsvertraglich unter anderem zum Erwerb, zur Veräußerung, Bebauung, Nutzung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Grundstücken berechtigt. Eine Zuständigkeitsabgrenzung fehlte. So vermarkteten etwa die Stadtwerke nicht nur Gewerbeimmobilien, sondern waren auch im Bereich des sozialen Wohnungsbaus aktiv, während die hierfür an sich zuständige Wohnungsbaugesellschaft ihrerseits auch Gewerbeimmobilien unterhielt.

- Neue Gesellschaften wurden gegründet, ohne hinreichend zu prüfen, ob die ihnen zugewiesenen Aufgaben nicht durch Bestandsunternehmen oder die Stadt selbst hätten übernommen werden können. In der Folge befanden sich im Portfolio eigenständige Unternehmen mit Aufgaben, die bei anderen Kommunen lediglich als Sparte eines Unternehmens oder als Regiebetrieb geführt wurden.
- Unternehmen wurden ohne wesentliche Geschäftstätigkeit als „Vorratsgesellschaften“ geführt. Gründung und Vorhaltung kommunaler Beteiligungsunternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts setzen insbesondere einen öffentlichen Zweck und damit verbundene Geschäftsaktivitäten voraus (§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2, § 91 GemO). Zudem verursachen Vorratsgesellschaften Kosten⁷⁶, denen kein Nutzen für die Aufgabenerfüllung der Kommune gegenübersteht. Dies verstößt gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot.⁷⁷
- Zwischen der Stadt und ihren Beteiligungen sowie den Beteiligungen untereinander gab es eine Vielzahl von Finanz- und Leistungsbeziehungen in den verschiedensten Bereichen.⁷⁸ Das beeinträchtigte die Überschaubarkeit und Steuerung durch das Beteiligungsmanagement. Die hierfür erforderlichen Detailinformationen lagen weder der städtischen Beteiligungsverwaltung noch der Holding vor, da insbesondere die größeren Konzerngesellschaften weitgehend unabhängig voneinander agierten.

Ziel einer „managementgerechten Beteiligungsarchitektur“ ist es, Unternehmen im Sinne der Anforderungen der kommunalen Selbstverwaltung zu führen und zu steuern.⁷⁹ Dazu kann eine Portfolioanalyse einen wichtigen Beitrag leisten. Dies gilt besonders für Kommunen, die über ein umfangreiches und heterogenes Beteiligungsportfolio verfügen. Diese sollten nach Möglichkeit die Kernkompetenzen bestehender Unternehmen stärker nutzen und die Beteiligungsstruktur straffen.⁸⁰ Neue Beteiligungen sollten nur noch in zweifelsfrei erforderlichen Fällen eingegangen werden.

⁷⁵ Die Anteile befanden sich vollständig im Besitz der Gesellschaft.

⁷⁶ Z. B. für Buchhaltung, Jahresabschluss, Wirtschaftsprüfung, steuerliche Angelegenheiten und sonstige administrative Tätigkeiten.

⁷⁷ § 93 Abs. 3 GemO.

⁷⁸ Zum Beispiel Personalgestellung, Finanzbuchhaltung, Vermietung und Verpachtung, Rechtsangelegenheiten und Geschäftsbesorgung.

⁷⁹ Ade, Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement, 2. Auflage (2005), S. 28.

⁸⁰ Beispielsweise durch Verschmelzung oder Auflösung von Beteiligungen.

3 Geschäftsführung – unwirtschaftliche Besetzung und Verhaltensweisen

3.1 Auswahlverfahren

Das Verfahren, das der Bestellung von Geschäftsführungen kommunaler Unternehmen vorausging, genügte nicht immer den Anforderungen und schloss teilweise mit Entscheidungen ab, bei denen Zweifel an der fachlichen Eignung der bestellten Person bestanden.

So bestellte ein im Energiesektor tätiges Beteiligungsunternehmen einer Stadt als zusätzlichen Geschäftsführer eine Person, die zuvor vor allem im Verlagswesen aktiv war.⁸¹ Die Geschäftsführerstelle war nicht ausgeschrieben worden. Die bestellte Person hatte sich bei dem Vorsitzenden der Unternehmensleitung der Muttergesellschaft, der zugleich nebenamtlicher Geschäftsführer des Beteiligungsunternehmens war, initiativ beworben. Da dieser zu seiner Entlastung im Nebenamt einen dritten Geschäftsführer bei dem Beteiligungsunternehmen wünschte, wurde dessen Gremien die Bestellung des Initiativbewerbers mit der Behauptung vorgeschlagen, dieser verfüge über die notwendigen technischen und kaufmännischen Fähigkeiten und es gebe keine weiteren geeigneten Bewerber. Diese beschlossen wunschgemäß.

Warum eine Expertise im Verlagswesen technische und energiebranchenspezifische kaufmännische Fähigkeiten vermittelt haben sollte, war bei objektiver Betrachtung nicht erkennbar. Die Schaffung und Besetzung einer zusätzlichen Geschäftsführerstelle ohne Ausschreibung lief den wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens zuwider. Insbesondere angesichts der Vergütungshöhe war es geboten, die Personalauswahl einem Wettbewerb am Markt zu unterziehen, um Bewerber mit evident vergütungsadäquater fachlicher Eignung akquirieren und unter diesen eine Bestenauslese vornehmen zu können. Ein Ausschreibungsverzicht bei hoch dotierten Geschäftsführerstellen kann allenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn die Qualifikationen eines Initiativbewerbers derart speziell und herausgehoben sind, dass er im Hinblick auf die Anforderungen der Stelle quasi über ein Monopol verfügt. Das war bei der bestellten Person keineswegs der Fall.

Zwar gilt Art. 33 Abs. 2 GG⁸² nicht für das Amt eines Geschäftsführers in privatrechtlichen kommunalen Unternehmen. Gleichwohl setzt die gebotene wirtschaftliche Führung kommunaler Unternehmen voraus, dass dem erheblichen finanziellen Aufwand für Führungskräfte eine regelmäßig durch Ausschreibung sicherzustellende, bestmögliche Eignung, Leistung und Befähigung dieses Personals gegenübersteht.⁸³

Nachdem die bestellte Person etwa zwei Jahre das Amt des Geschäftsführers bei der mittelbaren Beteiligungsgesellschaft ausgeübt hatte, avancierte sie ohne Ausschreibung zum Mitglied und kurze Zeit später zum Vorsitzenden der Unternehmensleitung der Muttergesellschaft.⁸⁴

Der Vorsitzende des Aufsichtsrats der Muttergesellschaft hatte die ausschreibungsfreie Personalmaßnahme mit der Begründung vorgeschlagen, externe Bewerber hätten den Nachteil, dass sie das Unternehmen nicht kennen würden und umgekehrt

⁸¹ Bei Einstellung betrug das Jahresfestgehalt 150.000 €.

⁸² Die Verfassungsnorm regelt den Zugang zu öffentlichen Ämtern im Sinne einer Bestenauslese nach den Prinzipien Eignung, Leistung und Befähigung.

⁸³ Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs lassen vergleichbare kommunale Unternehmen ab einer gewissen Hierarchiestufe Führungspositionen über einen Personaldienstleister ausschreiben, was bei den hier in Rede stehenden Unternehmen in anderen Fällen ebenfalls schon praktiziert wurde. Damit wird ein transparentes Verfahren mit einem möglichst großen Vergleich von Qualifikationen und Erfahrungen interner und externer Bewerber garantiert.

⁸⁴ Die Muttergesellschaft war weder im Bereich des Verlagswesens noch in Geschäftsfeldern tätig, für die der geisteswissenschaftliche Universitätsabschluss der bestellten Person hätte bedeutsam sein können.

auch für das Unternehmen ihre Eignung nicht zuverlässig einzuschätzen sei. Der Vorgeschlagene sei belastbar und bringe außerdem eine Verbundenheit und Leidenschaft für die Stadt mit.

Auch in diesem Fall war der vollständige Ausschreibungsverzicht nicht durch ein evidenten „Eignungsmonopol“ der Leitungskraft legitimiert. Allein die zweijährige Geschäftsführertätigkeit bei der Beteiligungsgesellschaft vermittelte ein solches auch dann nicht, wenn man interne Kenntnis der Unternehmensgruppe als konstitutiven Bestandteil des Anforderungsprofils der Stelle hätte ansehen dürfen.⁸⁵ Zumindest durch interne Ausschreibung innerhalb der Unternehmensgruppe, in der es eine größere Anzahl potenziell geeigneter, langjährig tätiger Geschäftsführer und Führungskräfte gab, hätte ohne Weiteres ein Wettbewerb mit Bestenauslese stattfinden können. Dass „Verbundenheit und Leidenschaft für die Stadt“ ausschließlich bei der bestellten Person⁸⁶ vorlagen, war ebenfalls nicht ersichtlich.

Selbst wenn bei der Vergabe von Führungspositionen in kommunalen Unternehmen die interne Kenntnis des Unternehmens und seines Beteiligungsportfolios sachlich gerechtfertigt zur Voraussetzung erhoben werden kann, ist eine interne Ausschreibung jedenfalls dann geboten, wenn im Unternehmen oder seinem Beteiligungsportfolio mehrere potenziell geeignete Personen tätig sind.

Im Nachgang zur Prüfung hat die betroffene Stadt bei ihrer zentralen Holding-Gesellschaft einen Personalausschuss eingerichtet, der die Besetzung von Geschäftsführungspositionen bei allen Tochter- und Beteiligungsgesellschaften vorbereitet und begleitet. Damit soll nach Auskunft der Kommune die Mitsprache und Transparenz bei wichtigen Personalentscheidungen der kommunalen Unternehmen erhöht werden. Im Personalausschuss soll parteiübergreifend darauf geachtet werden, dass Regeln eingehalten werden, grundsätzlich Ausschreibungen stattfinden und Bewerbungen nach nachvollziehbaren Kriterien beurteilt werden.

3.2 Zahl und Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsführung

Ein Tochterunternehmen von Stadtwerken hatte während des Prüfungszeitraums durchschnittlich 51 Beschäftigte. Über mehr als zwei Jahre verfügte das Unternehmen über drei Geschäftsführer. Sie erhielten eine Jahresvergütung von insgesamt 390.000 €.⁸⁷

Es war sachlich nicht notwendig, für ein Unternehmen der in Rede stehenden Größe drei Geschäftsführer zu bestellen. Demgemäß war der hierfür entstehende Personalaufwand der Höhe nach unwirtschaftlich. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs werden andernorts kommunale Unternehmen vergleichbarer Größe und identischer Branche regelmäßig von nur einem (technischen) Geschäftsführer geführt. Die Vergütung liegt in diesen Fällen auf dem Niveau, auf dem sich die Vergütung des technischen Geschäftsführers der Tochtergesellschaft bewegte.

Die temporäre deutliche Überbesetzung der Geschäftsführung der Tochtergesellschaft wird auch dadurch belegt, dass sie mittlerweile nur noch durch einen (technischen) Geschäftsführer geleitet wird.⁸⁸

⁸⁵ Für die Übernahme der Geschäftsführung der Beteiligungsgesellschaft war eine solche indessen nicht für erforderlich erachtet worden.

⁸⁶ Mit über lange Zeiträume stadtferner Vita.

⁸⁷ Hauptamtlicher technischer und kaufmännischer Geschäftsführer je 150.000 €, nebenamtlicher kaufmännischer Geschäftsführer (Vorsitzender der Unternehmensleitung der Stadtwerke) 90.000 €.

⁸⁸ Nach dem alters- bzw. organisationsbedingten Ausscheiden der beiden kaufmännischen Geschäftsführer wurden deren Positionen nicht wiederbesetzt.

Bei kommunalen Unternehmen sollte im Sinne einer wirtschaftlichen Unternehmensführung mehr als ein Geschäftsführer nur bei nachweislicher Erforderlichkeit bestellt werden.

Der Vorsitzende der Unternehmensleitung der Stadtwerke erhielt im „Hauptamt“ eine jährliche Vergütung von über 300.000 €. Zusätzlich wurde ihm ohne Anrechnung hierauf eine Vergütung von 90.000 € jährlich⁸⁹ als nebenamtlicher Geschäftsführer der Tochtergesellschaft gewährt. Dies begegnete aus folgenden Gründen erheblichen Bedenken:

- Andere Führungskräfte der Stadtwerke waren ohne zusätzliche Vergütung als Prokuristen der Tochtergesellschaft bestellt.
- Die Stadtwerke erbrachten bereits anderweitig umfangreiche kaufmännische Dienstleistungen für die Tochtergesellschaft. Dass daneben Dienstleistungen eines weiteren (nebenamtlichen) kaufmännischen Geschäftsführers in einem Umfang erforderlich waren, der dessen Vergütung nach Grund und Höhe hätte rechtfertigen können, war nicht ersichtlich. Dagegen spricht zudem, dass die Stelle des nebenamtlichen Geschäftsführers später entfiel und die Aufgaben von dem einzig verbleibenden technischen Geschäftsführer miterledigt wurden.
- Die Mitglieder der Unternehmensleitung der Stadtwerke waren vertraglich verpflichtet, auf Wunsch des Aufsichtsrats auch für deren Beteiligungsunternehmen tätig zu werden. Anders als beim seinerzeitigen Vorsitzenden war im Vertrag seines Nachfolgers allerdings geregelt, dass Vergütungen für Tätigkeiten bei den Tochtergesellschaften auf die Vergütung im „Hauptamt“ anzurechnen waren.

Soweit es im Einzelfall erforderlich ist, dass Mitglieder der Unternehmensleitung einer Muttergesellschaft Geschäftsführertätigkeiten für Tochtergesellschaften übernehmen, sollte sorgfältig geprüft werden, ob dies die Angemessenheit der bereits für die Leitung der Muttergesellschaft gewährten Vergütung infrage stellt. Ist dies nicht der Fall, ist auf eine gesonderte Vergütung der zusätzlichen Geschäftsführertätigkeit zu verzichten oder vertraglich zu regeln, dass diese auf die Vergütung im „Hauptamt“ angerechnet wird.

3.3 Bewertungsrichtlinie und Bewertungskosten

Der Rechnungshof prüft regelmäßig die Bewertungsabrechnungen der Geschäftsleitungen kommunaler Unternehmen. Die Höhe der abgerechneten Kosten begründete mitunter Zweifel an ihrer Angemessenheit. Schon der Bewertungszweck war teilweise nicht ausreichend dokumentiert. Oft verfügten die Unternehmen nicht über Bewertungsrichtlinien oder deren Regelungen waren nicht hinreichend konkret. Beispiele:

- Die Geschäftsführung eines kommunalen Unternehmens bewirtete Besprechungsteilnehmer extern gelegentlich zu Kosten von deutlich über 100 € je Gesprächsteilnehmer. Ein Kostentreiber waren dabei regelmäßig hochpreisige alkoholische Getränke.⁹⁰

Dies betraf Besprechungen mit kommunalen Wahlbeamten der Trägerkommune zwecks Vorbereitung von Aufsichtsratssitzungen sowie Besprechung der Mittelfristplanung, der Unternehmensstrategie etc.

Die Bewertungsrichtlinie des Unternehmens enthielt keine Regelung zur Angemessenheit von Bewertungskosten.

⁸⁹ Siehe Fußnote 87.

⁹⁰ Z. B. bei Besprechungen von zwei Personen: 1-mal eine Flasche Wein für 78,50 €, in einem weiteren Fall 6-mal Rochelt Williamsbirne zu je 25 € = 150 €.

Das Unternehmen teilte dem Rechnungshof mit, es habe seine Bewirtungspraxis nach einem Wechsel in der Geschäftsführung geändert.

- Das gleiche Unternehmen unterhielt eine Betriebskantine, die von einem Caterer geführt wurde. Besprachen sich (nur) die Geschäftsführer des Unternehmens in unternehmenseigenen Räumen, ließen sie sich von dem Kantinenbetreiber bewirten. Dieser rechnete beispielsweise in einem Monat 56 € für Tee und zusätzlich eine Servicepauschale von 447 € ab.

In anderen kommunalen Unternehmen servieren nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs z. B. Vorzimmerkräfte zu geringeren Kosten Heiß- und Kaltgetränke zu Besprechungen der Geschäftsleitung. Dass dies bei dem betroffenen Unternehmen nicht möglich oder opportun gewesen wäre, war nicht ersichtlich.

- Ein weiteres Unternehmen hatte keine Bewirtungsrichtlinie. Die Geschäftsführung rechnete externe Bewirtungsbelege ab, die teilweise keine bzw. unzureichende Angaben zu Teilnehmern oder Anlässen enthielten. In Einzelfällen wurden Bewirtungskosten auch ohne Beleg erstattet. Bewirtungsteilnehmer waren auch hier u. a. Wahlbeamte der Trägerkommune.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit von Bewirtungsaufwendungen kommt es entscheidend auf den Bewirtungsanlass an. Handelt es sich etwa um Besprechungen der Geschäftsführung eines am Markt tätigen Kommunalunternehmens mit Geschäftspartnern aus der nationalen oder internationalen Wirtschaft und damit um die Pflege von Geschäftsbeziehungen des Unternehmens, ist die Angemessenheit im Hinblick auf etwaige Repräsentationserfordernisse und Geschäftsgepflogenheiten ggf. großzügiger zu beurteilen als bei Besprechungen mit kommunalen Wahlbeamten der Trägerkommune über Unternehmensangelegenheiten. Letzteren Falls sind Bewirtungsaufwendungen regelmäßig nur dann als angemessen anzusehen, wenn sie der Erfrischung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit dienen. Dies gilt nicht zuletzt mit Rücksicht auf den Status der kommunalen Wahlbeamten und der sich daraus ggf. ergebenden Restriktionen.⁹¹

Die kommunalen Unternehmen sollten daher zur Sicherstellung der Transparenz und Angemessenheit von Bewirtungen Richtlinien erlassen. In diesen sind Grundsätze und – ggf. anlassbezogen differenziert – konkrete Grenzen für eine Bewirtung sowie formelle Mindestanforderungen⁹² für die Kostenabrechnung festzulegen. Bei größeren kommunalen Konzernen empfehlen sich ggf. konzernweite Regelungen durch die Trägerkommune im Rahmen der Beteiligungssteuerung.

4 Leistungen für Personal – viel hilft viel?

Nicht nur bei der Kernverwaltung der Kommunen, sondern auch bei deren Unternehmen ist das Personal ein wesentlicher Kostenfaktor. Zudem können sich die Personalaufwendungen der Beteiligungen auf die kommunalen Haushalte auswirken, etwa durch verringerte Gewinnausschüttungen oder durch Nachschusspflichten seitens der Kommunen.

Für die Unternehmen gilt zwar das gesetzliche Verbot über- und außertariflicher Leistungen gemäß § 61 Abs. 3 GemO nicht.⁹³ Eine wirtschaftliche Unternehmensführung setzt aber neben einer auf den Bedarf beschränkten Personalausstattung

⁹¹ Vgl. z. B. Nrn. 2.4.2 und 2.4.3 der den Kommunen gemäß ihrer Nr. 1.3.2 zur Anwendung empfohlenen VV „Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung“.

⁹² Z. B. Angabe des Bewirtungsanlasses sowie der Zahl und Funktion der Teilnehmer.

⁹³ Soweit sie Mitglied im KAV sind, unterliegen sie gemäß § 9 Abs. 1 Buchst. b) der Satzung des KAV einem Tarifüberschreitungsverbot. Verstöße dagegen unterliegen der verbandsinternen Sanktionierung gemäß § 10 der Satzung.

voraus, dass die dem Personal gewährten Leistungen zweifelsfrei rechtlich und wirtschaftlich legitimiert sind. Die Prüfungen ergaben, dass dies nicht immer der Fall war.

4.1 Zulagen und Zuschläge

Alle geprüften Unternehmen zahlten ihrem Personal tarifliche sowie außertarifliche Zulagen und Zuschläge. Dies sind Sonderzahlungen, die bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen als Ausgleich besonderer Umstände oder Belastungen gewährt werden. Die Rechtfertigung der Zahlungen war teilweise infrage zu stellen.

4.1.1 Erschwerniszuschläge

Erschwerniszuschläge werden für Arbeiten mit außergewöhnlichen Erschwernissen gezahlt, soweit diese nicht bereits bei der Eingruppierung und damit bei der Bewertung der Tätigkeit berücksichtigt sind.⁹⁴

Aufgrund von Betriebsvereinbarungen erhielten beispielsweise 124 Facharbeiter eines Versorgungsunternehmens und 86 Werkstattmitarbeiter einer Verkehrsgesellschaft seit 2014 bzw. 2008 pauschalierte Erschwerniszuschläge⁹⁵ (160.200 € jährlich). Aktuelle Aufzeichnungen zu Art und Umfang der zuschlagspflichtigen Tätigkeiten lagen den Unternehmen nicht vor.

Die den Zuschlagspauschalen zugrunde liegenden Erkenntnisse waren wegen Zeitablaufs überholt. In den seitdem vergangenen Jahren hatten sich die erschwerungszuschlagsrelevanten Zeiten der Beschäftigten, insbesondere durch den Einsatz moderner Geräte sowie verbesserte Arbeitsschutzbedingungen, verringert.

Es sprach daher vieles dafür, dass die Pauschalen überhöht waren.

Mit der Pauschalierung soll lediglich die Abrechnung durchschnittlich zu erwartender Zuschläge vereinfacht und verstetigt werden. Sie verfolgt jedoch nicht den Zweck, Zuschläge zu gewähren, für die dem Grunde und der Höhe nach die Voraussetzungen fehlen. Pauschalierte Erschwerniszuschläge sollten daher in regelmäßigen, nicht zu langen Abständen nachweislich überprüft und ggf. angepasst werden.

4.1.2 Leistungszulagen

Eine Betriebsvereinbarung eines kommunalen Unternehmens sah vor, dass Zulagen für besondere Leistungen gewährt werden. Im Jahr 2021 profitierten davon 55 Be- dienstete im Umfang von insgesamt 94.000 €.

⁹⁴ Vgl. z. B. § 19 Abs. 1 TVöD, § 12 TV-V, § 13 BezTV-N RP sowie Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 18. März 2009 – 10 AZR 338/08.

⁹⁵ Die Pauschalen betragen zwischen 31,39 € und 98,43 € monatlich. Davon betroffen waren zum Beispiel Elektriker, Schlosser, Montage- und Servicetechniker.

Unterlagen zur Feststellung von besonderen Leistungen⁹⁶ enthielten die Personalakten in keinem Fall.⁹⁷ Fünf Bedienstete erhielten die Zulage⁹⁸ seit Jahren⁹⁹ unbefristet.¹⁰⁰ Die Legitimation der Zahlungen war daher dem Grunde und der Höhe nach nicht feststellbar.

Leistungszulagen sind nur dann mit einer wirtschaftlichen Unternehmensführung vereinbar, wenn die Voraussetzungen eindeutig definiert sind und ihre Erfüllung dokumentiert wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass dem Unternehmen Aufwand (Leistungszulage) ohne adäquaten Nutzen (überdurchschnittliche Leistung) entsteht.

Vor Gewährung von Leistungszulagen sind daher die Voraussetzungen für die Annahme überdurchschnittlicher Leistungen sowie das Verfahren zu ihrer Feststellung einschließlich befristungssteuernder Bezugszeiträume zu regeln und die überdurchschnittlichen Leistungen regelungskonform zu dokumentieren. Von einer unbefristeten Zahlung ohne wiederkehrende Überprüfung der Voraussetzungen ist Abstand zu nehmen.

4.1.3 Funktionszulagen

Funktionszulagen gelten grundsätzlich Leistungen ab, die nicht bereits arbeitsvertraglich geschuldet und damit Gegenstand der tariflichen Vergütung sind.¹⁰¹

Dementgegen zahlten Unternehmen Funktionszulagen unter Bezugnahme auf Tätigkeiten, die bereits Voraussetzung der tarifrechtlichen Eingruppierung der jeweiligen Bediensteten waren. Beispiele:

- Die Beschäftigten des Vermietungsteams einer Wohnungsbaugesellschaft waren in Entgeltgruppen 9a bis 9c TVöD eingruppiert. Der Teamleiter erhielt unter Berücksichtigung seiner Leitungstätigkeit Vergütung aus Entgeltgruppe 10 TVöD. Aus dem gleichen Grund war ihm eine Funktionszulage von 250 € monatlich bewilligt worden.
- Die Bediensteten des Teams Heizung/Sanitär des gleichen Unternehmens waren in Entgeltgruppen 6 und 7 TVöD, der Teamleiter aufgrund seiner Funktion in Entgeltgruppe 9a TVöD eingruppiert. Für seine Stellung bezog er eine Funktionszulage von 300 € monatlich.
- Sechs Beschäftigte eines kommunalen Netzunternehmens wurden nach den Entgeltgruppen 7 und 8 TV-V vergütet. Weil sie über eine „uneingeschränkte Schaltberechtigung im Mittelspannungs- oder Hochspannungsnetz“ verfügten, gewährte ihnen das Unternehmen Funktionszulagen von jährlich insgesamt 14.400 €. Bereits die Eingruppierung in Entgeltgruppe 7 setzt „komplizierte Instandhaltungs-, Reparatur- und Überholungsarbeiten an Hochspannungs- und

⁹⁶ Z. B. Zielvereinbarungen und Feststellungen zu ihrem Erfüllungsgrad.

⁹⁷ Nach Auskunft der Personalverwaltung würden Zielvereinbarungen regelmäßig mündlich getroffen. Die Abteilungsleiter würden hierzu evtl. ihre eigenen Aufzeichnungen führen.

⁹⁸ Sie betrug im Einzelfall 150 € bis 300 € monatlich.

⁹⁹ Zum Teil seit 2002.

¹⁰⁰ Die Personalakten enthielten lediglich zum Zahlungsbeginn ein Schreiben mit dem Hinweis, dass die Zulage jederzeit widerrufbar sei und eine Anrechenbarkeit bei Tariferhöhungen oder Höhergruppierungen vorbehalten werde. Davon wurde jedoch kein Gebrauch gemacht.

¹⁰¹ Gamisch/Mohr, Das gesamte Eingruppierungsrecht (Stand: Januar 2024): Mit dem Tabellenentgelt, d. h. der Entgeltgruppe der auszuübenden Tätigkeit, wird die sog. Normalleistung vergütet (IV. A. 5.2). Die auszuübende Tätigkeit wird grundsätzlich nicht über Zulagen vergütet – Ausnahme: Vorarbeiter- bzw. Vorhandwerkerzulage – (IV. A. 5.4.2).

Höchstleistungsschaltgeräten oder leittechnischen Anlagen von mindestens 110 KV“ voraus.

In den genannten Beispielen erwiesen sich die Funktionszulagen als unzulässig, weil sie tarifvertraglich nicht vorgeschrieben waren und ihr bereits eingruppierungsrelevanter Anknüpfungspunkt letztlich zu einer doppelten Vergütung gleicher Tätigkeiten führte.

Sollen außerhalb einer tarifrechtlichen Verpflichtung Funktionszulagen gezahlt werden, ist darauf zu achten, dass ihr Anknüpfungspunkt nicht bereits Voraussetzung der tariflichen Eingruppierung des betreffenden Bediensteten ist.

4.2 Freiwillige Leistungen an Beschäftigte

Die geprüften Gesellschaften gewährten ihren Beschäftigten oftmals freiwillige Leistungen.¹⁰² Das kann als gezielte Maßnahme der Personalbindung und -gewinnung, insbesondere bei Mangelberufen, sowie zum beschleunigten Abbau von Personalüberhängen wirtschaftlich legitimiert sein, soweit Aufwand und erwartbarer Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Diese Voraussetzungen lagen jedoch nicht immer vor:

- Eine Wohnungsbaugesellschaft zahlte aufgrund einer Betriebsvereinbarung über die tariflichen Bestimmungen¹⁰³ hinaus ihren Altersteilzeitkräften während der Arbeits- und Freistellungsphase zusätzlich 180 € monatlich. Ende 2021 betrug der freiwillige Aufstockungsbetrag für vier Kräfte insgesamt 19.200 €. ¹⁰⁴

Eine Personalbindungsfunktion war damit nicht verbunden aus, da die Leistungen für ausscheidende Beschäftigte gewährt wurden.

- Zwei andere Unternehmen hatten mit ihren Betriebsräten ein „Modell minus 18“ vereinbart. Bedienstete mit einer besonders langjährigen Betriebszugehörigkeit¹⁰⁵ konnten danach bis zu 18 Monate vor Renteneintritt gegen Zahlung von 80 % ihrer Vergütungsbestandteile von der Arbeit freigestellt werden. Das Modell nahmen fast 100 Beschäftigte in Anspruch (Aufwand 1,4 Mio. € jährlich). Mangels satzungsrechtlichen Erfordernisses wurde eine Zustimmung der Aufsichtsräte nicht eingeholt.

Zur Begründung gaben die Unternehmen an, die tariflichen Möglichkeiten seien für ältere Bedienstete, die wegen gesundheitlicher oder altersbedingter Einschränkungen den gestiegenen Anforderungen an die Arbeitsleistung nicht voll gerecht würden, finanziell nicht attraktiv.

Langjährige Betriebszugehörigkeit indiziert allein keine besonderen Leistungen für das Unternehmen, die eine Würdigung durch bezahlte Arbeitsfreistellung am Ende des Erwerbslebens rechtfertigen könnten. Gesundheitliche Beeinträchtigungen oder altersbedingte Leistungsdefizite setzte die Teilnahme am Modell

¹⁰² Die freiwilligen Leistungen basierten in der Regel auf Betriebsvereinbarungen, die in den meisten Fällen mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten zum Ende des Kalenderjahres und ohne Nachwirkungsfrist vereinbart wurden. Diese betrug im Übrigen zwölf Monate. Lediglich in einem Fall bestand eine Nachwirkung bis zum Abschluss einer Folgevereinbarung.

¹⁰³ Tarifvertrag zu flexiblen Arbeitszeitregelungen für ältere Beschäftigte (TV FlexAZ).

¹⁰⁴ Den Verträgen lagen unterschiedliche Laufzeiten zugrunde.

¹⁰⁵ Wesentliche Voraussetzungen für die Inanspruchnahme waren insbesondere eine Betriebszugehörigkeit von mindestens 35 Jahren bei Vollendung des 62. Lebensjahres (bei Wechselschicht: 30 Jahre Betriebszugehörigkeit), Angehörige der Geburtsjahrgänge bis 1957.

nicht voraus. Im Unterschied zu gesetzlichen oder tariflichen Modellen der Alters-
teilzeit standen der Entgeltfortzahlung weder zeitanteilige Arbeitsleistungen¹⁰⁶
noch Erstattungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit¹⁰⁷ gegenüber.

Da es weder um Personalbindung oder -gewinnung ging noch Personalüber-
hänge bestanden, fehlte dem außertariflichen „Modell minus 18“ jegliche wirt-
schaftliche Legitimation. Es wurde wenige Monate nach Abschluss der örtlichen
Erhebungen ersatzlos aufgehoben.

- Eines der Unternehmen gewährte zusätzlich aufgrund einer Betriebsvereinba-
rung eine anteilige Sonderzahlung im Jahr des Ausscheidens bei rentenbedingter
Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Jahresaufwand 21.400 €)¹⁰⁸. Hiermit
sollte etwaigem Unmut Betroffener entgegengewirkt werden, die wegen unterjäh-
riger Verrentung vor dem 1. Dezember eines Jahres tarifvertraglich¹⁰⁹ keinen An-
spruch auf eine anteilige tarifliche Sonderzahlung („13. Monatsgehalt“) hatten.

Die tarifvertragliche Stichtagsregelung findet sich gleichermaßen im TVöD¹¹⁰ und
begegnet keinen rechtlichen Bedenken.¹¹¹ Da die Beschäftigten der aufgrund
§ 61 Abs. 3 GemO an den TVöD gebundenen Eignerkommune die Stichtagsre-
gelung hinzunehmen hatten, gab es keine außertariflich zu schließende „Gerech-
tigkeitslücke“ im Konzern, sondern sie wurde durch die Praxis des Unternehmens
vielmehr eröffnet. Personalwirtschaftliche Vorteile bei der Aufgabenerledigung
des Unternehmens waren nicht ersichtlich.

- Langjährig Beschäftigte¹¹² einer Versorgungsgesellschaft erhielten auf Basis ei-
ner Betriebsvereinbarung einen pauschalen Stromkostenzuschuss. Den Zu-
schuss zahlte das Unternehmen auch nach Verrentung der Beschäftigten an
diese und nach ihrem Tod an deren Ehepartner weiter (jährlicher durchschnittli-
cher Aufwand 61.200 €).

Selbst wenn Stromkostenzuschüsse an Beschäftigte eines kommunalen Versor-
gungsunternehmens als geeignete Maßnahme der Personalbindung und -gewin-
nung anzusehen wären, gilt dies nicht für eine lebenslange und postmortale Ge-
währung.

- Eine kommunale Unternehmensgruppe verköstigte ihre Belegschaft in einem
hochdefizitären¹¹³, an einen Caterer vergebenen Betriebsrestaurant mit Stamm-
essen zu 3 €. Bereits die variablen Kosten¹¹⁴ des Caterers und Overheadkosten
beliefen sich je Essen auf 5,77 €. ¹¹⁵ Zudem zahlte die Unternehmensgruppe den

¹⁰⁶ Vgl. z. B. §§ 6, 7 TV FlexAZ.

¹⁰⁷ Vgl. § 4 Abs. 1 AltTZG.

¹⁰⁸ Beispielangabe für elf Beschäftigte (Wirtschaftsjahr 2019). Voraussetzung war insbesondere ein bei
Renteneintritt vor dem 1. Dezember eines Jahres unbefristetes Beschäftigungsverhältnis im Gel-
tungsbereich des TV-V. Die Sonderzahlung betrug je ein Zwölftel für jeden vollen Kalendermonat.

¹⁰⁹ § 16 Abs. 1 Satz 1 TV-V.

¹¹⁰ § 20 Abs. 1 TVöD.

¹¹¹ Schlusen/Fellenberg/Hüsgen, TV-V, Stand: Aktualisierungslieferung 46 (01/2024), § 16 Rn. 3 (vgl.
auch Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 10 AZR 718/11, juris Rn. 10).

¹¹² Beschäftigte, die bereits am 30. Juni 2006 im Unternehmen tätig waren.

¹¹³ Jahresverlust 2018: 610.000 €.

¹¹⁴ Wareneinsatz, Personalkosten, Betriebsnebenkosten u. ä.

¹¹⁵ Zu dem Defizit des Restaurants trug bei, dass auch Betriebsfremde (vielfach Senioren und Schüler)
dort Mahlzeiten für 4,43 € einnehmen konnten, womit noch nicht einmal ein Deckungsbeitrag (Diffe-
renz zwischen Erlös und variablen Kosten) erwirtschaftet werden konnte.

Beschäftigten aufgrund einer Betriebsvereinbarung jährliche Essensgeldzuschüsse von 90 € bzw. 156 €¹¹⁶ (Jahresaufwand 160.000 €).

Ungeachtet der Frage, ob die Subventionierung der Essenskosten von Bediensteten adäquate personalwirtschaftliche Vorteile des Arbeitgebers gewährleisten kann, handelte es sich hier um eine unangemessene Doppelsubventionierung. Darüber hinaus sollte der Preis des Stammessens so festgesetzt werden, dass zumindest die variablen Kosten gedeckt werden.

- Zwei Stadtwerke-Unternehmen gewährten ihren Beschäftigten aufgrund von Betriebsvereinbarungen Jubiläumszuwendungen und Sonderurlaube. Diese Leistungen lagen deutlich über dem Niveau des für den kommunalen Anteilseigner verpflichtenden TVöD. Eine Vergleichsberechnung mit den tariflichen Jubiläumszuwendungen ergab jährliche Mehrkosten von 76.000 €. ¹¹⁷ Dass dies im Hinblick auf besondere Fluktuationsgefahren bei langjährig Beschäftigten zur Personalbindung angezeigt gewesen wäre, war nicht ersichtlich.

Um die Wirtschaftlichkeit und die Ziele freiwilliger Leistungen von kommunalen Unternehmen besser zu gewährleisten, empfiehlt es sich, diese ab einer festzulegenden Wertgrenze in der Unternehmenssatzung an die Zustimmung des Aufsichtsrats zu binden.

Darüber hinaus sollten die Trägerkommunen als Anteilseigner aus personal- und finanzwirtschaftlichem Eigeninteresse im Rahmen der Konzernsteuerung auf die Angemessenheit der gewährten freiwilligen Leistungen achten und darauf hinwirken, dass ihre Unternehmen solche nicht in einem Ausmaß gewähren, das die Möglichkeiten der tarifgebundenen Kernverwaltung zur Gewinnung und Bindung von qualifiziertem Personal wesentlich beeinträchtigt.

4.3 Personenbezogene Dienstwagen

Einige der geprüften Unternehmen stellten Bediensteten personenbezogene Dienstwagen zur Verfügung, die auch privat genutzt werden durften. Dies betraf nicht selten Tarifbeschäftigte, bei denen wegen ausschließlich interner Tätigkeit¹¹⁸ keine nennenswerten Dienstreisen anfielen. So hatten beispielsweise zwei Unternehmen insgesamt 43 personenbezogene Dienstwagen mit Privatnutzungsrecht bereitgestellt, von denen 12 nicht für Dienstreisen benötigt wurden. Der jährliche Aufwand für Letztere betrug insgesamt 122.000 €.

Der Erwerb von Vermögensgegenständen durch ein Unternehmen bedarf zu seiner wirtschaftlichen Legitimation einer betrieblichen Veranlassung. Diese fehlt in Fällen von Beschäftigten ohne Dienstreisebedarf. Zudem ist die Bereitstellung personenbezogener Dienstwagen mit Privatnutzungserlaubnis als Vergütungsbestandteil bei anderen kommunalen Unternehmen allenfalls auf der ersten, vereinzelt auf der zweiten Führungsebene üblich. ¹¹⁹ Als Vergütungsbestandteil dient dies der Personalgewinnung bei außertariflich Beschäftigten, widerspricht bei Tarifbeschäftigten aber dem Tarifvertrag.

Kommunale Unternehmen sollten für die Gestellung von personenbezogenen Dienstwagen mit zugelassener Privatnutzung an Führungskräfte in Abstimmung mit

¹¹⁶ Die Zuschusshöhe war abhängig von der unternehmensspezifischen Betriebsvereinbarung.

¹¹⁷ Ohne Berücksichtigung zusätzlicher Sonderurlaubstage.

¹¹⁸ So z. B. in den Geschäftsbereichen Recht, Finanzen, Steuern, Organisation/IT, Beschaffung, Rechnungswesen und Personal.

¹¹⁹ In der Kommunalverwaltung verfügen regelmäßig lediglich die Wahlbeamten über personengebundene Dienstfahrzeuge, während selbst die Leitungen großer Verwaltungseinheiten ihren Dienstreisebedarf anderweitig decken.

der Trägerkommune Kriterien entwickeln, die die Maßnahme unter Berücksichtigung betrieblicher Bedürfnisse wirtschaftlich legitimieren.

4.4 Zielvereinbarungen

Führungskräfte kommunaler Unternehmen erhielten häufig neben einem Festgehalt als Leistungsanreiz variable Vergütungen in erheblichem Umfang. Deren Auszahlung hing davon ab, in welchem Umfang vereinbarte Ziele erreicht wurden.

Sowohl die Zielvereinbarungen als auch das Verfahren zur Feststellung des Zielerreichungsgrads waren häufig nicht geeignet, besondere Anstrengungen zur Zielerreichung nachzuweisen.

Beispiele:

- Nach Zielvereinbarungen eines Versorgungsunternehmens hatten die beiden Geschäftsführer dafür zu sorgen,
 - Verluste der Tochtergesellschaft „auf dem derzeitigen oder moderat erhöhten Niveau“ auszugleichen,
 - „den begonnenen Prozess zum Aufbau eines Endkundenvertriebs, zur verstärkten Kundenorientierung entlang aller Bereiche sowie zum Kompetenzaufbau im Bereich der Digitalisierung stetig und konsequent weiterzuführen“ sowie dass
 - auch „zukünftig ein Höchstmaß an Versorgungssicherheit für Strom, Gas, Wasser, Wärme und Mobilität gewährleistet wird.“

Allen Zielen fehlte die erforderliche Konkretisierung, weshalb sie zum Messen des Zielerreichungsgrads untauglich waren.

- Der hierfür allein zuständige¹²⁰ Aufsichtsratsvorsitzende des Versorgungsunternehmens bewertete den Erfüllungsgrad der Zielvereinbarungen fast durchgängig mit 100 %.¹²¹ Begründende Unterlagen zur Berechnung oder sonstigen Ableitung des Erfüllungsgrades gab es nicht.
- Das gleiche Unternehmen hatte auch mit weiteren Führungskräften Zielvereinbarungen abgeschlossen.¹²² Die Geschäftsführung stellte alljährlich ausnahmslos eine Zielerreichung von 100 % fest und zahlte die maximal mögliche variable Vergütung aus. Eine nachvollziehbare Dokumentation fehlte.
- Ein Unternehmen vereinbarte als persönliche Ziele mit Führungskräften das Erreichen eines bestimmten EBITDA¹²³ sowie mit den Geschäftsführern eine bestimmte jährliche Gewinnausschüttung. Zwar waren diese Ziele messbar, aber als Leistungsanreiz deshalb ungeeignet, weil die jeweiligen Zielwerte deutlich unterhalb dessen lagen, was in mehreren zusammenhängenden Vorjahren jeweils bereits erzielt worden war.
- Außerdem wurden Zielvereinbarungen von Führungskräften öfter an diejenigen der Geschäftsführung gekoppelt. Der von der Geschäftsführung erreichte Zielerreichungsgrad (in der Regel stets 100 %) ergab automatisch den Zielerreichungsgrad der nachfolgenden Führungsebenen. Die vereinbarten Ziele hatten damit nicht immer einen Bezug zur tatsächlichen Leistung der betreffenden Führungskraft.

¹²⁰ Der Aufsichtsrat erhielt die Bewertung lediglich zur Kenntnis.

¹²¹ Einem Geschäftsführer erkannte er in einem Jahr lediglich 95 % an. Zugleich wurde die vertragliche Grundvergütung für diesen Geschäftsführer angehoben.

¹²² Vereinbarungen mit Bereichs- und Abteilungsleitungen.

¹²³ Die Kennzahl beschreibt das Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen.

- Eine Holding vereinbarte mit ihrem Prokuristen neben der Grundvergütung eine variable Vergütung von jährlich maximal 10.000 €. Als Grundlage waren gemäß Anstellungsvertrag jährlich neu abzuschließende separate Zielvereinbarungen vorgesehen. Eine Zielvereinbarung lag nur für das erste Jahr vor. Ohne weitere Begründung wurde für alle folgenden Geschäftsjahre jeweils auf Basis eines Geschäftsführerbeschlusses der Maximalbonus ausgezahlt.

Die Vereinbarung variabler Vergütungsbestandteile erhält ihre wirtschaftliche Legitimation durch den damit verbundenen Anreiz zur Zielerreichung. Sind vereinbarte Ziele nicht messbar, „müheles“ erreichbar oder wird ihre Erfüllung routinemäßig ohne nachvollziehbare Ermittlung des Zielerfüllungsgrads attestiert, gehen von ihnen keine derartigen Anreize aus. Vereinbarte Leistungsziele sollten im Sinne einer „good corporate governance“ daher u. a.

- unter Beachtung der anerkannten SMART-Kriterien¹²⁴ formuliert werden,
- hinreichend anspruchsvoll und mehrjährig¹²⁵ sein sowie
- vor Auszahlung variabler Vergütungsbestandteile in einem transparenten und dokumentierten Verfahren auf ihren Erreichungsgrad überprüft werden.

Kommunale Unternehmen sollten ihre Praxis bei der Gewährung variabler Vergütungen überprüfen und ggf. entsprechend anpassen.

5 Sonstige Aufwandspositionen – Augenmaß gefragt

Die Prüfungen zeigten, dass auch außerhalb des Personalbereichs Aufwand nicht immer mit wirtschaftlichem Augenmaß getätigt wurde.

5.1 Öffentlichkeitsarbeit

Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit ist wirtschaftlich, soweit er dem Grunde und der Höhe nach zur Förderung der Unternehmenszwecke geeignet und erforderlich ist. Dies war bei den geprüften Unternehmen zuweilen nicht erkennbar.

¹²⁴ Danach müssen Ziele spezifisch, messbar, akzeptiert, realisierbar und terminiert sein.

¹²⁵ Auch bei nicht börsennotierten großen Unternehmen finden außer den in § 87 AktG niedergelegten Grundsätzen teilweise die Empfehlungen des DCGK zur Vorstandsvergütung Beachtung.

So feierte eine Wohnungsbaugesellschaft ihr Firmenjubiläum für über 400.000 €. ¹²⁶ Der Aufwand entstand für einen Imagefilm ¹²⁷, eine Ausstellung im Rathaus ¹²⁸, Jubiläumsbücher ¹²⁹, einen Zwei-Tages-Ausflug der Belegschaft ¹³⁰, eine Sonderbeilage in Printmedien ¹³¹, einen Festakt ¹³², ÖPNV-Werbung ¹³³ sowie Plakatierungen ¹³⁴.

Nur zwei Jahre später machte das Unternehmen mit einer Imagekampagne auf den Abschluss einer konzerninternen Restrukturierung aufmerksam. ¹³⁵ Werbemittel waren vor allem Banner, Plakate, Planen für Bauzäune und Social-Media-Anzeigen (Gesamtaufwand: 76.000 €).

Der Gesamtaufwand beider Aktionen war zumindest der Höhe nach nicht erforderlich, um den Bekanntheits- und Beliebtheitsgrad des Unternehmens zu erhalten oder zu steigern und die Kundenakquise zu verbessern. Das vor allem dem sozialen Wohnungsbau verpflichtete Unternehmen hatte keine durch mangelnde Nachfrage bedingten Leerstände zu beklagen, sondern Wartelisten für Mietinteressenten einrichten müssen. Vor diesem Hintergrund erschien bereits der Jubiläumsaufwand, der wesentlich durch multidimensionale Einwirkung auf die regionale Öffentlichkeit verursacht war, deutlich zu hoch. Erst recht galt dies für die zusätzliche Imagekampagne nach nur zwei Jahren. Der Abschluss einer konzerninternen Restrukturierung vermag diese keinesfalls zu rechtfertigen. Mietentscheidungen werden erfahrungsgemäß vor allem von Zustand, Preis und Lage des Wohnraums, nicht aber von der Einbettung des Vermieters in eine Konzernstruktur gesteuert.

Die kommunalen Unternehmen sollten den Umfang ihrer Öffentlichkeitsarbeit strikt an den Erfordernissen des unternehmensspezifischen Marktes ausrichten. Dies gilt vor allem, soweit ein deutlicher Nachfrageüberhang besteht oder für Leistungen des Unternehmens ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht.

5.2 Fortbildungskosten

Personalfortbildung ist grundsätzlich erforderlich, um das für eine ordnungsgemäße Erledigung der Unternehmensaufgaben erforderliche Qualifikationsniveau des Personals sicherzustellen. Allerdings setzt die Wirtschaftlichkeit von Fortbildungen voraus, dass die Fortbildungsinhalte aufgabenbezogene Kompetenzdefizite betreffen und der Fortbildungserfolg unter Beachtung des Minimalprinzips angestrebt wird. Dies blieb zuweilen unberücksichtigt.

¹²⁶ Dies entsprach bei ihr den jährlichen Instandhaltungskosten für 380 Wohnungen bzw. 24.750 m² Wohnfläche.

¹²⁷ 28.000 €.

¹²⁸ 15.000 €.

¹²⁹ 94.000 €. Es wurden 2.000 Exemplare gedruckt. Dies entsprach einem Herstellungsaufwand von 47 € je Buch. Die Öffentlichkeit konnte für einen Abgabepreis von 8 € Exemplare käuflich erwerben. Verkaufsstatistiken oder sonstige Abgabennachweise lagen nicht vor. Selbst unter der unrealistischen Annahme eines vollständigen Abverkaufs, verbleibt dennoch eine Subventionierung von mindestens 78.000 €.

¹³⁰ 54.500 €.

¹³¹ 54.000 €.

¹³² 93.000 €. Es waren 500 Gäste geladen.

¹³³ 41.500 €.

¹³⁴ 27.000 €.

¹³⁵ Die Bevölkerung wurde über die Integration von Tochtergesellschaften informiert. Diese waren zehn Jahre zuvor aus Gründen der Wirtschaftlichkeit formell ausgegliedert worden.

So bildete eine kommunale Gesellschaft einen ihrer Geschäftsführer sowie einen Mitarbeiter innerhalb des fünfjährigen Prüfungszeitraums für insgesamt 53.000 €¹³⁶ fort. Die Höhe der Kosten war vor allem dadurch bedingt, dass mehrtägige Seminare im europäischen und außereuropäischen Ausland gebucht wurden.

Der Geschäftsführer besuchte teilweise Grundlagenseminare.¹³⁷ Die dort vermittelten Kompetenzen sind bei dem Geschäftsführer eines bedeutenden kommunalen Unternehmens bereits bei der Einstellung als vorhanden vorauszusetzen.

Bei den teuren Auslandsseminaren des Mitarbeiters¹³⁸ war nicht erkennbar, warum die angebotene Kompetenzvermittlung nicht zu wesentlich geringeren Kosten auch im Inland hätte erfolgen können. Zudem wiesen die Seminarthemen keinen ohne Weiteres erkennbaren Bezug zur konkreten Tätigkeit des Mitarbeiters sowie zum Unternehmensgegenstand auf.

Kommunale Unternehmen sollten ihren Mitarbeitern Fortbildungen nur im Rahmen eindeutiger betrieblicher Erfordernisse und nicht als verdeckte „benefits“ gewähren.

5.3 Anrufsammeltaxi

Ein Verkehrsunternehmen setzte seit September 2020 zehn Elektro-/Hybridautos als entgeltliche¹³⁹ Anrufsammeltaxis¹⁴⁰ ein.

Für die bis Dezember 2021 geplante Einführungsphase des Projekts waren Kosten von 3,3 Mio. € veranschlagt, die der Bund zu 50 % förderte. Mittelfristig wurde ein Kostendeckungsgrad von 70 % bis 80 % angestrebt. Das Projekt führte zu Prüfungsbeanstandungen, weil

- angesichts eines Kostendeckungsgrads von 6 % während der Prüfung¹⁴¹ und der ab 2022 wegfallenden Fördermittel der angestrebte Deckungsgrad völlig unrealistisch erschien,
- das Projekt trotz fehlender Evaluation und Entgeltkalkulation bis zum Abschluss der Prüfung deutlich erweitert wurde¹⁴² und
- der für 405.000 € beschaffte Fahrzeugbestand nicht angemessen ausgelastet war.¹⁴³

Nachdem der Rechnungshof eine Evaluation sowie eine Wirtschaftlichkeitsanalyse des Projekts gefordert hatte, stellte das Unternehmen dieses im Sommer 2024 ein.

¹³⁶ Geschäftsführer 20.000 €, Mitarbeiter 33.000 €.

¹³⁷ Z. B. „Erfolgreiche Verhandlungsführung“ (St. Gallen), „Basisseminar Projektentwicklung“ (München).

¹³⁸ Z. B. „Governance, Planning and Design Course“ – Executive Summer School (London School of Economics), „Creating Collaborative Solutions“ – Harvard Kennedy School Boston, „The Formation of Global Norms in a Changing World“ – Interdisziplinäre Summer School (Universität Tallinn).

¹³⁹ Einführungstarif: Fahrpreis mit ÖPNV-Zeitkarte 1 € bzw. ohne Zeitkarte 5 € je Fahrt.

¹⁴⁰ Die Taxis konnten per App unter Angabe von Start- und Zielpunkt ohne feste Fahrtrouten gebucht werden. Hatten mehrere Fahrgäste gleiche oder ähnliche Start-/Zielpunkte, so wurden sie mittels Algorithmus in ein Fahrzeug „gepoolt“.

¹⁴¹ Dieser war nicht zuletzt auf geringe Ticketerlöse zurückzuführen. Das Unternehmen hatte keine am Zielkostendeckungsgrad orientierte Entgeltkalkulation durchgeführt, sondern die Ticketerlöse mit dem Ziel festgesetzt, ein einfaches, attraktives und mit Kostenvorteilen für ÖPNV-Kunden verbundenes Tarifmodell anzubieten.

¹⁴² Erweiterung des Einsatzgebiets und der Servicezeiten.

¹⁴³ Parallel wurden – mit unterschiedlicher Schichtdauer – maximal fünf von zehn Fahrzeugen eingesetzt. Die durchschnittliche Laufleistung lag bei etwa täglich 47 km je Fahrzeug. Im Durchschnitt gab es täglich drei bis vier Fahrten je Fahrzeug. Teilweise wurden Fahrzeuge ganze Monate nicht eingesetzt.

Zur Begründung gab es an, die erwirtschafteten Defizite seien nicht mehr finanzierbar gewesen.

Eine wirtschaftliche Unternehmensführung gebietet es, vor Implementierung kostspieliger Projekte ungeachtet einer Anlaufförderung durch Dritte realistische Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen sowie die Projekte rechtzeitig zu evaluieren. Nur so lässt sich das Risiko teurer „Flops“ zulasten der Unternehmensfinanzen angemessen begrenzen.

5.4 Vereinsförderung

Vereinsförderung durch kommunale Unternehmen ist grundsätzlich zulässig, soweit sie auf einen definierten Nutzen bei der Verfolgung der Gesellschaftszwecke abzielt, der im Nachgang einer Erfolgskontrolle zugänglich ist.

Dies war im geprüften Fall der Förderung eines Profi-Sportvereins durch eine kommunale Unternehmensgruppe nicht hinreichend gewährleistet. Zudem begegnete das Verfahren, in dem die Entscheidungen über die Förderung getroffen wurde, Bedenken.

Die Unternehmensgruppe zahlte dem Verein und dessen Umfeld¹⁴⁴ innerhalb von sieben Jahren insgesamt mindestens 2,0 Mio. €. Der Betrag setzte sich aus Spenden- und Sponsoringleistungen sowie Zahlungen für die Nutzung einer VIP-Lounge und weiterer Platzkontingente zusammen.

5.4.1 Grundsatzentscheidung, sonstige Beschlüsse

Die Grundsatzentscheidung über die Förderung des Vereins sowie Entscheidungen über den Abschluss diverser Spenden- und Sponsoringverträge hatte die Geschäftsleitung getroffen, ohne dass zuvor weitere Unternehmensgremien eingebunden worden waren.

Langfristig angelegte, vertraglich vereinbarte Vereinsförderung im hier in Rede stehenden Umfang geht mit bedeutenden finanziellen Verpflichtungen des Unternehmens einher.

Der Rechnungshof hat daher dem Unternehmen empfohlen,

- auch jenseits satzungsrechtlich geregelter Erfordernisse an eine Grundsatzentscheidung der Geschäftsleitung zur Vereinsförderung die Aufsichtsgremien und die Gesellschafter zu beteiligen,
- dem Aufsichtsrat im Rahmen der jährlichen Beratungen des Wirtschaftsplans wesentliche finanzielle Aufwendungen im Rahmen der Vereinsförderung zu erläutern sowie
- die Beteiligung der Gremien und deren etwaige Beschlüsse zu dokumentieren.

Im Nachgang zur Prüfung hat die Unternehmensgruppe mitgeteilt, zukünftig protokollierte Geschäftsleitungsbeschlüsse zu fassen und zu wesentlichen Sponsoringmaßnahmen bei den Beratungen zum Wirtschaftsplan und zum Jahresabschluss transparent zu berichten.

5.4.2 Interessenkonflikte

An der Bewilligung von Spenden und dem Abschluss von Sponsoringverträgen im Volumen von 950.000 € wirkte ein Mitglied der Geschäftsleitung mit, das gleichzeitig im Verein beratend tätig war.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Diverse Fanprojekte.

¹⁴⁵ Einige Wochen vor dem altersbedingten Ausscheiden bei der Unternehmensgruppe übernahm der Geschäftsleiter außerdem beim Sportverein die Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden.

Die für Mitglieder der Unternehmensleitung geltende Treuepflicht gebietet es ihnen, sogar schon den Eindruck zu vermeiden, sie könnten aufgrund Interessen Dritter in ihrer unbedingten Verpflichtung auf das Unternehmensinteresse befangen sein.¹⁴⁶

Um eine Pflichtverletzung zweifelsfrei auszuschließen, sollte ein betroffenes Mitglied der Geschäftsleitung den Interessenkonflikt offen legen und am Entscheidungsprozess nicht teilnehmen.¹⁴⁷

5.4.3 VIP-Lounge und sonstige Kartenkontingente

Die Unternehmensgruppe mietete für drei Jahre eine VIP-Lounge mit 13 Plätzen zu jährlichen Kosten von 107.000 €. ¹⁴⁸ Zusätzlich erwarb sie zum Preis von 58.000 € für mindestens sechs Spielzeiten jeweils 40 Dauerkarten sowie bei einzelnen Spielen bis zu 200 weitere Eintrittskarten für insgesamt bis zu 2.000 €.

Es war vorgesehen, diese Berechtigungen zur Pflege von Geschäftspartnerschaften sowie als Führungsinstrument gegenüber Bediensteten und Führungskräften der Unternehmensgruppe zu nutzen.

Die genannten Zwecke konnten den Umfang des Aufwands für die Berechtigungen schon deshalb nicht wirtschaftlich legitimieren, weil diese häufig nicht annähernd ausgenutzt wurden. Bis zu sieben Loungeplätze je Spiel blieben im Einzelfall frei.¹⁴⁹ Für die letzten drei untersuchten Spielzeiten blieben insgesamt 65 Plätze ungenutzt.¹⁵⁰ Zudem hatte das Unternehmen dem Aufsichtsratsvorsitzenden des Sportvereins bei mindestens zwei Spielen insgesamt sieben Karten zur Verfügung gestellt.¹⁵¹ Ungenutzte oder unternehmensfremden Dritten zur Verfügung gestellte Berechtigungen konnten die vom Unternehmen genannten Zwecke nicht fördern.

Der Rechnungshof hat die Unternehmensgruppe aufgefordert, den Bedarf für den Erwerb der Berechtigungen kritisch zu überprüfen und eine dokumentierte Erfolgskontrolle im Hinblick auf die mit dem Berechtigungserwerb verfolgten Zwecke durchzuführen.

Im Nachgang zur Prüfung hat die Unternehmensgruppe den Vertrag über die Anmietung einer VIP-Lounge gekündigt.

6 Kommunale Unternehmensstiftungen – keine Stiftung ohne Zustiftung

6.1 Kommunalrechtliche Zulässigkeit

Die Einbringung von Gemeindevermögen in Stiftungen ist nur zulässig, wenn dies der kommunalen Aufgabenerfüllung dient und der mit der Stiftung verfolgte Zweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann.¹⁵² Dies setzt prinzipiell voraus, dass bereits im Zeitpunkt der Stiftungsgründung eine quantitativ bedeutsame private Beteiligung feststeht, die bei Zweckverfolgung in anderen Rechtsformen so nicht zu erwarten wäre.

¹⁴⁶ Noack/Zetzsche, Kölner Kommentar zum Aktiengesetz, 4. Auflage 2023, § 93 AktG, Rn. 112.

¹⁴⁷ Koch, AktG, 2024 (18. Auflage), § 93 Randnummer 58 m. w. N.

¹⁴⁸ Der Bereitstellungspreis betrug für jeden Heimspieltag des Vereins 485 € je Loungenplatz.

¹⁴⁹ Kosten: 3.395 €.

¹⁵⁰ Kosten: 31.525 €.

¹⁵¹ Kosten: 3.395 €.

¹⁵² § 84 Abs. 2 GemO sowie Kommunalbericht 2014, Nr. 6 Tz. 6.6 und Stellungnahme des Rechnungshofs an die Enquetekommission 16/1 vom 2. Dezember 2014 (Vorlage Nr. 176, veröffentlicht in OPAL rlp).

Die kommunalrechtlichen Anforderungen an ein Stiftungsgeschäft sind auch dann zu beachten, wenn nicht eine Kommune, sondern eine unmittelbare oder mittelbare kommunale Eigengesellschaft Vermögen an eine Stiftung übertragen will. Die in solche Beteiligungen ausgelagerten Mittel gehören auch zum kommunalen Vermögen im Sinne von § 84 Abs. 2 GemO.¹⁵³

Diesen rechtlichen Voraussetzungen genügten Stiftungsgründungen kommunaler Unternehmen teilweise nicht. So hatte ein städtisches Versorgungsunternehmen (Eigengesellschaft der Stadt) zwei Stiftungen zur nachhaltigen Förderung und Bewahrung von Kunst und Kultur (nachfolgend: Kulturstiftung) sowie zur nachhaltigen Förderung des Klimaschutzes im Versorgungsgebiet und zur Förderung von Projekten in Entwicklungsländern (nachfolgend: Umweltstiftung) errichtet. Das eingebrachte Stiftungsvermögen betrug jeweils 100.000 €. Quantitativ bedeutsame private Zustiftungen waren weder bei der Gründung erfolgt noch gesichert in Aussicht gestellt und unterblieben auch in der Folgezeit.

Die Stiftungsgründungen verstießen gegen § 84 Abs. 2 GemO und daher mit der Rechtsfolge ihrer Nichtigkeit gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne von § 134 BGB.¹⁵⁴ Die konstitutiv wirkende Anerkennung der Stiftungsbehörde vermag die Mängel des Stiftungsgeschäfts nicht zu heilen.¹⁵⁵

Bei Stiftungsgründungen durch kommunale Unternehmen sind die kommunalrechtlichen Anforderungen zu beachten. Bei bestehenden Stiftungen, die die Anforderungen nicht erfüllen, sind aus der Nichtigkeit des Stiftungsgeschäfts zu ziehende Folgerungen für den Bestand der Stiftung zu prüfen.¹⁵⁶

6.2 Laufende Finanzierung durch die kommunalen Unternehmensstifter

Das Versorgungsunternehmen beließ es nicht bei der Gestellung des Stiftungskapitals, sondern gewährte aufgrund von Regelungen in den Stiftungssatzungen den beiden Stiftungen jährliche Zuwendungen in beträchtlicher Höhe (500.000 € bei der Umweltstiftung sowie bis zu 862.000 € bei der Kulturstiftung).

Das begegnete bei beiden Stiftungen aus unterschiedlichen Gründen Bedenken:

Umweltstiftung

- Aus den Gründungsunterlagen war nicht erkennbar, welche Überlegungen für die Festlegung des jährlichen Zuwendungsbetrags leitend waren.
- Die Stiftung verfügte bei Abschluss der Prüfung über ein Bankguthaben von 2,0 Mio. € und Rücklagen von 1,3 Mio. €.
- Aus nicht zeitnaher Mittelverwendung resultierende hohe Rücklagen oder unangemessene Ergebnisvorträge können die Gemeinnützigkeit der Stiftung gefährden und so steuerliche Nachteile für Stiftung und Zuwendungsgeber verursachen.
- Das Versorgungsunternehmen musste zur Erfüllung seiner Zuwendungsverpflichtungen die Hilfe von Tochtergesellschaften in Anspruch nehmen.
- Die Stiftung war als begleitende Kompensationsmaßnahme für den CO₂-Ausstoß eines von der Stifterin geplanten Kraftwerks gegründet worden. Dieses Projekt

¹⁵³ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Dezember 2012 – 16 A 1451/10 (juris Rn. 83). Die Entscheidung ist auf der Grundlage der mit § 84 Abs. 2 GemO wortgleichen Regelung in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung ergangen.

¹⁵⁴ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, a. a. O. Rn. 80.

¹⁵⁵ Vgl. unter anderem Ellenberg, in: Grüneberg, BGB, 83. Auflage (2024), § 80 Rn. 2 m. w. N., Stumpf, in: Stumpf u. a., Stiftungsrecht, 3. Auflage (2018), § 80 Rn. 79.

¹⁵⁶ Vgl. dazu die Stellungnahme des Rechnungshofs an die Enquetekommission 16/1, a. a. O., S. 5 f.

wurde jedoch nach Stiftungsgründung aufgegeben. Der Zweck der Zuwendungen war damit entfallen.

Die dauerhafte, ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsgebers erfolgende „Überalimentierung“ einer Stiftung, deren Gründungszweck entfallen ist, verstößt gegen die Anforderungen an eine wirtschaftliche Unternehmensführung.

Kulturstiftung

- Die satzungsrechtliche Zuwendungspflicht war auf fünf Jahre nach der Gründung sowie 500.000 € jährlich begrenzt. Dementgegen leistete das Unternehmen auch nach Ablauf der fünf Jahre und in überobligatorischer Höhe weiter. So betrugen die Zuwendungen beispielsweise allein im Zeitraum 2014 bis 2019 mindestens 4,6 Mio. €.
- Über die finanziell höchst bedeutsamen überobligatorischen Leistungen entschied allein die Geschäftsführung.¹⁵⁷ Mangels Beteiligung der Unternehmensgremien kamen auch kommunalrechtliche Ingerenzrechte des Stadtrats¹⁵⁸ nicht zum Zuge, obwohl die Leistungen des Unternehmens an die Stiftung spürbar dessen Bilanzgewinn und damit auch eine etwaige Gewinnausschüttung an die Stadt minderten, weshalb sie für Letztere haushaltsbedeutsam waren.
- Gründung und laufende Alimentation der Stiftung unterlagen zudem grundsätzlichen rechtlichen Bedenken, weil kein hinreichender Bezug des Stiftungszwecks zum Unternehmensgegenstand des Versorgungsunternehmens erkennbar war.

Kommunale Unternehmen sollten – soweit kommunalrechtlich zulässig – nur Stiftungen mit Bezug zum Unternehmensgegenstand gründen. Soweit deren laufende Bezuschussung über Bagatellbeträge hinausgeht, sollten Wertgrenzen definiert und zumindest gesellschaftsrechtliche Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats erwogen werden.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Die Leistungen an die Stiftung unterlagen nach der Satzung des Unternehmens keinem ausdrücklichen Gremienvorbehalt; solche Vorbehalte bestanden beispielsweise für die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, den Abschluss von Gewährverträgen und die Bestellung sonstiger Sicherheiten, wenn im Einzelfall 500.000 € bzw. 200.000 € überschritten wurden.

¹⁵⁸ § 88 Abs. 1 Satz 6, Abs. 3 GemO.

¹⁵⁹ Vgl. § 52 GmbHG und § 111 Abs. 4 AktG.