

Landratsamt Nordsachsen · 04855 Torgau

Sächsischer Rechnungshof  
Rechnungshofdirektor  
Herrn Teichmann  
Schongauerstraße 3  
04328 Leipzig

nachrichtlich:  
Landesdirektion Sachsen  
Abteilung 2 - Referat 20  
09105 Chemnitz

## Landratsamt

### Der Landrat

**Datum:** 03.05.2023  
**Dezernat:** Bereich Landrat  
**Telefon:** +49 (3421) 758 - 1004  
**Telefax:** +49 (3421) 758 - 852010  
**E-Mail\*:** [Antje.Vogel@lra-nordsachsen.de](mailto:Antje.Vogel@lra-nordsachsen.de)  
**Besucheranschrift:** Richard-Wagner-Straße 7a  
04509 Delitzsch

## Querschnittsprüfung kommunaler Verkehrsunternehmen mit Schwerpunkt Geschäftsführeranstellungsverträge in den Haushaltsjahren ab 2018

hier: Entwurf des Prüfberichts  
Ihr Geschäftszeichen: 22-0444/454/7-2022/12965

Sehr geehrter Herr Teichmann,

zunächst möchte ich mich für die Übersendung des Entwurfes Ihres Prüfungsberichtes in o.g. Sache nebst Möglichkeit der Stellungnahme zu dessen Inhalten bedanken.

Zu den im Prüfungsbericht aufgeführten Darstellungen des Sachverhaltes möchte ich nochmals das Nachfolgende anmerken:

### Zu Punkt 3.1 (7):

Unter Punkt 3.1 (7) - Gewinnung von Personal für die Geschäftsleitung (Rolle des kommunalen Beteiligungsmanagements bei der Bestellung der Geschäftsleitungsorgane) - wird zunächst zutreffend festgestellt, dass für die Gewinnung von Mitgliedern der Geschäftsführung kommunaler Unternehmen im Landkreis Nordsachsen keine grundsätzlichen Regularien oder Richtlinien hinsichtlich des Verfahrens zur Suche, Auswahl und Bestellung der Geschäftsführungsorgane bestehen sowie eine öffentliche Ausschreibung der Geschäftsführung der NOMO nicht erfolgte.

Der Landkreis Nordsachsen ist Träger bzw. Gesellschafter zahlreicher Eigen- und Beteiligungsunternehmen in öffentlicher wie privater Rechtsform. Diese erbringen Dienstleistungen in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Verkehr, Wirtschaftsförderung und Kreisentwicklung, Tourismus, Gesundheit, Soziales, Jugend, Bildung und Kultur.

Da die Anforderungen an ein Mitglied der Geschäftsführung entscheidend von Art und Größe der Beteiligung abhängen und sich daher nicht verallgemeinern lassen, sieht der Landkreis Nordsachsen von der Aufstellung grundsätzlicher Regularien bzw. Richtlinien zur Gewinnung der Geschäftsführungsorgane der Beteiligungsunternehmen ab.

Eine Verpflichtung hierzu, noch zu der grundsätzlichen Durchführung öffentlicher Auswahlverfahren vakanter Geschäftsführungspositionen, ist, wie dies auch richtigerweise in den Ausführungen zu Punkt 3 festgestellt wird, weder einfach gesetzlich noch aus Art. 33 Abs. 2 GG herzuleiten. Richtig mag in diesem Zusammenhang zwar sein, dass es sich bei einem kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform, um ein Unternehmen handelt, welches einen öffentlichen Zweck erfüllt und damit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung dient, jedoch ist ein derartiges Unternehmen damit nicht vergleichbar mit einem öffentlichen Amt i.S.d. Art. 33 Abs. 2 GG. Denn eine kommunale Beteiligung, die in Privatrechtsform organisiert ist und grundsätzlich auf Gewinnerzielungsabsicht ausgerichtet ist, steht im Wettbewerb mit anderen privaten Unternehmen und muss daher grundsätzlich auch freier und agiler auf Marktsituationen auch in der Frage der Gewinnung der Geschäftsführung reagieren können, als dies bei öffentlichen Ämtern, die in keinerlei Wettbewerb zueinanderstehen und sich nicht aus sich selbst heraus tragen müssen, der Fall ist.

Nichts desto trotz wird seitens des Landkreises Nordsachsen damit nicht in Frage gestellt, dass für die Gewinnung von Personen für die Geschäftsleitung ein transparentes Verfahren mit dem Ziel der Auswahl von geeigneten Personen, welche über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben als Mitglied der Geschäftsführung erforderlichen Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen, erforderlich ist.

Der Landkreis Nordsachsen hält sich daher bei der Gewinnung vakanter Geschäftsführungspositionen an grundsätzliche Vorgehens- und Verfahrensweisen, die, soweit kein geeignetes Personal, wie dies bei der Auswahl der Geschäftsführung der NOMO der Fall war, intern zur Verfügung steht, auch in einem öffentlichen Auswahlverfahren gegebenenfalls unter Hinzuziehung einer Personalberatung und damit in einem transparenten Verfahren, welches die Gleichbehandlung aller Bewerber sicherstellt, mündet.

Beispielhaft seien hier die öffentlichen und damit transparenten Verfahren zur Geschäftsführergewinnung der Kurbetriebsgesellschaft Dübener Heide mbH und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Landkreises Nordsachsen mbH genannt.

Zudem wird unter 7.2 ausgeführt, dass die kommunalen Hauptorgane in die Auswahl und Bestellung der Geschäftsführungsorgane mit einbezogen werden sollen, da dies ein wesentliches Element der Beteiligungssteuerung im politischen Gesamtgefüge der Kommune sei. Im Bericht wird angemerkt, dass nur in 2 Fällen eine derartige Beschlussfassung zu Auswahl und Bestellung der Geschäftsleitung durch das kommunale Hauptorgan erfolgte.

Die jeweilige Geschäftsführung hat das jeweilige kommunale Unternehmen entsprechend den seitens des Hauptorganes festgelegten Strategien und politischen Zielen zu führen und diese umzusetzen. Das kommunale Hauptorgan hat auf die Einhaltung und Umsetzung dessen, unabhängig von einer etwaigen Beteiligung an der Auswahl und Bestellung der Geschäftsführung, über die Entsendung von Vertretern des Hauptorganes in die Kontrollgremien des Unternehmens den entscheidenderen Einfluss in der Umsetzung langfristiger Strategien und politischer Zielsetzungen. Zudem kann das kommunale Hauptorgan seinen Vertretern entsprechende Weisungen zur Aufgabenerfüllung bzw. -umsetzung durch die Geschäftsführung erteilen und somit auch die an den kommunalen Aufgaben, Strategien und politischen Zielen orientierte Einflussnahme auf das jeweilige Unternehmen ausüben.

Die Beteiligungssteuerung kann daher wirkungsvoller durch die entsprechende Einflussnahme auf die Kontrollgremien der Beteiligungsunternehmen erfolgen.

So sah dies wohl auch der Gesetzgeber als er mit Artikel 1 Nr. 57 a) bb) des Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechtes vom 28.11.2013 u.a. § 98 Abs. 1 der Sächsischen Gemeindeordnung dahingehend änderte, dass die Berufung und Abberufung der Geschäftsführung der Beteiligungsunternehmen nicht mehr als Angelegenheit begriffen wird, für welche die Vertreter der Kommunen zwingend eines Beschlusses ihres kommunalen Hauptorganes bedürfen.

Dies vorausgeschickt wird um entsprechende Abänderung bzw. Ergänzung der Ausführungen unter Punkt 3.1. (7) gebeten.

#### Zu Punkt 4.1:

Unter Punkt 4.1 - Vergütung - wird festgestellt, dass sich die Vergütung der Geschäftsführer nicht an der, privater Unternehmen ausrichten kann, da die Geschäftsführung kommunaler Unternehmen grundsätzlich nicht mit den gleichen unternehmerischen Risiken der freien Wirtschaft verbunden wären. Die kommunalen Beteiligungen würden bei ihrer Geschäftstätigkeit einen öffentlichen Zweck verfolgen sowie öffentliche Aufgaben wie die der Daseinsvorsorge erfüllen und damit in der Regel nicht in einem vollständig freien Markt agieren. Daher können die, die Risiken aufwiegenden Gehaltsbezüge und Extras wie Dienstwagen und Spesen der Privatwirtschaft nicht Maßstab in der kommunalen Wirtschaft sein.

Die Feststellungen verkennen zunächst grundsätzlich, dass auch ein kommunales Unternehmen mit grundsätzlicher Gewinnerzielungsabsicht, insbesondere ein Verkehrsunternehmen, im Wettbewerb zu privaten Unternehmen steht. So besteht insbesondere bei den Kommunen als Aufgabenträgern des öffentlichen Personennahverkehrs die grundsätzliche Pflicht Leistungen im Rahmen eines transparenten Verfahrens am Markt zu vergeben. Der Geschäftsführer eines kommunalen Verkehrsunternehmens ist im Rahmen eines derartigen Verfahrens aber nicht bessergestellt als der eines privaten Verkehrsunternehmens. Beide Geschäftsführer

tragen die Risiken eines derartigen Verfahrens, die teils auch den Bestand des Unternehmens in Frage stellen können und auf die, der kommunale Aufgabenträger und Anteilseigner keinen Einfluss hat.

Kommunalunternehmen operieren daher an einem vollständig freien Markt mit entsprechender Konkurrenzsituation. Zwar mag es sein, dass bei einem Verkehrsunternehmen Nutzer und Nutzerinnen keine Auswahl i.H.a., dass die jeweilige Linie bedienenden Unternehmens hat, jedoch werden die Linienkonzessionen grundsätzlich im Rahmen transparenter Verfahren vergeben, so dass sich auch kommunale Unternehmen, soweit eine Inhouse-Vergabe nicht möglich ist, gegen andere Unternehmen am freien Markt durchsetzen muss. Auch agiert das kommunale Unternehmen bei der Gewinnung von Subunternehmen zur Bedienung der entsprechenden Linien am freien Markt.

Zudem ist der Geschäftsführer eines kommunalen Unternehmens haftungsrechtlich gleichgestellt mit dem Geschäftsführer eines privaten Unternehmens. Für beide gelten dieselben zivil-, straf-, handels- und gesellschaftlichen Haftungsregelungen, auf welche der kommunale Anteilseigner auch keinerlei Einfluss besitzt.

Auch in der finanziellen und wirtschaftlichen Ausstattung des Unternehmens ist es keinesfalls so, dass der kommunale Anteilseigner ungeachtet etwaiger gesetzlicher Regelungen unbegrenzt finanzielle Mittel zur Verfügung stellen kann und damit das kommunale Unternehmen besserstellen darf als ein gleiches Unternehmen der privaten Wirtschaft. Auch bei einem kommunalen Unternehmen obliegt es daher grundsätzlich dem Geschäftsführer, das Unternehmen mindestens auskömmlich zu führen. Hierbei steht er in Konkurrenz zur freien Wirtschaft.

Der kommunale Anteilseigner konkurriert zudem in der Gewinnung geeigneter Mitarbeiter der Geschäftsführung mit der freien Wirtschaft und muss sich bei der Vergütung seitens potenzieller Bewerber an der freien Wirtschaft messen lassen.

Eine Orientierung am System der kommunalen Verwaltung, so wie im Bericht gefordert, ist damit nur schwerlich möglich. Jedoch wird im Landkreis Nordsachsen bei den entsprechenden Vergütungsregelungen auf den Gleichklang zwischen den Geschäftsführern gleichgelagerter Beteiligungen geachtet. Dabei wird die Gesamtvergütung an der Größe und Lage der Gesellschaft sowie den Aufgaben und Leistungen der Geschäftsführung ausgerichtet. In die Gesamtvergütung fließen dabei alle dem Geschäftsführer gewährten Vorteile, wie Tantieme, Dienstwagenutzung etc. ein.

Dies vorausgeschickt wird um entsprechende Abänderung bzw. Ergänzung der Ausführungen unter Punkt 4.1 gebeten.

#### Zu Punkt 4.4.4:

Unter Punkt 4.4.4 - Dienstwagennutzung - wird festgestellt, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Abwägung gebietet, ob ein Dienstwagen zur Erfüllung dienstlicher Pflichten der Geschäftsleitung, für die Geschäftstätigkeit des Unternehmens oder Arbeitsmarkterfordernissen notwendig sei und andere wirtschaftliche Alternativen ausscheiden würden. Diese Abwägung sei zu dokumentieren. Ein wichtiger Aspekt sei dabei, ob der Dienstwagen für die dienstliche Tätigkeit der Geschäftsleitung oder für die Geschäftstätigkeit des Unternehmens erforderlich sei.

Hierzu sei angemerkt, dass es sich bei dem Landkreis Nordsachsen um einen Flächenlandkreis handelt und die Aufgabenerfüllung der Geschäftsführer damit inhaltlich und zeitlich nur schwerlich ohne eine entsprechende Dienstwagennutzung möglich ist. Insbesondere der Geschäftsbereich des Geschäftsführers der NOMO erstreckt sich über mehrere Betriebshöfe, die sich von Oschatz bis nach Krostitz (Entfernung zirka 70 km) erstrecken und damit zur Erfüllung der dienstlichen Pflichten sowie der Geschäftstätigkeit des Unternehmens die Mobilität des Geschäftsführers voraussetzen.

Richtig ist, dass soweit ein Dienstwagen als Vergütungsbestandteil gewährt wird, die private Nutzung durch die Geschäftsführer zugelassen wird. Hierbei wird zumeist die 1%-Regelung angewendet, mit welcher grundsätzlich die Aufwendungen für Privatfahrten der Geschäftsführer abgegolten werden. Die zusätzliche Führung eines Fahrtenbuches ist hierbei nicht notwendig und war bisher auch nicht angezeigt, so dass es nach diesseitigem Dafürhalten auch nicht verwunderlich ist, dass die tatsächliche private Nutzung der Fahrzeuge nicht kilometergenau angegeben werden konnte. Die Nutzung des Dienstwagens durch den Geschäftsführer der NOMO erfolgt zu 70% dienstlich und zu 30% privat.

#### Zu Punkt 4.9.:

Unter Punkt 4.9 - Vergütungsoffenlegung - wird festgestellt, dass die kommunalen Träger die Vergütung von Geschäftsführungsorganen kommunaler Unternehmen offenlegen sollten.

Die Veröffentlichung der Gehälter der Mitglieder der Geschäftsführer ist freiwillig und bedarf der Zustimmung durch die Geschäftsführung.

Ungeachtet dessen bedarf das kommunale Hauptorgan dieser Information grundsätzlich nicht, da mit dem nach § 99 SächsGemO vorzulegenden Beteiligungsbericht der Informationsbedarf des kommunalen Hauptorgans über die kommunalen Beteiligungen ausdrücklich definiert ist und sicherstellt, dass die Gemeinde-, Stadt- bzw. Kreisräte mit

allen notwendigen Informationen versorgt werden, um ihre Lenkungsfunktion ausüben zu können.<sup>1</sup>

Auch ein Anspruch der Öffentlichkeit auf Offenlegung der Geschäftsführergehälter der kommunalen Beteiligungsunternehmen lässt sich in Sachsen mangels gesetzlicher Regelungen nicht begründen. Zwar könnte man aufgrund des Verweises in § 96a Abs. 1 Nr. 8 SächsGemO auf die entsprechende Anwendung der Vorschriften für große Kapitalgesellschaften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches bei der Aufstellung des Jahresabschlusses auf eine kollektive Offenlegungspflicht des einzelnen Unternehmens schließen. Diese würde aber auch wie bei privaten Unternehmen der Einschränkung unterliegen, dass die Gesamtausweisung keinen Rückschluss auf die Vergütung des einzelnen Geschäftsführers ermöglichen darf. In einem kommunalen Unternehmen mit nur einem Geschäftsführer, wie der NOMO, ist die Umsetzung dieser Regelung daher nicht möglich.

#### Zu Punkten 5.4 (6.7):

Unter den Punkten 5.4 (6.7)- D&O-Versicherung - wird unter anderem die Notwendigkeit einer D&O-Versicherung in Frage gestellt.

Wie bereits dargestellt, bestehen weder für die Geschäftsführung noch für Mitglieder der Kontrollgremien kommunaler Beteiligungen eine zivil-, straf- handels- und gesellschaftsrechtliche Beschränkung des Haftungsmaßstabes. Sowohl die Geschäftsführung als auch die Mitglieder der Kontrollgremien haften uneingeschränkt nach den gelten gesetzlichen Regelungen, so dass nach diesseitigem Dafürhalten die Notwendigkeit einer D&O-Versicherung besteht.

Richtig ist in diesem Zusammenhang auch nach diesseitigem Dafürhalten, dass die Konditionen regelmäßig überprüft werden und die Prüfung und etwaige Entscheidungen zu deren Bestand oder Änderungen dokumentiert werden.

#### Zu Punkt 6.2.:

Unter Punkt 6.2 - Berichterstattung der Geschäftsleitung - wird festgestellt, dass die kommunalen Anteilseigner bereits in den Satzungen und den Anstellungsverträgen detaillierte Berichtspflichten für die Geschäftsführung als eine Grundlage für das strategische und operative Controlling festlegen sollten.

Soweit die einzelnen vertraglichen Regelungen nicht bereits Berichtspflichten vorsehen (vgl. § 7 Abs. 4 NOMO) wird die entsprechende Berichterstattung der Geschäftsführung an die Kontrollgremien aber tatsächlich gelebt. In jeder Beirats- bzw. Aufsichtsratssitzung und Gesellschafterversammlung ist die Geschäftsführung verpflichtet einen Bericht zur Lage der Gesellschaft, insbesondere zu allen wesentlichen

---

<sup>1</sup> Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung, Landtags-Drucksache 3/6213, Nr. 14 zu § 99

operativen und strategischen Maßnahmen und Besonderheiten, abzugeben. Dieser Bericht wird grundsätzlich auch protokolliert.

Im Übrigen werde ich Ihre Empfehlungen aufnehmen und deren Umsetzung, soweit dies nicht schon geschehen ist, prüfen lassen und ggf. anordnen.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Kai Emanuel