Bundesrechnungshof

Bericht

an das
Bundesministerium der Finanzen

nach § 88 Abs. 2 BHO

Vergütung von Geschäftsleitungen bei Bundesunternehmen - Praktische Aspekte zur Angemessenheit und zu Zielvereinbarungen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 4 - 2020 - 0061

Bonn, den 1. Dezember 2020

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 4

1 Vorbemerkung 6

2 Angemessenheitsprüfung 7

2.1 Unterlassene Angemessenheitsprüfung 7

2.2 Angemessenheit wird aus Vergütungsforderungen abgeleitet 9

2.3 Fehlender Vergütungsvergleich 9

2.4 Gesamtvergütung und jede einzelne Komponente müssen für sich angemessen sein 10

2.5 Aufgabenbereich und Leistung sind Angemessenheitskriterium 11

2.6 Ausreichend offener Vergütungsvergleich 12

2.7 Angemessenheitsprüfung darf Veränderungen nicht außer Betracht lassen 13

2.8 Angemessenheitsprüfung nicht nur mittels internen Vergleichs 14

2.9 Zu hohe Vergütung wegen mangelnder Angemessenheitsprüfung 14

3 Vergütungsbestandteile 15

3.1 Versorgungszusagen 15

3.2 Beiträge für die Alterssicherung 15

3.3 Sonstige kritische Vergütungsbestandteile 16

3.4 D&O Versicherung 16

4 Musteranstellungsverträge 17

4.1 Abweichung von Musteranstellungsverträgen 17

4.2 Ungleichbehandlung bei Abweichungen vom Musteranstellungsvertrag 18

4.3 Abweichung vom Musteranstellungsvertrag impliziert unangemessene Vergütung 18

4.4 Vermischung von Tarifrecht und freier Marktvergütung 18

5 Sitzungsvorbereitung 19

5.1	Rechtzeitige Sitzungsvorbereitung	19
5.2	Unklare Zuständigkeit für Zielbemessung	20
5.3	Schlechtleistung bleibt unberücksichtigt	20
6	Dokumentation	21
6.1	Mängel bei der Dokumentation	21
6.2	Mangelhafte Dokumentation wird hingenommen	21
7	Verhältnis fixer zu variabler Vergütung	21
7.1	Anteil der variablen Vergütung	21
7.2	Begrenzung der variablen Vergütung	21
8	Sachgerechte Ziele	22
8.1	Messbare Ziele	22
8.2	Ziele messbar machen	23
8.3	Weitere Voraussetzungen für messbare Ziele	23
8.4	Inhaltlich ungeeignete Ziele	24
8.5	Nicht ambitionierte Ziele	25
8.6	Einfluss der Geschäftsführung auf die Ziele	26
8.7	Mehrjährige Ziele	26
9	Zeitpunkt für die Zielvereinbarungen	28
9.1	Verspätete Zielvereinbarungen	28
9.2	Verspäteter Abschluss der Zielvereinbarung ist in der Entsprechenserklärung offenzulegen	28
10	Zielerreichungskontrolle	29
10.1	Grundsätze zur Zielerreichungskontrolle	29
10.2	Unzureichende Zielerreichungskontrolle	29
10.3	Unzureichende Dokumentation des Aufsichtsrates zum Zielerreichungsgrad	31

0 Zusammenfassung

0.1 Der Bundesrechnungshof prüft Unternehmensbeteiligungen des Bundes mit seiner Betätigungsprüfung nach § 92 BHO. Hierbei hat er auch die Vergütung der Geschäftsleitungen von Unternehmen geprüft, an denen der Bund beteiligt ist. Der Bundesrechnungshof hat bei diesen Prüfungen zahlreiche wiederkehrende Mängel festgestellt. Zu ihrer künftigen Vermeidung hat er eine Reihe von Empfehlungen erarbeitet.

Der vorliegende Bericht stellt die festgestellten Mängel zusammengefasst dar und gibt die Empfehlungen wieder. Die Empfehlungen sind in grau unterlegten Übersichten gesondert hervorgehoben.

0.2 Die Darstellung der Mängel und die Empfehlungen betreffen Grundsätzliches zur Angemessenheit der Vergütung der Geschäftsleitungen (Tz. 2) und gehen auf einzelne besondere Bestandteile der Vergütungen ein, so auf Versorgungs-, Alterssicherungs- und Versicherungsvereinbarungen (Tz. 3).

0.3 Der Bericht berücksichtigt zudem die Bedeutung von Musteranstellungsverträgen für die Ermittlung der Angemessenheit der Vergütungsbestandteile (Tz. 4).

0.4 Weitere Schwerpunkte sind Empfehlungen an die Beteiligungsführung zur Vorbereitung von Aufsichtsratsmitgliedern des Bundes auf Aufsichtsratssitzungen, in denen Vergütungsvereinbarungen beschlossen werden sollen (Tz. 5.1). Die Empfehlungen richten sich an die Beteiligungsführung und die Fachreferate und betreffen auch deren Zusammenarbeit (Tz. 5.2).

0.5 Weitere Empfehlungen betreffen die Dokumentation der maßgebenden Erwägungen für die Festlegung der angemessenen Vergütung (Tz. 6) und das Verhältnis von fixen und variablen Vergütungsbestandteilen (Tz. 7).

0.6 Die abschließenden Nummern gehen auf Zielvereinbarungen ein, die mit Geschäftsleitungen von Unternehmen getroffen werden, an denen der Bund beteiligt ist. Die Empfehlungen betreffen die sachgerechte

Festlegung von operationalisierbaren Zielen (Tz. 8), den Zeitpunkt ihrer Festlegung (Tz. 9) und die Kontrolle der Zielerreichung (Tz.10).

0.7 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass seine Empfehlungen einen Beitrag dazu leisten, die von ihm festgestellten Mängel in Zukunft zu vermeiden. Er versteht seinen vorliegenden Bericht dabei als Ergänzung zu

- den von der Bundesregierung am 16. September 2020 beschlossenen neuen Grundsätzen guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes,

- dem darin enthaltenen „Teil I Public Corporate Governance Kodex des Bundes" sowie dem „Teil II Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung", die den Unternehmen sowie den Beteiligungsführungen des Bundes Vorgaben zur Vergütung der Unternehmensleitungen aufgeben, und

- der vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Mai 2020 herausgegeben „Handreichung für Zielvereinbarungen mit Geschäftsleitungen in Bundesunternehmen", die auf Fragen der variablen Vergütung eingeht.

0.8 Diese vom BMF herausgegebene Handreichung hat zwar keinen rechtsverbindlichen Charakter. Sie ist jedoch geeignet, nachfolgend aufgeführte und vom Bundesrechnungshof immer wieder festgestellte Mängel bei der Festlegung der Vergütung von Unternehmensleitungen vermeiden zu helfen. Den vorliegenden Bericht verbindet der Bundesrechnungshof deshalb mit dem Appell, die vom BMF herausgegebene Handreichung für Zielvereinbarungen faktisch als verbindlich zu behandeln.

1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof prüft Unternehmensbeteiligungen des Bundes mit seiner Betätigungsprüfung nach § 92 BHO. Bei diesen Prüfungen hat er auch die Vergütung der Geschäftsleitungen im Blick. Der Bundesrechnungshof hat immer wiederkehrende Mängel zu diesem Thema festgestellt. Der vorliegende Bericht fasst die Prüfungsfeststellungen zusammen und gibt jeweils Empfehlungen.

Das Bundeskabinett hat am 16. September 2020 die neuen Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) verabschiedet. Der darin enthaltene „Teil I Public Corporate Governance Kodex des Bundes" sowie der „Teil II Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung" geben den Unternehmen sowie den Beteiligungsführungen des Bundes Vorgaben zur Vergütung der Unternehmensleitungen auf. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat darüber hinaus bereits im Mai 2020 für die Ressorts eine „Handreichung für Zielvereinbarungen mit Geschäftsleitungen in Bundesunternehmen" erstellt. Diese Handreichung geht detailliert auf Fragen der variablen Vergütung ein. Im Gegensatz zu den oben genannten Richtlinien stellt sie jedoch keine Dienstvorschrift dar.

Die Bereitschaft und die Einsicht, sich an diese Handreichung und den darin gegebenen Empfehlungen zu halten, ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bislang bei den Bundesressorts unterschiedlich ausgeprägt. Die in diesem Bericht aufgeführten Prüfungsfeststellungen belegen die sachliche Notwendigkeit, die „Handreichung für Zielvereinbarungen mit Geschäftsleitungen in Bundesunternehmen" und ihre Vorgaben anzuwenden. Die Handreichung repräsentiert eine Best-Practice. Sie ist in hohem Maße geeignet, die nachfolgend aufgeführten und vom Bundesrechnungshof immer wieder festgestellten Mängel bei der Vergütung von Unternehmensleitungen zu vermeiden.

Den vorliegenden Bericht verbindet der Bundesrechnungshof deshalb mit dem Appell, die vom BMF herausgegebene Handreichung für Zielvereinbarungen faktisch als verbindlich zu behandeln. Eine im Einzelfall von einer Beteiligungsführung vermutete Notwendigkeit, von der darin niedergelegten Best-Practice abzuweichen, sollte von den Verantwortlichen hinreichend nachgewiesen und die Begründung dokumentiert werden.

Anzumerken bleibt darüber hinaus, dass die hier aufgeführten Mängel auch die Erfolgskontrolle bei staatlichen Unternehmensbeteiligungen negativ beeinflussen. Gerade auf die Erfolgskontrolle haben die Beteiligungsführungen nach den verbindlichen Vorgaben der neuen Grundsätze ein größeres Gewicht zu legen.

In diesem Bericht folgt die Darstellung der typischen Mängel fallbezogen dem Vergütungskreislauf. Nach diesem gilt es zunächst bei Abschluss eines Anstellungsvertrages eine angemessene Vergütungshöhe zu finden (Angemessenheitsprüfung). Dabei gehen wir auch auf die einzelnen Vergütungsbestandteile ein. Für den Abschluss eines Anstellungsvertrages hat das BMF Musterverträge entwickelt. In der Regel ist es der Aufsichtsrat, der anschließend mit den Mitgliedern der Geschäftsleitung jährlich Ziele für variable Vergütungskomponenten vereinbart. Hierzu bedarf es im Vorfeld einer ordentlichen Sitzungsvorbereitung durch die Beteiligungsführung. Sowohl für die Beteiligungsführung als auch für den Aufsichtsrat gilt es, sachgerechte Ziele zu identifizieren und rechtzeitig zu vereinbaren. Im weiteren Verlauf haben Beteiligungsführung und Aufsichtsrat die Zielerreichung zu kontrollieren.

Nachfolgend wird auf den Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) verwiesen. Dabei bezieht sich „PCGK alt" auf den Stand 30. Juni 2009 und „PCGK neu" auf den erst kürzlich vom Bundeskabinett verabschiedeten PCGK mit Stand vom 16. September 2020.

2 Angemessenheitsprüfung

2.1 Unterlassene Angemessenheitsprüfung

Die erstmalige Vergütung eines Geschäftsführers hatten Beteiligungsführung und Aufsichtsrat ohne eine hinreichende Angemessenheitsprüfung festgelegt. Maßgeblich war für die Beteiligten das im Bundeshaushaltsrecht niedergelegte Besserstellungsverbot (öffentliches Recht). Angemessenheitskriterien privatrechtlicher Unternehmen haben Beteiligungsführung und Aufsichtsrat bei dem Unternehmen dagegen nicht berücksichtigt (Zivilrecht). Alle anschließenden, später erfolgten Vergütungserhöhungen und ein Neuvertrag auf Geschäftsführungsebene orientierten sich an diesen beiden ersten Vergütungen. Der PCGK fordert vom Aufsichtsrat eine sorgfältige und gewissenhafte Angemessenheitsprüfung.[1]

[1] Vgl. PCGK alt Nummer 4.3.1 und PCGK neu Nummer 5.3.2.

Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass der PCGK zum Zeitpunkt der Gründung des Unternehmens nicht in Kraft gewesen sei. Die Musteranstellungsverträge des PCGK seien bei der Erstabfassung der Anstellungsverträge nicht bekannt gewesen. Die Geschäftsführergehälter habe man auf der Grundlage von Abstimmungen auf Staatssekretärsebene festgelegt. Der Aufsichtsrat habe keinen Einfluss auf die Vertragsverhandlungen nehmen können, da er noch nicht konstituiert gewesen sei. Ein branchenübergreifender Vergleich sei nicht durchgeführt worden, weil er nicht möglich gewesen sei. Es habe kein geeignetes Kriterium für einen Vergütungsvergleich bestanden. Gleichwohl habe man die Höhe der Vergütung beim ersten Vertragsabschluss durchaus hinreichend hinsichtlich ihrer Angemessenheit geprüft.

Die Einwände überzeugten nicht. Es bestanden durchaus Musteranstellungsverträge, an denen sich die Beteiligungsführung hätte orientieren können. Sie hätten bereits bei Abschluss der ersten Anstellungsverträge zur Angemessenheitsprüfung herangezogen werden müssen. Nach der Satzung lag die organschaftliche Zuständigkeit für die Anstellung der Geschäftsführer und damit für die Festlegung der Vergütungshöhe beim Aufsichtsrat. Wenn der Aufsichtsrat noch nicht konstituiert war und deshalb, wie behauptet, keinen Einfluss auf die Vertragsverhandlungen hatte, lag darin ein Satzungsverstoß. Die vom Ressort angeführte Vermutung, branchenübergreifende Vergütungsvergleiche seien nicht möglich gewesen, ist nicht belegt und beruht auf einer unzutreffenden Annahme. Gleiches galt für den Einwand, es hätten keine geeigneten Kriterien für einen Vergütungsvergleich vorgelegen. Wie die Beteiligten die Angemessenheit der Vergütung in Bezug auf die Marktüblichkeit „hinreichend" geprüft haben wollen, wenn ein Vergütungsvergleich unmöglich war, ist nicht erklärlich.

In der Regel ist der Aufsichtsrat verantwortlich dafür, dass die Geschäftsleitungsvergütung angemessen ist. Um dieser Pflicht gerecht zu werden, bedarf es einer sorgfältigen und gewissenhaften Angemessenheitsprüfung. Die Beteiligungsführung hat diese für die Bundesvertreter im Aufsichtsrat vorzubereiten. Zur Wahrung der Bundesinteressen hat sie darauf hinzuwirken und zu dokumentieren, dass eine sachgerechte Angemessenheitsprüfung durch den Aufsichtsrat gegeben ist. Verneinen die Verantwortlichen, dass geeignete Vergütungsvergleiche vorliegen, ist in anderer geeigneter Weise die Angemessenheit der Vergütung zu belegen. Als Obergrenze könnte u. a. das haushalts-

rechtliche Besserstellungsverbot und damit die Anlehnung an Besoldungsstrukturen des öffentlichen Dienstes in Betracht kommen. In diesem Fall wären weitergehende Nachweise entbehrlich.

2.2 Angemessenheit wird aus Vergütungsforderungen abgeleitet

Nicht nur bei der Erstanstellung eines Mitglieds der Geschäftsführung fehlten Angemessenheitsprüfungen. Auch bei der Nachbesetzung der Geschäftsführung hatte ein Aufsichtsrat nicht dokumentiert, welche Vergütungshöhe angemessen war. Für das Ausschreibungsverfahren zur Nachbesetzung legte der Aufsichtsrat die Höhe ebenfalls nicht fest. Die Vergütung der Geschäftsführer basierte vorrangig auf den Forderungen der ausgewählten Bewerber. Der Bundesrechnungshof hatte in diesem Fall empfohlen, bei künftigen Nachbesetzungen eine Vergütung in Anlehnung an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst als Auswahlkriterium festzulegen. Für darüber hinaus gehende Forderungen sollte der Aufsichtsrat nur dann variable, leistungsabhängige Komponenten in Betracht ziehen und auszahlen, wenn das Besserstellungsverbot nicht greift und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens eine Zahlung zulässt. Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass eine besonders qualifizierte Besetzung der Geschäftsleitung erforderlich gewesen sei. Das Vergleichsumfeld für die Vergütung habe sich aus den Gehaltsvorstellungen der geeigneten Bewerber ergeben. Das verhandelte Gehalt sei auch im Vergleich mit zwei anderen Bundesbeteiligungen gerechtfertigt gewesen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes waren die Einwände nicht überzeugend.

Die Gehaltsvorstellungen möglicher Bewerber für die Geschäftsführung sind für sich kein hinreichender Beleg der Angemessenheit. Es bedarf objektiver, vergleichender Referenzen (hinreichender Vergütungsvergleich). Zu den materiellen Kriterien gehören dabei u. a. die Qualifikation und Berufserfahrung, die bei der Festlegung der Vergütung und damit bei deren Angemessenheit eine Bedeutung haben.

2.3 Fehlender Vergütungsvergleich

In einem weiteren Fall hatten es der Aufsichtsrat und die Beteiligungsführung versäumt, die Angemessenheit der Vergütung im Sinne eines Vergleiches mit ähnlichen Unternehmen zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Aufsichtstrat für die Angemessenheit der Geschäftsführer-

vergütung Sorge zu tragen hat. Die Beteiligungsführung hat die Bundesvertreter im Aufsichtsrat zudem hierzu vorzubereiten und von ihnen eine sachgerechte Angemessenheitsprüfung einzufordern. Die dazugehörigen Maßnahmen sind zu dokumentieren.

Die rechtlich normierte Pflicht des Aufsichtsrates, für eine angemessene Vergütungen Sorge zu tragen, ergibt sich aus den gesellschaftsrechtlichen Regelungen wie beispielsweise §§ 116, 93 AktG i. V. m. § 87 AktG. Die vollständige Unterlassung einer Angemessenheitsprüfung stellt einen Pflichtverstoß des Aufsichtsrates dar, sofern dieser über die Personalkompetenz für die Geschäftsleitung verfügt. Gleiches gilt für eine unsachgemäß durchgeführte Angemessenheitsprüfung je nach dem Grad der unzureichend durchgeführten Prüfung.[2]

2.4 Gesamtvergütung und jede einzelne Komponente müssen für sich angemessen sein

Bei einem Unternehmen ließ der Aufsichtsrat zwar das variable Vergütungssystem und den dazu genutzten Benchmark extern überprüfen. Die Angemessenheit der Gesamtvergütung war jedoch nicht Gegenstand dieser Überprüfung. Beteiligungsführung und Aufsichtsrat leiteten aus den Feststellungen der Berater zu den Einzelkomponenten des Vergütungssystems auch inzident die Angemessenheit der Gesamtvergütung ab. Deutliche Anzeichen für eine gebotene Anpassung des Vergütungssystems bereits nach dem ersten Jahr seiner Anwendung blieben so wirkungslos.

Die Zielvergütungen der vorgenannten Geschäftsführung bewegten sich im Vergleich zu vergleichbar großen Unternehmen in einem angemessenen Rahmen. Jedoch führten die variablen Vergütungsanteile bei höchst möglicher Zielerreichung zu einer unangemessen hohen Gesamtvergütung. Der Bundesrechnungshof empfahl, bei der Bewertung der Angemessenheit der Gesamtvergütung die mögliche Bandbreite der variablen Vergütungsanteile miteinzubeziehen. Er wies zudem darauf hin, dass neben einschlägigen Vergütungsstudien auch das besondere Wettbewerbsumfeld bei Bundesbeteiligungen in die Bewertung einfließen muss. So erzielte dieses Unternehmen den weit überwiegenden Teil des Umsatzes mit Produkten für öffentliche Auftraggeber. Das

[2] Vgl. PCGK alt Nummer 4.3.1 und PCGK neu Nummer 5.3.2.

zuständige Ressort hat auf den externen Vergütungsvergleich verwiesen und war der Überzeugung, auch die Gesamtvergütung liege unter dem Vergleichsmarkt. Zudem stünde das Unternehmen auch bei öffentlichen Aufträgen im Wettbewerb. Der Bundesrechnungshof akzeptierte den externen Vergütungsvergleich nicht als Maßstab, denn dieser bezog sich auf DAX-Unternehmen, die mit dem infrage stehenden Unternehmen nicht annähernd vergleichbar waren.

Sowohl die Gesamtvergütung als auch jede einzelne Vergütungskomponente muss für sich angemessen sein.[3] Vergleichsvergütungen sind sorgfältig auszuwählen, ihre Geeignetheit ist dokumentiert zu begründen.

2.5 Aufgabenbereich und Leistung sind Angemessenheitskriterium

Im Zuge der Neubesetzung wurde der Anstellungsvertrag des Geschäftsführers A geändert. So wurde sein Zuständigkeitsbereich in einem wesentlichen Punkt reduziert und zugleich seine Leistungszulage dynamisiert. Die Dynamisierung wirkte sich vergütungserhöhend aus. Bei privatrechtlichen Unternehmen ist der Aufgabenumfang wesentliches Angemessenheitskriterium. Je umfassender und verantwortungsvoller die Aufgaben sind, desto höher ist in der Regel die Vergütung. Reduziert sich der Aufgabenumfang und erhöht sich dennoch zugleich die Vergütung, ist der Nachweis zu führen, dass und aus welchem Grunde und in welchem Umfang die Verantwortung für den reduzierten Aufgabenbereich ausgleichend gestiegen sein soll. Eine solche Begründung unterließen Beteiligungsführung und Aufsichtsrat.

Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass mit der Verringerung der Aufgaben des A lediglich sein ursprünglicher Zuständigkeitsbereich wiederhergestellt worden sei. A habe die nunmehr von ihm wieder abgezogenen Aufgabenbereiche zuvor über seinen originären Zuständigkeitsbereich hinaus von seinem Geschäftsleitungskollegen B zusätzlich übernommen, weil dieser in diesem Bereich Schlechtleistungen erbracht habe. Dieser Einwand relativierte zwar die Prüfungsfeststellung in Bezug auf A. Gleichwohl blieb unbegründet, warum, auch bezogen auf seinen ursprünglich geringeren Aufgabenbereich, für A ohne nähere Begründung nun eine höhere Vergütung angemessen gewesen sein sollte. Zudem stellte der Einwand die Angemessenheit der Vergütung des B infrage. Denn sowohl der Aufgabenbereich als auch die erbrachte Leistung von B

[3] Vgl. Vgl. PCGK alt Nummer 4.3.1 und PCGK neu Nummer 5.3.2.

waren demnach geringer, als es der Geschäftsgrundlage für die Vergütungshöhe bei Vertragsabschluss mit B entsprochen hatte. Es hätte sich aufdrängen müssen, dass die Vergütung von B durch diese Entwicklung unangemessen hoch geworden war.

Bei der Prüfung der angemessenen Geschäftsleitungsvergütung sind insbesondere die (prognostizierten) Aufgaben und zu erbringenden Leistungen als wesentliche Kriterien zu berücksichtigen. Verringert sich das Anforderungsprofil bei Vertragsverlängerung, Vertragsänderung oder Neubesetzung, kann nicht mehr automatisch von einer fortgesetzten Angemessenheit der bestehenden Vergütungshöhe ausgegangen werden.

2.6 Ausreichend offener Vergütungsvergleich

Bei einem Unternehmen „1" stellten Beteiligungsführung und Aufsichtsrat zwar einen Vergütungsvergleich an. Allerdings verglichen sie die Vergütung der dortigen Geschäftsführer Y und Z ausschließlich mit einer Bundesbeteiligung „2". Ob die zu Vergleichszwecken herangezogene Geschäftsführervergütung bei „2" überhaupt angemessen war, berücksichtigten Beteiligungsführung und Aufsichtsrat nicht. Und dies, obwohl die Beteiligungsführung von kritischen Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zur fragwürdigen Angemessenheit der Vergütung im Vergleichsunternehmen „2" wusste.

Der Bundesrechnungshof empfahl, die Geschäftsleitungsvergütung anderer Bundesunternehmen nur dann als Vergleichsmaßstab zuzulassen, wenn nachvollziehbar gewährleistet ist, dass diese Unternehmen zum einen tatsächlich hinreichend vergleichbar sind und zum anderen deren Vergütungen als angemessen gelten können. Weiter sollte ausgeschlossen werden, dass für eine Angemessenheitsprüfung lediglich ein einziges Bundesunternehmen als Vergleichsmaßstab herangezogen wird. Auch war die Begrenzung des Vergütungsvergleichs auf Unternehmensbeteiligungen ausschließlich des eigenen Ressorts nicht hilfreich. Bundesbeteiligungen anderer Bundesressorts können zu Vergleichszwecken durchaus geeignet sein. Fehlt für einen Vergütungsvergleich eine hinreichend große Vergleichsmenge, sollten Vergütungsstudien genutzt werden.

Für Vergütungsvergleiche sollte sich auf mehr als nur ein Vergleichsunternehmen bezogen werden. Ein Vergleich setzt stets eine hinreichend große Vergleichsmenge voraus. Vergleichsunternehmen können auch Unternehmen im Zuständigkeitsbereich anderer Bundesressorts sein. Dabei ist dokumentiert sicherzustellen, dass und aus welchen Gründen die Vergleichsunternehmen für den Vergleich geeignet sind. Sowohl der Vergleich als auch die sich daraus ableitende Angemessenheitsprüfung sind zu dokumentieren.

2.7 Angemessenheitsprüfung darf Veränderungen nicht außer Betracht lassen

Zur Prüfung der Angemessenheit der Geschäftsführungsvergütung hatte eine Beteiligungsführung im Jahr 2013 eine Vergleichsstudie erstellt. Sie ermittelte anhand dieser eine Bandbreite für eine angemessene Vergütungshöhe. Die ermittelte Bandbreite schrieb sie entsprechend der Entwicklung des Verbraucherpreisindex bis zu den Vertragsverhandlungen für das Jahr 2019 fort. Die Niederschriften der Aufsichtsratssitzungen des Jahres 2019 über die Verlängerung der Anstellungsverträge der Geschäftsführer gaben nicht ausreichend Aufschluss über die Beratung. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass Beteiligungsführung und Aufsichtsrat die Angemessenheit der Geschäftsführungsvergütung nicht überprüft haben, obwohl zwischenzeitlich die Rechtsform der Gesellschaft geändert und das Geschäftsfeld ausgeweitet worden waren. Der Bundesrechnungshof empfahl, vor dem Abschluss neuer Geschäftsführungsverträge zu überprüfen, ob eine bislang angewandte, jedoch länger zurückliegende Vergleichsstudie noch eine sachgerechte Grundlage für die Bemessung der Vergütung war. Dies galt umso mehr angesichts zwischenzeitlich eingetretener struktureller Veränderungen. Er erwartete, dass Aufsichtsratssitzungen auch in Bezug auf Fragen zur Vergütung so protokolliert werden, dass der Verlauf der Diskussion sowie die wesentlichen und tragenden Erwägungen ersichtlich werden.

Wird die Angemessenheit der Vergütung auf Grundlage bestimmter Umstände und Vergleichsunternehmen als gegeben festgestellt, kann in der Folge zwar ggf. eine Preisindexierung für die Vergütungsentwicklung gewählt werden. Je weiter jedoch die ursprünglichen Annahmen zurückliegen, desto eher sind die Verantwortlichen gehalten, eine Neubewertung vorzunehmen. Dabei sind maßgebliche zwischenzeitlich eingetretene Veränderungen zu berücksichtigen.

2.8 Angemessenheitsprüfung nicht nur mittels internen Vergleichs

Der Aufsichtsrat eines Unternehmens hatte die Angemessenheit der Geschäftsleitungsvergütung nicht erkennbar anhand des Vergleichsumfeldes des Unternehmens geprüft. Stattdessen bezog sich der Aufsichtsrat auf bisherige Vergütungen dieses Verantwortungsbereiches oder auf die Vergütung des jeweils anderen Geschäftsführers. Der ausschließliche In-sich-Vergleich schaffte keinen verlässlichen Maßstab, der zu angemessenen Vergütungsentscheidungen geführt hätte. Aufgaben und Leistung des jeweiligen Geschäftsführers bewertete der Aufsichtsrat nicht erkennbar. Die Dokumentation der Vergütungsentscheidungen war nicht ausreichend.

Eine Vergütung ist nicht bereits deshalb angemessen, weil ein anderes Mitglied derselben Geschäftsführung die gleiche Vergütung erhält. Der Vergleichsmaßstab findet sich grundsätzlich außerhalb des Unternehmens bei anderen vergleichbaren Unternehmen.

2.9 Zu hohe Vergütung wegen mangelnder Angemessenheitsprüfung

Für die Nachbesetzung eines Geschäftsführers wurde zunächst weder die Stelle ausgeschrieben noch nutzten Beteiligungsführung oder Aufsichtsrat Vergütungsstudien. Die Gehaltsvorstellung eines internen Bewerbers wurde als Maßstab für eine angemessene Vergütung genommen. Diese ersetze jedoch nicht den geforderten Vergütungsvergleich, um die Üblichkeit der gewünschten Gehaltshöhe zu belegen. Die Vergütung des Vorgängers bot ebenfalls keinen ausreichenden Anhaltspunkt, da schon deren Angemessenheit nicht belegt war. Beteiligungsführung und Aufsichtsrat holten zwar eine Stellenausschreibung nach. Die Anzahl der dabei in Erfahrung gebrachten Gehaltsvorstellungen reichte jedoch nicht aus, um die Marktüblichkeit der vom Bewerber gewünschten Vergütung gewissenhaft festzustellen. Breit angelegte Vergütungsstudien wurden weiterhin nicht genutzt. In der Folge erhielt der Bewerber eine fast 16 % höhere Vergütung als sein Vorgänger. Die Beteiligungsführung hatte diesen höheren Betrag ursprünglich als unangemessen hoch bezeichnet. Dennoch blieb eine sachliche Begründung für die höhere Vergütung aus. Dies widersprach den Vorgaben des PCGK.

Das Ressort hat eingewandt, der bisherige Geschäftsführer habe das Unternehmen verlassen, weil er zwei Jahre hintereinander nicht die volle Leistungszulage erhalten habe. Es wäre zu befürchten gewesen, dass ein Nachfolger für

die bisherige Vergütung ebenfalls nicht die geforderte Leistung erbracht hätte. Dieses Argument überzeugt nicht. Es entspricht nicht der Vergütungspolitik von Unternehmen, Schlechtleistung und personellen Fehlentscheidungen dadurch zu begegnen, dass den Nachfolgern noch höhere Vergütungen bezahlt werden.

Gehaltsvorstellungen potentieller Bewerber können allenfalls ein erstes Indiz für eine angemessene Vergütung sein. Dies setzt allerdings eine hinreichend breite Ausschreibung und eine ergebnisoffene Vorauswahl voraus. Zusätzlich sollten Gehaltsvorstellungen möglichst mittels geeigneter Zusatzinformationen, in der Regel Vergütungsstudien, objektiviert werden, vor allem, wenn ein interner Kandidat für die Geschäftsführung vorgesehen ist.

3 Vergütungsbestandteile

3.1 Versorgungszusagen

Geschäftsführer erhielten anstelle einer Versorgungszusage eine zusätzliche Fixvergütung. Gemessen an der Grund- und Gesamtvergütung waren diese Beträge unangemessen hoch. Der Aufsichtsrat sollte die zusätzliche Fixvergütung als prozentualen Anteil an der Grundvergütung vereinbaren und sich dabei an beitragsorientierten Versorgungszusagen in vergleichbaren Unternehmen orientieren. Das Ressort hat dazu auf einen externen Vergütungsvergleich verwiesen. Alle Vergütungskomponenten seien insgesamt zu betrachten.

Wird statt einer Versorgungszusage eine zusätzliche Fixvergütung gewährt, hat sich die Höhe dieses Vergütungselements an dem Wert der Versorgungszulage zu orientieren. Für jede Vergütungskomponente muss der Nachweis der Angemessenheit einzeln erbracht sein.

3.2 Beiträge für die Alterssicherung

Ein Aufsichtsrat legte nicht fest, in welcher Höhe ein Unternehmensbeitrag zur Alterssicherung angemessen war. Der Bundesrechnungshof empfahl, diesen Beitrag als prozentualen Anteil der Fixvergütung festzulegen. Das Ressort sah in der Höhe des Beitrags zur Alterssicherung einen Teil des verhandelten Pakets der Vertragsverlängerung. Der Bundesrechnungshof bewertet derartige Verhandlungsergebnisse als eine intransparente Vergütungspolitik.

Gelten Beiträge zur Altersversicherung als Teil des Verhandlungspakets zur Geschäftsleitungsvergütung haben die Verantwortlichen die Angemessenheit einer solchen Vergütungskomponente dokumentiert zu belegen.

3.3 Sonstige kritische Vergütungsbestandteile

Die in einem Anstellungsvertrag eines Geschäftsleitungsmitglieds vereinbarte Unfallversicherung war nicht auf berufliche Unfälle beschränkt. Der Bundesrechnungshof empfahl, dies bei künftigen Anstellungsverträgen zu ändern.

Vom Unternehmen gezahlte Unfallversicherungen als Teil der Vergütung sind auf das berufliche Umfeld zu beschränken.

3.4 D&O Versicherung

Abweichend von den Vorgaben des PCGK alt hatte eine Bundesbeteiligung eine D&O-Versicherung (Directors and Officers Liability Insurances) für die Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrates ohne Selbstbehalt abgeschlossen. Die jährlichen Berichte und die um den Anhang erweiterten Jahresabschlüsse, die diese Abweichung offengelegt hätten, hatte das Unternehmen lediglich für den aktuellen Zeitraum im Internet veröffentlicht. Es fehlte die öffentlich zugängliche Historie. Um die transparente Darstellung ihrer öffentlich zugänglichen Berichte sicherzustellen, sollte das Unternehmen diese im Internet einstellen. Für die D&O-Versicherung sollte mit den Geschäftsführern ein Selbstbehalt vereinbart werden.

Nach Auffassung des Ressorts war die Einführung eines Selbstbehaltes zur D&O-Versicherung nach Abwägung wirtschaftlicher Vor- und Nachteile zum damaligen Zeitpunkt nicht erforderlich. Den Bundesrechnungshof konnte der Hinweis auf solche Abwägungen nicht überzeugen.

Der Selbstbehalt zur D&O-Versicherung ist als Regelfall vorgesehen. An die Begründung einer Ausnahme sind deshalb strenge Maßstäbe anzulegen. Eine Ausnahme soll zudem hinreichend deutlich auf der Homepage des Unternehmens veröffentlicht werden.

4 Musteranstellungsverträge

4.1 Abweichung von Musteranstellungsverträgen

Beteiligungsführung und Aufsichtsrat wichen bei vertraglichen Nebenbestimmungen mehrfach zugunsten zweier Geschäftsführer eines Unternehmens von der Anlage 5 der Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes ab (Grundsätze Stand 2009 – Formulierungshilfe für Anstellungsverträge für Geschäftsführungen – Musteranstellungsvertrag). Die Nebenbestimmungen entsprachen Vergütungsbestandteilen. Die sachliche Notwendigkeit für die Ausnahmen legten die Beteiligten nicht dar.

PCGK alt und neu fordern, dass sämtliche Vergütungsbestandteile nicht nur insgesamt, sondern auch jeweils für sich angemessen sein müssen. Eine Vergütung bzw. ein Vergütungsbestandteil sind grundsätzlich dann angemessen, wenn die Höhe und die Vertragsbedingungen üblich sind. Der Musteranstellungsvertrag war zum Zeitpunkt der Prüfungsfeststellung bei Bundesbeteiligungen verpflichtend anzuwenden. Er stellte somit faktisch die Üblichkeit für vertragliche Nebenbestimmungen dar. Eine Besserstellung im Vergleich zum Musteranstellungsvertrag führte folglich zu der Schlussfolgerung, dass ein solchermaßen gewährter Vergütungsbestandteil über das Übliche hinausragt und mithin unangemessen ist. Es hätte besonderer Gründe bedurft, um diese sich aufdrängende Schlussfolgerung zu widerlegen. Eine nachvollziehbare Begründung für die – gemessen an dem Musteranstellungsvertrag – erfolgte Bevorzugung der beiden Geschäftsführer war nicht gegeben. Diese Vergütungsbestandteile mussten als unangemessen hoch gewertet werden.

Der Musteranstellungsvertrag ist eine Formulierungshilfe. Beteiligungsführungen haben darauf hinzuwirken, dass die Verträge für die Anstellung der Mitglieder der Geschäftsführung auf der Basis dieser Formulierungshilfe entwickelt und verhandelt werden. Abweichungen hiervon sind mit Blick auf die Besonderheiten des Unternehmens oder anderer nachzuweisender Sachgründe möglich. Indem jedoch die Formulierungshilfe als Ausgangsgrundlage anzuwenden ist, stellen deren Vorgaben ein Indiz für die „Üblichkeit" der einzelnen Vergütungskomponenten dar. Auch wenn sich aus dem Musteranstellungsvertrag keine zwingend schematische Vorgabe für die Angemessenheit einzelner Vergütungskomponenten ergibt, sollten Abweichungen zugunsten einer Geschäftsführung mit einer stichhaltigen Begründung dokumentiert werden. Dies

gebietet schon die Transparenz im Hinblick auf die Vorgabe, dass die Formulierungshilfe als Ausgangsgrundlage anzuwenden ist.

4.2 Ungleichbehandlung bei Abweichungen vom Musteranstellungsvertrag

Beteiligungsführung und Aufsichtsrat wichen bei zwei Geschäftsführern A und B in den Anstellungsverträgen u. a. bei den Regelungen zu Zielvereinbarungen, zur Lohnfortzahlung bei Krankheit, zum Geschäftswagen und zum Ruhegehalt vom Musteranstellungsvertrag ab. Sie stellten die Geschäftsführer damit besser, als es die Dienstvorschrift vorsah. Eine Begründung bestand nicht. A wurden Besserstellungen im Vergleich zum Musteranstellungsvertrag gewährt, die man B nicht zubilligte. Beteiligungsführung und Aufsichtsrat haben die Geschäftsführer ohne sachliche Begründung ungleich behandelt.

Die maßgeblichen Erwägungen für Ausnahmen vom Musteranstellungsvertrag haben Beteiligungsführung und Aufsichtsrat zu dokumentieren.

4.3 Abweichung vom Musteranstellungsvertrag impliziert unangemessene Vergütung

Beteiligungsführung und Aufsichtsrat wichen bei Anstellungsverträgen mit Geschäftsführern vom Musteranstellungsvertrag ab. Sie gewährten Sonderleistungen, die der Musteranstellungsvertrag nicht vorsieht und teils sogar explizit ausschließt. Eine nachvollziehbare Begründung für die Bevorzugung gegenüber dem Musteranstellungsvertrag war nicht gegeben. Die entsprechenden Vergütungsbestandteile waren daher nicht angemessen. U. a. die Beiträge zur arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersversorgung eines Geschäftsführers stiegen bei der Verlängerung seines Anstellungsvertrages um ca. 78 %. Eine erkennbare Prüfung der Angemessenheit durch den Aufsichtsrat unterblieb.

Vom Musteranstellungsvertrag sollte zugunsten der Betroffenen nur mit nachvollziehbarer Begründung abgewichen werden.

4.4 Vermischung von Tarifrecht und freier Marktvergütung

Das Vergütungssystem der Geschäftsführer einer Bundesbeteiligung verband Elemente aus den Vergütungssystemen verschiedener Beschäftigtengruppen. Eine Vermischung von Tarifrecht, Beamtenbesoldung und freier Marktvergütung ist bei Geschäftsleitungsvergütungen weder üblich noch sachgerecht.

Auch bei einer anderen Bundesbeteiligung wichen die ersten Anstellungsverträge mit den Geschäftsführern zum Nachteil für den Gesellschafter Bund von dem zu beachtenden Musteranstellungsvertrag ab. Die ersten Vertragsverlängerungen nutzten Beteiligungsführung und Aufsichtsrat nicht, um eine Anpassung an den Musteranstellungsvertrag vorzunehmen. Stattdessen gestanden sie den außertariflich vergüteten Geschäftsführern zu, an Lohnsteigerungen der Tarifbeschäftigten teilzuhaben. Der Beteiligungsführung war nachweislich bewusst, dass dies „unüblich und systemfremd" war.

Das Vergütungssystem von Geschäftsleitungen hat sich an allgemein üblichen Standards für diesen Personenkreis zu orientieren. Beteiligungsführung und Aufsichtsrat haben sicherzustellen, dass sich die Geschäftsleitungsmitglieder in Vertragsverhandlungen nicht nur die jeweiligen Vorteile aus verschiedenen Vergütungssystemen heraussuchen.

5 Sitzungsvorbereitung

5.1 Rechtzeitige Sitzungsvorbereitung

Eine Aufsichtsratssitzung war von der Beteiligungsführung nicht sachgerecht vorbereitet. So kannte die Mehrzahl der Aufsichtsratsmitglieder die infrage stehenden Zielvereinbarungen nicht ausreichend früh vor Sitzungsbeginn.

Bei einer anderen Bundesbeteiligung hatte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat für dessen Sitzung Entwürfe für Zielvereinbarungen vorgelegt. Sie hatte diese zuvor nicht mit der Beteiligungsführung abgestimmt.

In einem anderen Fall lagen Entwürfe für Zielvereinbarungen den Aufsichtsratsmitgliedern nur als Tischvorlage vor. Für die Aufsichtsratsmitglieder bestand keine Möglichkeit, sich angemessen auf diesen Tagesordnungspunkt vorzubereiten.

Ziele zu erarbeiten und zu vereinbaren, ist ein zeitintensiver Prozess. Es genügt nicht, sich kurz vor oder gar erst in der Sitzung – auf der Basis einer Tischvorlage – abzustimmen. Die Beteiligungsführung hat in Wahrung der Gesellschafterinteressen die von der Geschäftsführung vorgeschlagenen Ziele inhaltlich zu bewerten. Eine solche Bewertung erfordert einen ausreichenden Zeitraum und ist unerlässlich, da der Gesellschafter Bund das Unternehmen maßgeblich über die zu vereinbarenden Ziele steuert.

5.2 Unklare Zuständigkeit für Zielbemessung

Bei einer Bundesbeteiligung bestand ein Ziel für die variable Vergütung in der Einhaltung des Vergaberechts. Im betreffenden Zeitraum hatte die Geschäftsführung gegen das Vergaberecht verstoßen. Dies war dem Ressort bekannt. Dennoch beschloss der Aufsichtsrat die vollständige Auszahlung der variablen Vergütung. Die zuständige Beteiligungsführung argumentierte, es wäre Aufgabe des Fachreferates gewesen, die Aufarbeitung der Vergaberechtsverstöße über den Aufsichtsratsvorsitz und die Beteiligungsführung einzuleiten.

Die jeweilige Beteiligungsführung ist Schnittstelle zwischen Gesellschafter und Aufsichtsrat. Ihr obliegt es, dem Ressort bekannte Mängel bei der Bundesbeteiligung in die Beratungen des Aufsichtsrates einzubringen. Die Annahme, die Beteiligungsführung habe in Bezug auf bekannte und bedeutsame Erkenntnisse zur Zielerreichung nichts zu veranlassen, ist unzutreffend. Die Beteiligungsführung hat in solchen Fällen gegenüber den Bundesvertretern im Aufsichtsrat grundsätzlich die Empfehlung auszusprechen, dass das vereinbarte Ziel nicht erreicht und deshalb die Tantieme nicht gewährt werden kann oder entsprechend zu kürzen ist.

5.3 Schlechtleistung bleibt unberücksichtigt

Anlässlich der Beratung des Aufsichtsrates über die Zielerreichung in einem Jahr X übte die Fachseite des Ressorts massive Kritik an der Arbeit der Geschäftsführung. Die Beteiligungsführung schätzte die Leistung dagegen als „gut" ein. Die Beteiligungsführung erläuterte den Bundesvertretern nicht, anhand welcher Fakten sie trotz massiver Kritik der Fachseite zu einer positiven Leistungsbeurteilung kam. Das Ressort gab an, Fachreferat und Beteiligungsführung hätten jeweils getrennt ihre eigenen Kontakte mit der Geschäftsführung eingeschätzt. Die Wahrnehmung des jeweils anderen Bereichs zu erläutern, führe nicht zum Ziel.

Es genügt nicht, wenn eine Beteiligungsführung in der Vorbereitungsunterlage für die Bundesvertreter zu maßgeblichen Fragen gegensätzliche Einschätzungen innerhalb des Bundesressorts zur Zielerreichung lediglich unkommentiert nebeneinanderstellt. Die Beteiligungsführung hat sich in Abstimmung mit den Fachreferaten auf eine Empfehlung an die Bundesvertreter zu einigen.

6 Dokumentation

6.1 Mängel bei der Dokumentation

Der Aufsichtsrat einer Bundesbeteiligung hatte seine inhaltlichen Beratungen zu den Zielvereinbarungen sowie später zur Bemessung der Zielerreichungsgrade regelmäßig nicht protokolliert. Es bestand wiederholt keine ordnungsgemäße Dokumentation dieser substantiellen Aufsichtsratstätigkeit. Das Ressort erwiderte, es verfüge über keine „Zwangsmittel" gegenüber den Aufsichtsratsmitgliedern in Bezug auf die Protokollierung der Aufsichtsratstätigkeit.

6.2 Mangelhafte Dokumentation wird hingenommen

Ein anderes Ressort vertrat die Auffassung, der Aufsichtsrat habe die Angemessenheit der Vergütung hinreichend geprüft. Details seien jedoch aus den Sitzungsniederschriften nicht erkennbar gewesen.

Es ist anerkannter Standard, dass die Sitzungsniederschrift einer Aufsichtsratssitzung die wesentlichen, tragenden Gesichtspunkte wiederzugeben hat. Dies gilt insbesondere für Vergütungsangelegenheiten. Nur so kann die notwendige Transparenz hergestellt und gewährleistet werden.

7 Verhältnis fixer zu variabler Vergütung

7.1 Anteil der variablen Vergütung

Beteiligungsführung und Aufsichtsrat sahen bei einer Bundesbeteiligung einen Anteil der variablen Vergütung von bis zu 30 % an der Gesamtvergütung als angemessen an. Die variable Vergütung erreichte demgegenüber tatsächlich einen unangemessen hohen Anteil von bis zu 60 % an der Gesamtvergütung.

Beteiligungsführung und Aufsichtsrat haben sicherzustellen, dass der Anteil der variablen Vergütung an der Gesamtvergütung sachgerecht ist. Die handlungsleitenden Erwägungen hierfür sind zu dokumentieren.

7.2 Begrenzung der variablen Vergütung

Eine variable Vergütung enthielt drei individuelle Ziele. Für die gesamte variable Vergütung bestand eine Obergrenze, nicht dagegen für die einzelnen Ziele. Ein Individualziel konnte in mehreren Jahren bei der Zielerreichung nicht berücksichtigt werden. Dies lag daran, dass die unbegrenzte Zielerreichung der beiden anderen Ziele bereits die Gesamt-Höchstgrenze der variablen

Vergütung erreichte. Durch die fehlende Begrenzung der Individualziele hinsichtlich ihres jeweiligen Zielerreichungsgrades fiel ein Drittel der Steuerungsmöglichkeiten für den Aufsichtsrat und für den Gesellschafter aus.

Sowohl die variable Vergütung insgesamt als auch deren jeweilige Einzelziele sind hinsichtlich des Zielerreichungsgrades zu begrenzen. Andernfalls kann die Übererfüllung eines Einzelziels dazu führen, dass die Bewertung des Zielerreichungsgrades der übrigen Einzelziele obsolet wird. Aufsichtsrat und Gesellschafter nehmen sich dadurch ihre Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftsleitung.

8 Sachgerechte Ziele

8.1 Messbare Ziele

Der Bundesrechnungshof beanstandete in mehreren Fällen, dass Aufsichtsräte für die Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung unbestimmte, objektiv nicht messbare Ziele vereinbart hatten. Zudem wurden Ziele vereinbart, die sich auf Randaspekte in der Unternehmensleitung bezogen und keinen nennenswerten wirtschaftlichen Erfolg belegt hatten. Dies galt auch bei variablen, erfolgsabhängigen Vergütungen in Millionenhöhe. Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass der Aufsichtsrat bei unzureichenden Zielvereinbarungen die Angemessenheit der Geschäftsleitungsvergütung nicht sachgerecht prüfen kann.

Der Aufsichtsrat ist verpflichtet, für eine angemessene Vergütungen Sorge zu tragen. Dazu zählen messbare Ziele bei der variablen Vergütung. Die Beteiligungsführungen haben auch insoweit über die Bundesvertreter auf eine sachgerechte Aufsichtsratstätigkeit und die Wahrung der Bundesinteressen hinzuwirken.

Zu dem vorgenannten Fall vertrat das Ressort die Ansicht, Zielvereinbarungen und die dazugehörige Feststellung der Zielerreichung seien keine Bestandteile der Angemessenheitsprüfung des Aufsichtsrates. Die Angemessenheitsprüfung der Vergütung beziehe sich vielmehr auf den Wert der Gesamtbezüge. Zudem könnten nicht ausschließlich „präzise" Ziele und nicht „mathematische Exaktheit" verlangt werden. Der Bundesrechnungshof sieht den Aufsichtsrat in der Pflicht, auch die Angemessenheit einzelner Vergütungsbestandteile zu prüfen.

Es ist nicht erkennbar, wie ein Aufsichtsrat dieser Verpflichtung nachkommen kann, wenn er ungeeignete Ziele vereinbart.

8.2 Ziele messbar machen

Individualziele definierte ein Aufsichtsrat nicht als Zustand, der zu erreichen war. Er legte nicht fest, welche Kriterien für eine Übererfüllung der Ziele gelten sollten. Dadurch verursachte er unklare Zielfeststellungen, die im Ergebnis immer zugunsten der Geschäftsführer wirkten. Schließlich verzichtete der Aufsichtsrat vollständig auf Individualziele. Dadurch wurde das variable Vergütungssystem des Unternehmens dem Anspruch an eine angemessene und marktgerechte Vergütung nicht mehr gerecht. Der Aufsichtsrat ist insoweit seiner Pflicht, für die Geschäftsführer eine angemessene Vergütung festzusetzen, nicht in dem gebotenen Maß nachgekommen. Der Aufsichtsrat sollte in diesem Fall die Ziele anspruchsvoller setzen und dabei auch den Benchmark mit anderen Vergleichsunternehmen prüfen. Um den Anforderungen an ein variables Vergütungssystem gerecht zu werden, sollte der Aufsichtsrat künftig wieder Individualziele vereinbaren.

Um Ziele messbar zu machen, sollten sie als Zustand definiert sein und nicht lediglich als zu erledigende Maßnahme beschrieben werden. Weiter ist festzulegen, bis wann der zu erreichende Zustand gegeben sein muss. Es sind Kriterien zu vereinbaren, die für eine Über- und Untererfüllung der Ziele gelten. Die Maßnahmen der Geschäftsleitung müssen kausal für die Zielerreichung sein.

8.3 Weitere Voraussetzungen für messbare Ziele

Die abgeschlossenen Zielvereinbarungen bei einer Bundesbeteiligung waren zum Teil vage. Sie waren nicht geeignet, dem Aufsichtsrat und der Beteiligungsführung einen Soll-/Ist-Vergleich zur Zielerreichung zu ermöglichen und auf dieser Basis die Tätigkeit der Geschäftsführung zu evaluieren. Die endgültige Höhe der Vergütung konnte der Aufsichtsrat nicht nach messbaren, objektiven Kriterien festlegen. Er hatte mit der Geschäftsführung Zielvereinbarungen getroffen, bei denen zudem offenblieb, bis wann die Ziele erreicht werden sollten.

Ziele sind eindeutig und terminiert zu fassen und sollen einen objektiven Soll-/Ist-Vergleich zur Zielerreichung ermöglichen.

Ein Aufsichtsrat vereinbarte mit der Geschäftsführung die Steigerung des Umsatzes in einem Geschäftssegment als Individualziel. Zielgröße war der Planumsatz. Für die Höhe der Vergütung legte er Umsatzziele fest, die bei Zielunterschreitung die variable Vergütung nur wenig minderten, im Gegensatz dazu bei Zielüberschreitung jedoch stark erhöhten. Gründe für diesen nicht linearen Zielverlauf hat der Aufsichtsrat weder dargelegt noch dokumentiert. Die festgelegten Umsatzziele waren nicht geeignet, die mittelfristige Umsatzplanung zu realisieren.

Bei der Festlegung von Zielen sind neben einem Benchmark auch die eigene Zielsetzung und der Geschäftsverlauf zu berücksichtigen. Auch sind die Ziele jährlich zu überprüfen. Zielwerte aus einer konservativen, nahezu sicher erreichbaren Wirtschaftsplanung sollten nach oben angepasst werden, damit sie hinreichend ambitioniert sind. Einzelziele dürfen einander nicht aufheben oder in Widerspruch zu einander stehen. Der Aufsichtsrat sollte die variable Vergütung so festlegen und steuern, dass sich ein angemessener Vergütungsanteil ergibt.

Das Ressort sah in seiner Erwiderung die vorgenannte Vergütung insgesamt, wie auch die einzelnen Bestandteile als angemessen an. Es verwies darauf, dass die Bestandteile des Vergütungssystems das Ergebnis intensiver Verhandlungen mit den Geschäftsführern gewesen seien. Dabei sei das Umfeld eines stark nachfrageorientierten Personalmarktes zu berücksichtigen gewesen. Ungeachtet eines schwierigen Personalmarktes gilt:

Vertragsverhandlungen dürfen nicht dazu führen, dass aus einem variablen Vergütungsbestandteil eine nahezu sichere und damit quasi feste Vergütung wird.

8.4 Inhaltlich ungeeignete Ziele

Ein Aufsichtsrat vereinbarte mit der Geschäftsführung als Ziel die „Einhaltung des Vergaberechts“. Das Ziel war grundsätzlich ungeeignet. Denn es setzt unzulässigerweise voraus, dass die Einhaltung der Rechtsordnung für die Geschäftsführung disponibel sei. Unabhängig davon hatten die Geschäftsführer das Ziel objektiv verfehlt. Das ergab sich daraus, dass Verstöße gegen das Vergaberecht nachgewiesen worden waren. Aufgrund zeitlich nachgelagerter Prüfungen war der Verstoß für Beteiligungsführung und Aufsichtsrat allerdings

erst erkennbar, nachdem der Aufsichtsrat den Zielerreichungsgrad zuvor bereits festgestellt hatte und die Tantieme zu 100 % an die Geschäftsführer ausgezahlt war. Die Vergaberechtsprüfung konnte systemisch regelmäßig nur zu spät durchgeführt werden, um ihre Ergebnisse noch bei der Zielerreichungskontrolle berücksichtigen zu können. Dies zeigt die Notwendigkeit für mehrjährige Bemessungsgrundlagen bei den Zielvereinbarungen und für zeitlich verzögerte Auszahlungen solcher Tantiemeanteile. Auch wurden als Ziele Selbstverständlichkeiten vereinbart, wie beispielsweise die „sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln" oder die „vertrauensvolle Zusammenarbeit" mit dem Aufsichtsrat.

Auch in anderen Fällen umfassten die geschlossenen Zielvereinbarungen Selbstverständlichkeiten und Grundpflichten, die sich aus den Anstellungsverträgen der Geschäftsführer ergaben. Bei einer Zielformulierung wurden sogar Maßnahmen aufgezählt, die der Zielerreichung dienten. Ein anderes Ziel entfaltete keine Anreizwirkung.

Es dürfen nur Ziele vereinbart werden, die nicht bereits zu den Grundpflichten des Anstellungsvertrages gehören und die keine Selbstverständlichkeiten darstellen. Ziele sollten eine Anreizwirkung entfalten. Ferner sollte die Aufzählung von Maßnahmen zur Zielerreichung nicht Bestandteil der Zielformulierung sein.

8.5 Nicht ambitionierte Ziele

Der Aufsichtsrat eines Unternehmens beschloss ein variables Vergütungssystem, dessen Basis Kennzahlen zur wertorientierten Unternehmenssteuerung waren. Er nutzte hierfür Zielkennzahlen aus der Unternehmensplanung sowie aus einem Benchmark mit vergleichbaren Unternehmen. Die Benchmark-Kennzahl legte er methodisch fragwürdig fest und er ließ zudem keine eigene Zielsetzung einfließen. So blieben die bisherigen Unternehmensergebnisse bei der Zielsetzung unberücksichtigt. Der Empfehlung eines externen Beraters, das Vergütungssystem anfangs jährlich zu überprüfen, folgte er nicht. Die Geschäftsergebnisse übertrafen die Planziele deutlich. Dies führte zu einem dauerhaft unangemessen hohen variablen Vergütungsanteil.

Auch der Aufsichtsrat eines anderen Unternehmens hatte bei der variablen Vergütung der Geschäftsführer die Ziele nicht ambitioniert genug gesetzt. Die maximale Übererfüllung der Ziele über Jahre hinweg war hierfür ein deutliches Indiz. Möglichkeiten eines Benchmarks ließ der Aufsichtsrat ungeprüft.

Zielvereinbarungen dienen der variablen, erfolgsorientierten Vergütung. Allerdings soll nicht jener Erfolg vergütet werden, der bereits mit der Fixvergütung abgegolten ist. Die variable Vergütung soll sich auf herausgehobene Erfolge beziehen. Deshalb sind die Ziele hinreichend ambitioniert zu setzen.

8.6 Einfluss der Geschäftsführung auf die Ziele

Bei einer Bundesbeteiligung wurden Ziele vereinbart, auf die die Geschäftsführung nach eigener Einschätzung keinen Einfluss hatte. Bei der Bemessung der Zielerreichung stützten sich Beteiligungsführung und Aufsichtsrat auf reine Tätigkeitsbeschreibungen der Geschäftsführung. Damit waren weder der Erfolg noch die Zielerreichung nachgewiesen. Das Ressort sah dies als Beleg für die Probleme, Ziele bei einem Unternehmen zu vereinbaren, das nicht in einem wettbewerblichen Marktumfeld tätig sei. Deshalb sei die Vereinbarung von Leistungszielen aufzugeben gewesen. Der vom Ressort als notwendig bezeichnete Verzicht auf leistungsbezogene Vergütungsbestandteile und auf Zielvereinbarungen war nicht begründet. Zielvereinbarungen sind auch bei diesem Bundesunternehmen ein geeignetes Mittel zur Erfolgskontrolle; sie sind allerdings sachgerecht vorzunehmen.

Es können nur solche Ziele vereinbart werden, auf die die Geschäftsführung durch eigenes Handeln auch Einfluss nehmen kann. Andernfalls geht von Zielen keine hinreichende Anreizwirkung aus.

8.7 Mehrjährige Ziele

Abweichend von den Musteranstellungsverträgen schrieben die Dienstverträge der Geschäftsführer einer Bundesbeteiligung Ziele der variablen Vergütung für mehrere Jahre fest. Sie wichen damit von dem Grundsatz ab, Ziele in jährlichen Zielvereinbarungen festzulegen. Dies erschwerte die Anpassung der Ziele. Das Ressort vertrat die Auffassung, es sei nur das System der variablen Vergütung vertraglich festgelegt. Im Übrigen handele es sich um ein vertragliches Verhandlungsergebnis im Umfeld eines schwierigen Personalmarktes. Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Denn in den Verträgen war über das System der variablen Vergütung hinaus auch einer von zwei Zielwerten festgelegt, während nur der zweite Zielwert in den Zielvereinbarungen jährlich festgelegt wurde.

Die Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern eines Bundesunternehmens sahen für die Jahre 2019 und 2020 jeweils Ziele mit einer einjährigen Bemessungsgrundlage vor. Grundlage für die variable Vergütung der Geschäftsführung war die Richtlinie über die Gewährung erfolgs- und leistungsabhängiger Prämien für die Mitglieder der Geschäftsführung des Unternehmens (Richtlinie). Laut PCGK sollen variable Vergütungsbestandteile auch Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung enthalten. Hier war zu beanstanden, dass Beteiligungsführung und Aufsichtsrat keine Ziele mit mehrjähriger Bemessungsgrundlage mit den Geschäftsführern abgeschlossen haben. Gründe für ein Abweichen vom PCGK waren nicht bekannt. In der Richtlinie genannte Zielkategorien boten sich teilweise nicht für eine variable Vergütung an. Der Bundesrechnungshof empfahl, Ziele mit mehrjähriger Bemessungsgrundlage abzuschließen und die Richtlinie zu überarbeiten.

Die Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern enthielten zudem keine Regelungen über eine nur anteilige Prämienzahlung für den Fall, dass die Geschäftsführer ihre Ziele nicht vollständig erreichen.

Bei einer Bundesbeteiligung verzichteten Beteiligungsführung und Aufsichtsrat bei Abschluss der Zielvereinbarungen auf Langfristkomponenten zu einem Zeitpunkt, als der Fortbestand des Unternehmens gesichert war. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bestanden geeignete Ziele für eine mehrjährige Bemessungsgrundlage. Das Ressort behauptete, zu dem Zeitpunkt, als die Zielvereinbarungen für das infrage stehende Jahr vorbereitet wurden, hätte es noch keine Zustimmung für die Weiterführung der Gesellschaft über das Jahr hinaus gegeben. Deshalb hätten sich langfristige Ziele „verboten". Als später schließlich die Weiterführung des Unternehmens gesichert war, hätte das Ressort intern bereits beschlossen, in den neuen Anstellungsverträgen auf variable Vergütungen zu verzichten. Der Einwand war unzutreffend. Der festgestellte Sachverhalt bezog sich auf die seinerzeit laufenden Anstellungsverträge und belegte, dass dem Aufsichtsrat zum Zeitpunkt der Beratung über die Zielvereinbarungen bekannt war, dass das Unternehmen fortbestehen würde. Der Aufsichtsrat war laut PCGK alt gehalten, Langfristziele zu vereinbaren. Derartige Ziele boten sich konkret an.

Mehrjährige Ziele mit mehrjähriger Bemessungsgrundlage und zeitlich verzögerten Auszahlungszeitpunkten sind nach dem PCGK vorzusehen (Nummer 5.3.2, 5.3.5 PCGK neu und Nummer 4.3.1 PCGK alt). Für Geschäftsleitung und Aufsichtsrat besteht die Pflicht, Abweichungen vom PCGK im Corporate Governance Bericht nachvollziehbar zu begründen.[4] Mithin stellt der Verzicht auf mehrjährige Bemessungsgrundlagen bei zugleich unterlassener hinreichender Begründung im Corporate Governance Bericht einen Pflichtverstoß dar.

9 Zeitpunkt für die Zielvereinbarungen

9.1 Verspätete Zielvereinbarungen

Bei einem Bundesunternehmen lagen die Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern wiederholt nicht vor Beginn des Geschäftsjahres vor. Mit dem Geschäftsjahr 2019 beschloss der Aufsichtsrat einen Ausgleichsmechanismus für die Zielerreichung: „Nicht erreichte Ziele, deren Zielerreichungsgrad jedoch 75 % oder mehr beträgt, können durch die Übererfüllung anderer Ziele als dennoch erreicht gelten". Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass eine mit dem PCGK konforme, rechtzeitige Vereinbarung von Zielen zwischen Aufsichtsrat und Geschäftsführung wiederholt unterblieb. Eine Kompensationsregelung für nicht erreichte Ziele widerspricht der Anreizfunktion von Zielvereinbarungen.

Die Beteiligungsführungen haben darauf hinzuwirken, dass der Aufsichtsrat und die Geschäftsleitungen die Zielvereinbarungen rechtzeitig vor Beginn des Geschäftsjahres abschließen. Kompensationsregelungen für nicht erreichte Ziele dürfen nicht gewährt werden.

9.2 Verspäteter Abschluss der Zielvereinbarung ist in der Entsprechenserklärung offenzulegen

Zielvereinbarungen schlossen Aufsichtsrat und Geschäftsführung entgegen der Vorgaben des PCGK erst nach Beginn des betreffenden Geschäftsjahres 1 ab. Dazu gaben Geschäftsführung und Aufsichtsrat eine unrichtige Entsprechenserklärung in ihrem Corporate Governance Bericht ab. Das Ressort erwiderte, die Entsprechenserklärung hätte aufgeführt, die Zielvereinbarung für das Jahr 1 sei im April des Jahres 2 beschlossen worden. Damit hätten Geschäfts-

[4] Vgl. Nummer 7.1 PCGK neu.

führung und Aufsichtsrat „ausreichend" auf die Abweichung hingewiesen. Eine Korrektur der Entsprechenserklärung lehnte das Ressort ab.

Die Entsprechenserklärung im Corporate Governance Bericht soll Transparenz schaffen. Ihr Adressat ist die interessierte Öffentlichkeit. Es ist nicht Aufgabe der interessierten Öffentlichkeit zu ermitteln, ob es Abweichungen zum nicht in allen Einzelheiten bekannten PCGK gibt. Vielmehr haben Geschäftsführung und Aufsichtsrat die Nichteinhaltung des PCGK von sich aus eindeutig zu erklären und zu begründen.

10 Zielerreichungskontrolle

10.1 Grundsätze zur Zielerreichungskontrolle

An die Zielvereinbarung schließt sich später die Zielerreichungskontrolle durch den Aufsichtsrat an. Aus dem korrekten Zusammenspiel dieser beiden Schritte ergibt sich die Wirksamkeit der Unternehmenssteuerung. Erreicht die Geschäftsführung ihre Ziele objektiv nicht und gewährt ihr der Aufsichtsrat bei der Zielerreichungskontrolle dennoch die dazugehörige Tantieme vollständig – ohne sachliche Begründung –, ist fraglich, inwieweit der Aufsichtsrat seine Aufgaben pflichtgemäß erfüllt. Zur Zielerreichungskontrolle hat der Bundesrechnungshof zahlreiche Mängel festgestellt:

10.2 Unzureichende Zielerreichungskontrolle

Die Geschäftsführung einer Bundesbeteiligung bewertete ihre Leistungen und damit ihren Zielerreichungsgrad selbst. Die Beteiligungsführung übernahm die Selbsteinschätzungen der Geschäftsführung, unterließ aber eine eigene inhaltliche Bewertung der Zielerreichungsgrade. Bei der Aufzählung eigener Erfolge führte die Geschäftsführung Leistungen auf, die sie gar nicht erbracht hatte. Zu vergleichbaren Zielen berichtete die Geschäftsführung bei der Zielerreichung über Jahre mit nahezu wortgleichen Textbausteinen. Schlechtleistung der Geschäftsführung, die das Unternehmen sogar mit Insolvenz bedrohte, führte nicht zu einer Herabsetzung ihrer erfolgsabhängigen Vergütung. Vielmehr gingen Beteiligungsführung und Aufsichtsrat selbst in diesem Fall noch von einer 100-prozentigen Zielerreichung aus. Eine Begründung gab der Aufsichtsrat nicht. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nahm die Beteiligungsführung ihre Gesellschafterfunktion teilweise nicht mehr ausreichend wahr. Von einer funktionierenden Erfolgskontrolle konnte nicht mehr ausge-

gangen werden. Damit waren auch die Bundesinteressen nicht mehr hinreichend gewahrt.

Das Ressort behauptete, die Beteiligungsführung habe den Aufsichtsrat darauf hingewiesen, dass auch eine Bewertung unterhalb der 100 %-Zielerreichung zu prüfen sei. Dazu hätten sich die Aufsichtsratsmitglieder jedoch selbst vorzubereiten. Äußere sich ein Fachreferat nicht zur Zielerreichung, sei davon auszugehen, dass die Ziele voll erfüllt seien. Bekannt gewordene Mängel in der Geschäftsführertätigkeit hätte das Fachreferat als lediglich interne Information für den Aufsichtsratsvorsitz deklariert. Der Beteiligungsführung sei deshalb die Aufnahme dieser Information in die allgemeine Sitzungsvorbereitung verwehrt gewesen.

Für die Beteiligungsführung besteht aufgrund von Verwaltungsvorschriften die Pflicht, die Bundesvertreter im Aufsichtsrat sorgfältig vorzubereiten. Dazu zählt auch, eine konkrete Empfehlung zum Zielerreichungsgrad zu geben. Zudem hat die Beteiligungsführung gemäß § 65 BHO darauf hinzuwirken, dass die Bundesvertreter die besonderen Interessen des Bundes berücksichtigen. Dem widerspricht es, wenn die Beteiligungsführung wesentliche kritische Informationen eines Fachreferates zur Bewertung der Zielerreichung nicht nutzt, und dies selbst in Fällen, in denen es um die mögliche Insolvenz der Bundesbeteiligung ging.

Äußert sich ein Fachreferat gegenüber der Beteiligungsführung nicht zur Zielerreichung, kann die Beteiligungsführung nicht automatisch eine 100-prozentige Zielerfüllung unterstellen. Sie hat in einem solchen Fall aktiv eine derartige Annahme im Austausch mit dem Fachreferat zu verifizieren.

Auch wenn ein Fachreferat gegenüber der Beteiligungsführung bedeutsame Mängel der Geschäftsführung bei deren Aufgabenerledigung als lediglich interne Information weitergibt, darf dies nicht dazu führen, dass diese Kenntnis bei der Vorbereitung der Bundesvertreter im Aufsichtsrat unberücksichtigt bleibt.

Befürwortet die Beteiligungsführung trotz bekannter und bedeutsamer Mängel die Feststellung der 100-prozentigen Zielerreichung der Geschäftsführung und folgt der Aufsichtsrat dieser Empfehlung, entsteht der Anschein einer nicht sachgerechten Vergütungsentscheidung. Dies beinhaltet die deutliche Möglichkeit einer Pflichtverletzung. Beteiligungsführung und Aufsichtsrat haben

deshalb qualifiziert darzulegen und zu dokumentieren, warum bei bedeutsamen Mängeln bei der Aufgabenerledigung relevanter Tätigkeiten dennoch die Tantieme vollständig ausgezahlt wird.

10.3 Unzureichende Dokumentation des Aufsichtsrates zum Zielerreichungsgrad

Der Bundesrechnungshof stellte häufig fest, dass Aufsichtsräte bei Bundesbeteiligungen nicht nachvollziehbar dokumentiert haben, aufgrund welcher Erwägungsgründe sie einen bestimmten Zielerreichungsgrad festgestellt hatten. Das zu dieser Grundsatz-Feststellung angeschriebene Ressort hielt die Nachvollziehbarkeit der Zielbemessung für Dritte nicht für erforderlich und rechtlich für nicht zwingend. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Er hält es für unverzichtbar und rechtlich geboten, die Zielbemessung transparent zu machen. Nur so kann der Aufsichtsrat seine Aufsichts- und Kontrollrechte adäquat wahrnehmen.

Aus dem Zielerreichungsgrad, den der Aufsichtsrat festlegt, ergibt sich unmittelbar die Höhe des Auszahlungsanspruches der variablen Vergütung der Geschäftsleitung. Aufsichtsräte haben auch die Bemessung der Zielerreichung und damit die Festsetzung der variablen Vergütung transparent zu dokumentieren. Die Beteiligungsführungen haben darauf hinzuwirken, dass die Bundesvertreter auch insoweit eine sachgerechte Aufsichtsratstätigkeit gewährleisten.

Ehmann Schmitz