

Nur 823 von 2.948: Deutschlandweites Transparenzgefälle bei Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen

Ulf Papenfuß/Christian Schmidt/Florian Keppeler

Die Transparenz der Vergütung bei Top-Managementorganmitgliedern öffentlicher Unternehmen ist, u.a. aufgrund der zunehmenden Zahl an Transparenzgesetzen, ein relevantes Thema. Diese Studie liefert deutschlandweite Befunde zur Vergütungs Offenlegung für 2.948 öffentliche Unternehmen aller Städte mit über 30.000 Einwohnern, der Landkreise sowie der Bundes- und Landesebene. Auf kommunaler Ebene wird, trotz der Anforderungen, lediglich für 19,9 Prozent der untersuchten Unternehmen die Vergütung personenbezogen offengelegt – bei Flächenländern und dem Bund zeigen sich zwar höhere, aber strukturell auch verbesserungsbedürftige Werte. Auf kommunaler Ebene ist eine – auf niedrigerem Niveau – höhere, personenbezogene Vergütungstransparenz z.B. in Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und bei den Stadtstaaten zu verzeichnen. Auffällig niedrig ist die Transparenzkultur bei kleineren Städten und bei den Landkreisen. Strukturelle Offenlegungsdefizite bestehen durchgehend für mittelbare Beteiligungen, trotz des maßgeblichen Einflusses der öffentlichen Hand. In Gesamtsicht deuten die Daten stark daraufhin, dass das Ziel der personenbezogenen Offenlegung nur über präzise gesetzliche Regelungen und deren faktische Durchsetzung durch die verantwortlichen Akteure zu erreichen sein wird.

schnitt etwa 50 Prozent der von der öffentlichen Hand Beschäftigten außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen; die Ausgliederungen tätigen über die Hälfte der Sachinvestitionen der öffentlichen Hand. Die Verschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten liegt oft noch höher als der Schuldenstand der öffentlichen Kernhaushalte.³

Im Diskurs um eine gute und transparente Unternehmensleitung/-überwachung bzw. Corporate Governance besitzt die personenbezogene Offenlegung der Vergütung von Top-Managern⁴ öffentlicher Unternehmen mit Verweis auf besondere Transparenzanforderungen andauernde Bedeutung. Für öffentliche Unternehmen wird der transparente Ausweis der Top-Managementorganvergütung in Wissenschaft, Praxis und im politischen Raum



Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Inhaber des Lehrstuhls für Public Management &

Public Policy an der Zeppelin Universität Friedrichshafen

Motivation¹

Durch Ausgliederungen aus der Kernverwaltung besitzen öffentliche Unternehmen und Beteiligungen sehr große Bedeutung für die Wahrnehmung einer nachhaltigen öffentlichen Aufgabenerfüllung.² Nach empirischen Studien arbeiten in den Städten bzw. Kommunen im Bundesdurch-



Christian Schmidt, M.Sc.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der PCG-gemeinnützigen Forschungsgesellschaft gGmbH



Florian Keppeler, M.A.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Public Management & Public Policy an der Zeppelin Universität Friedrichshafen

1 Die Grundlagenkapitel dieses Beitrags basieren auf der Studie Papenfuß 2011 und Papenfuß/Friedländer/Schmidt 2015. Die Empirie wurde umfassend erweitert und beruht auf einer Untersuchung von allen öffentlichen Unternehmen der Städte mit über 30.000 Einwohnern, aller Landkreise sowie der Bundes- und Landesebene. Siehe hierzu detailliert weiter unten.

2 Vgl. u.a. OECD 2005.

3 Bertelsmann Stiftung 2008; Bertelsmann Stiftung 2013.

4 Der Begriff „Top-Manager“ beinhaltet zusammenfassend Mitglieder leitender Organe wie Geschäftsführung, Geschäftsleitung oder Vorstand. Entsprechende Organe werden als „Top-Managementorgan“ bezeichnet. Mit Aufsichtsgremium werden Aufsichtsräte, Verwaltungsräte oder vergleichbare Organe bezeichnet. Bei allen Bezeichnungen, die auf Personen bezogen sind, meint die gewählte Formulierung alle Geschlechter, auch wenn aus Gründen der leichten Lesbarkeit die männliche Form verwendet wird. Auch bei Begriffen, wie „Einwohner“ etc. sind immer Frauen und Männer gemeint.

weiter verstärkt gefordert.⁵ Für öffentliche Unternehmen wurden in dieser Zeitschrift erste repräsentative Studien zur Vergütungspublizität im Städte- und Branchenvergleich auf Grundlage von Analysen der Jahresabschlüsse und Beteiligungsberichte der Städte vorgelegt.⁶

Die vorliegende Studie bezieht neben Jahresabschlüssen und Beteiligungsberichten auch Corporate-Governance-Berichte, Vergütungsberichte sowie erstmalig das schleswig-holsteinische Offenlegungs- und Transparenzportal⁷ in die Analyse ein. Die kontinuierliche Aktualisierung der Daten

-analyse erläutert. Darauf aufbauend erfolgt die Darstellung und Diskussion der empirischen Befunde. Der letzte Abschnitt schließt mit einem Fazit und Handlungsempfehlungen.

Relevanz der Vergütungs-offenlegung aus theoretischer Perspektive

Auch für die Praxisdebatte ist fortlaufend an grundlegende Anforderungen zu erinnern.⁸ Für den öffentlichen Sektor und die öffentliche Wirtschaft wird zur theoriegeleiteten Konzeptualisierung von Public

Beteiligungen haben in Terminologie der Prinzipal-Agenten-Theorie zu größeren Informationsasymmetrien zwischen zahlreichen Prinzipalen und Agenten in Öffentlichkeit, Politik, Verwaltung und Unternehmensleitung geführt. Informationsasymmetrien bieten dem Agenten Möglichkeiten zur Verfolgung eigener Interessen, sog. opportunistischem Handeln.¹⁰ Die Gewährleistung von Transparenz ist daher ein zentrales Gestaltungs- und Governanceprinzip.¹¹

Für das anforderungsgerechte (Beteiligungs-)Berichtswesen der öffentlichen Hand und die Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen ist eine inhaltliche Ausgestaltung und Offenlegung erforderlich, welche die Informationsasymmetrien beseitigt oder zumindest bestmöglich mildert.¹² Hierfür müssen die Informationskosten als wesentlicher Bestandteil der Agenturkosten minimiert werden – d.h. die Kosten, die von den Prinzipalen zur Information über das Handeln der Agenten bzw. für Verhaltenssteuerung und Kontrolle zu investieren sind. Insbesondere müssen neuralgische Informationsasymmetrien reduziert und gezielte Transparenz in allen Handlungsfeldern geschaffen werden, in denen die Gefahr für opportunistisches Verhalten besonders hoch ist. Denkbare „opportunistische Verhaltensweisen“ werden durch „Transparenz somit eher sichtbar [...] und daher eher unterbleiben.“¹³

Aus der Klassifizierung des Bürgers/der Öffentlichkeit als oberster Prinzipal resultiert, dass die als relevant erachteten Informationsasymmetrien durch direkte, aufwandsarm verfügbare und verständliche Informationen mit möglichst geringen Agentur- bzw. Informationskosten für den Prinzipal minimiert werden müssen. Eine ausschließliche Information von anderen

»Aus theoretischer und praktischer Sicht ist die personenbezogene Offenlegung der Vergütung sachgerecht. In einer Demokratie ist es geboten, einem berechtigten Informationsinteresse der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen und eine faktenbasierte Diskussionskultur zu ermöglichen.«

ist für eine sachgerechte Debatte erforderlich. Ziel des Beitrages ist es zu analysieren, wie stark die Kultur zur Offenlegung von Vergütungsdaten bei öffentlichen Unternehmen auf unterschiedlichen föderalen Ebenen (Kommunen, Bundesländer, Bund) aktuell ausgeprägt ist und inwieweit gesetzlichen Vorgaben in der Breite Rechnung getragen wird. Hierfür wird die Vergütungspublizität von 2.948 öffentlichen Unternehmen der 386 Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern, aller 295 Landkreise sowie der Bundes- und Landesebene untersucht.

Zunächst wird im nächsten Abschnitt die Relevanz von Rechenschaft und Transparenz theoriegestützt hergeleitet und begründet. Danach wird ein kurzer Überblick zu gesetzlichen und untergesetzlichen Anforderungen für die Vergütungs-offenlegung gegeben und es werden aktuelle Entwicklungen skizziert. Nachfolgend werden die Methodik und die Vorgehensweise der Datenerhebung und

Corporate Governance (PCG) Anforderungen und Gestaltungsempfehlungen die Prinzipal-Agenten-Theorie in wissenschafts- und praxisorientierten Beiträgen weit vorherrschend herangezogen.⁹

In einer komplexen, mehrstufigen Prinzipal-Agenten-Kette ist der Bürger/ die Öffentlichkeit oberster Prinzipal, welcher Gestaltungsaufgaben an die Politik als Agenten delegiert. Die politischen Entscheidungen für Verlagerungen von Aufgaben auf öffentliche Unternehmen/

5 Zur hierzu angeführten Literatur vgl. Papenuß 2012 und Papenuß 2011 sowie für Politik bzw. Praxis u.a. Medieninformation des Finanzministeriums Schleswig-Holstein vom 29.7.2016 zum sog. Vergütungs-offenlegungsgesetz.

6 Vgl. Papenuß 2012 und Papenuß/Friedländer/Schmidt 2015.

7 Offenlegungsportal auf der Internetseite des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums; https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/V/verguetungsoffenlegung/_functions/verguetungsoffenlegung_table.html

8 Vgl. Papenuß 2011.

9 Vgl. u.a. Breimeier/Brinkmann/Killian 2006; Budäus/Hilgers 2009; Eichhorn 2003; Ruter/Müller-Marqués-Berger 2005; Weiblen 2011.

10 Vgl. stellvertretend Budäus/Hilgers 2009; Mühlenkamp 2006.

11 Vgl. Theuvsen/Frentrup 2008; von Werder 2009.

12 Vgl. Theuvsen/Frentrup 2008; Ruter/Müller-Marqués-Berger 2005.

13 von Werder 2009, S.18.

Gebietskörperschaft (Norm Jahr)	Regelungsinhalt
Berlin (Vergütungs- und Transparenzgesetz vom 23. September 2005)	<p>§ 65a LHO Berlin: Bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land Berlin mehrheitlich beteiligt ist, stellt das Land Berlin sicher, bei Minderheitsbeteiligungen wirkt es darauf hin, dass in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen der Beteiligungsgesellschaften die Verpflichtung aufgenommen wird, dass für jedes namentlich benannte Mitglied aller Organe des jeweiligen Unternehmens die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge, jeweils einzeln aufgegliedert [...] im Anhang zum Jahresabschluss oder an anderer geeigneter Stelle angegeben werden. [...]</p> <p>§ 18 Abs. 6 Berliner Betriebsgesetz: Im Anhang zum Jahresabschluss oder an anderer geeigneter Stelle sind für jedes namentlich benannte Mitglied aller Organe der [...] Anstalten die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge, aufgegliedert nach Bestandteilen [...], anzugeben. [...]</p>
Nordrhein-Westfalen (Transparenzgesetz vom 17. Dezember 2009)	<p>§ 108 Abs. 1 Nr. 9 GO NRW: [...] Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts [...] für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge [...] der Mitglieder der Geschäftsführung, des Aufsichtsrates, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung im Anhang zum Jahresabschluss jeweils für jede Personengruppe sowie zusätzlich unter Namensnennung die Bezüge jedes einzelnen Mitglieds dieser Personengruppen unter Aufgliederung nach Komponenten [...] angegeben werden. [...]</p> <p>§ 114a Abs. 10 GO NRW: [...] § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder des Vorstands [...] im Anhang des Jahresabschlusses für jede Personengruppe sowie zusätzlich unter Namensnennung die Bezüge und Leistungen für jedes einzelne Mitglied dieser Personengruppen unter Aufgliederung nach Komponenten im Sinne des § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches angegeben werden, soweit es sich um Leistungen des Kommunalunternehmens handelt. [...]</p>
Hamburg (Hamburgisches Transparenzgesetz vom 19. Juni 2012)	<p>§ 3 Abs. 15 i.V.m § 10 Abs. 1 Hamburgisches Transparenzgesetz: Der Veröffentlichungspflicht unterliegen [...] die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene. Informationen [...] sind [...] unverzüglich im Volltext, in elektronischer Form im Informationsregister zu veröffentlichen. Alle Dokumente müssen leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein.</p>
Schleswig-Holstein (Vergütungs- und Transparenzgesetz vom 7. Juli 2015)	<p>§ 1 Vergütungs- und Transparenzgesetz: [...] für Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren Körperschaft, Stiftung und Anstalt des öffentlichen Rechts (öffentlich-rechtliche Unternehmen) und für institutionell geförderte Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger.</p> <p>§ 2 und § 5 Vergütungs- und Transparenzgesetz: Öffentlich-rechtliche Unternehmen veröffentlichen die für die Tätigkeit oder in Ausübung der Tätigkeit im Kalenderjahr oder im Geschäftsjahr gewährten Bezüge und sonstigen Leistungen im Sinne von § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches jedes einzelnen Mitglieds der Geschäftsführung, des Aufsichtsrats, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung unter Namensnennung, zusammengefasst aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, auf der Internetseite des Finanzministeriums sowie im Anhang des Jahresabschlusses. [...]</p> <p>§ 3 Vergütungs- und Transparenzgesetz: Bei Unternehmen jedweder Rechtsform, an denen das öffentlich-rechtliche Unternehmen unmittelbar oder mittelbar in Höhe von mindestens 25 % beteiligt ist, wirkt es darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge und sonstigen Leistungen entsprechend § 2 veröffentlicht werden. Das Gleiche gilt, wenn das öffentlich-rechtliche Unternehmen zusammen mit dem Land, Gemeinden, Kreisen, Ämtern oder Zweckverbänden, einem Sparkassen- und Giroverband, einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts im Sinne des § 65a der Landeshaushaltsordnung oder einem anderen öffentlich-rechtlichen Unternehmen unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist.</p>
Rheinland-Pfalz (Landestransparenzgesetz vom 27. November 2015)	<p>§ 7 Abs. 1 Nr. 13 Landestransparenzgesetz: Der Veröffentlichungspflicht auf der Transparenz-Plattform [...] die wesentlichen Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, soweit sie der Kontrolle des Landes [...] unterliegen, und [...] durch das Land errichteten rechtlich selbstständigen Anstalten, rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts [...] einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene</p>

Tab. 1: Regelungsinhalte in Kraft getretener Transparenz- und Offenlegungsgesetze

Prinzipalen auf unteren Stufen der Prinzipal-Agenten-Kette ist in bedeutsamen Bereichen somit nicht hinreichend.

Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance zur Vergütungs- und Transparenzoffenlegung

Neben den vorangegangenen, theoriegeleiteten Anforderungen ist zudem die praxi-

sorientierte Perspektive zu unterstreichen. Die Öffentlichkeit hat aufgrund des Einsatzes öffentlicher Finanzmittel einen berechtigten Informationsanspruch. Transparenz ist daher, wie eingangs skizziert, ein zentraler Faktor in der Debatte um Vertrauensbildung und Steuerung.

Die gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen zur Vergütungs- und Transparenzoffenlegung

wurden in den vorangegangenen Studien bereits umfassend dargelegt.¹⁴ Nachfolgend soll daher nur ein kurzer Überblick gegeben und aktuelle Weiterentwicklungen aufgezeigt werden.

14 Vgl. Papenfuß 2011, S. 289ff., Papenfuß 2012 und Papenfuß/Friedländer/Schmidt 2015.

Gebietskörperschaft (Norm)	Regelungsinhalt
Baden-Württemberg (Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 24. Juli 2000, zuletzt geändert 23. Februar 2017)	§ 105 Abs. 1 Nr. 3 GemO BW: Die Gemeinde hat zur Information des Gemeinderats und ihrer Einwohner jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts , an denen sie unmittelbar oder mit mehr als 50 vom Hundert mittelbar beteiligt ist, zu erstellen. In dem Beteiligungsbericht sind für jedes Unternehmen mindestens darzustellen [...] die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens für jede Personengruppe; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuchs gilt entsprechend.
Bayern (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 22. August 1998, zuletzt geändert 13. Dezember 2016)	Art. 94 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 3 BayGO: Gehören der Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) bezeichneten Umfang, so hat sie [...] darauf hinzuwirken, daß jedes Mitglied des geschäftsführenden Unternehmensorgans vertraglich verpflichtet wird, die ihm im Geschäftsjahr jeweils gewährten Bezüge im Sinn von § 285 Nr. 9 Buchst. a des Handelsgesetzbuchs der Gemeinde jährlich zur Veröffentlichung [...] mitzuteilen. Die Gemeinde hat jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, wenn ihr mindestens der zwanzigste Teil der Anteile eines Unternehmens gehört. Der Beteiligungsbericht soll insbesondere Angaben über [...] Bezüge der einzelnen Mitglieder des geschäftsführenden Unternehmensorgans [...] enthalten. [...]
Hessen (Hessische Gemeindeordnung vom 7. März 2005, zuletzt geändert 15. September 2016)	§ 123a Abs. 2 HGO: Ist eine Gemeinde in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang an einem Unternehmen beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die in Satz 2 genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.
Rheinland-Pfalz (Gemeindeordnung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert 02.03.2017)	§ 90 Abs. 2 Nr. 3 GemO RP: Die Gemeindeverwaltung hat dem Gemeinderat mit dem geprüften Jahresabschluss einen Bericht über die Beteiligungen der Gemeinde an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts , [...], vorzulegen. Der Beteiligungsbericht soll insbesondere Angaben enthalten über [...] die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens für jede Personengruppe [...]
Sachsen-Anhalt (Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 10. August 2009, zuletzt geändert 17. Juni 2014)	§ 118 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 GO LSA: Mit dem Entwurf der Haushaltssatzung ist dem Gemeinderat ein Bericht über die unmittelbare und mittelbare Beteiligung an Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts und des Privatrechts , [...], vorzulegen. Der Beteiligungsbericht hat insbesondere Angaben zu enthalten über die Gesamtbezüge [...], die den Mitgliedern der Organe des Unternehmens zugeflossen sind; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuchs findet sinngemäß Anwendung. Die Gemeinde hat die Einwohner über den Beteiligungsbericht in geeigneter Form zu unterrichten.
Thüringen (Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung vom 28. Januar 2003, zuletzt geändert 24. April 2017)	§ 75 a Abs. 2 Nr. 3 ThürKO: In dem Beteiligungsbericht sind insbesondere darzustellen für das jeweilige letzte Geschäftsjahr [...] die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuchs gilt entsprechend.

Tab. 2: Regelungsinhalte in Gemeindeordnungen zur Vergütungs Offenlegung im Beteiligungsbericht

Für börsennotierte Kapitalgesellschaften ist die personenbezogene Offenlegung schon seit 2005 gesetzlich verpflichtend geregelt. Diese müssen nach § 285 Satz 1 Nr. 9a Satz 5 bis 9 Handelsgesetzbuch (HGB) die Bezüge jedes einzelnen Vorstandsmitglieds personenbezogen (unter Namensnennung), aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, im Anhang des Jahresabschlusses veröffentlichen. Für nicht börsennotierte Gesellschaften schreibt § 285 Nr. 9a HGB als Angabe im Anhang des Jahresabschlusses vor, die gewährten Gesamtbezüge für die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans und

des Aufsichtsrats bzw. einer vergleichbaren Einrichtung für jede Personengruppe als „Gesamtsumme“ anzugeben. § 286 Abs. 4 HGB räumt allen Kapitalgesellschaften – jedoch nicht kapitalmarktorientierten Gesellschaften – sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Offenlegung eine Verzichtsklausel ein. Kleine Kapitalgesellschaften müssen die Angabe nach § 288 Abs. 1 HGB zu Organbezügen nicht offenlegen.

In einigen Bundesländern und Stadtstaaten existieren zudem speziell für Beteiligungen der öffentlichen Hand an privatrechtlichen Unternehmen und Anstalten öffentlichen Rechts einschlägige

Regelungen, die eine Offenlegung der Top-Managementorganvergütung gesetzlich vorsehen. Seit dem 31.07.2015 ist in Schleswig-Holstein das Vergütungs Offenlegungsgesetz (VergütungsOG) und am 01.01.2016 für das Bundesland Rheinland-Pfalz das Landestransparenzgesetz (LTranspG) in Kraft getreten. Tabelle 1 fasst die Regelungsinhalte aller bereits in Kraft getretener Transparenz- und Offenlegungsgesetze zusammen. Die Sortierung erfolgt chronologisch nach Jahr des Inkrafttretens.

Daneben sehen die Gemeindeordnungen einzelner Bundesländer die Offenlegung der Top-Managementvergütung im

Beteiligungsbericht vor, wobei die Regelungsinhalte eine unterschiedlich starke Bindungskraft entfalten (vgl. Tab. 2).

Auf untergesetzlicher Ebene formulieren einige der untersuchten Gebietskörperschaften Empfehlungen zur Offenlegung der Vergütung in ihren Public Corporate Governance Kodizes (PCGK). Dabei ist eine breite Regelungsvielfalt vieler relevanter Sachverhalte festzustellen, in denen sich die Grundsätze guter PCG zwischen den Städten und Bundesländern erheblich unterscheiden.¹⁵

Methodik und Vorgehensweise der Studie

Analysiert wurden alle maßgeblich beeinflussten öffentlichen Unternehmen in

und Homepages wurden alle unmittelbaren (1. Grades) und mittelbaren (2./3. Grades) Beteiligungen, an denen die Stadt mehrheitlich (mindestens 50 %) beteiligt ist, identifiziert. In einigen Städten und Ländern wird das Beteiligungsmanagement von einem Referat oder einer ähnlichen Organisationseinheit in der Verwaltung wahrgenommen, in anderen ist diese Aufgabe auf eine Beteiligungsmanagementgesellschaft ausgegliedert. In einigen Städten und Bundesländern hält die Gebietskörperschaft direkt die Anteile aller großen Beteiligungen, in anderen durch eine Beteiligungsmanagementgesellschaft. Für eine Vergleichbarkeit der Strukturen wurden Unternehmen ebenfalls als „unmittelbar“ eingestuft, sofern sie direkte Tochtergesellschaften einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentli-

Daraufhin wurden die Jahresabschlüsse und Corporate-Governance-Berichte der identifizierten Unternehmen des Geschäftsjahres 2015 im Bundesanzeiger erhoben (Stand: 18.01.2017) und in Bezug auf die Offenlegung von Vergütungsdaten der Top-Managementorganmitglieder überprüft. Gemäß § 325 Abs. 1a HGB ist der Jahresabschluss elektronisch beim Bundesanzeiger spätestens ein Jahr nach dem Abschlussstichtag des Geschäftsjahrs (für die vorliegenden Untersuchung der 31. Dezember 2016) einzureichen und im Bundesanzeiger zu veröffentlichen. Es handelt sich hierbei um die zum Erhebungszeitpunkt aktuellen, öffentlich verfügbaren Daten. Weiterhin wurden auf Ebene der Gebietskörperschaft (Gesellschaftsebene) die Beteiligungs- und Vergütungsberichte (sowie für den Fall Schleswig-Holstein das neue Transparenz- und Offenlegungsportal) hinsichtlich der Offenlegung von Vergütungsdaten analysiert. Unternehmen, bei denen nur eines von mehreren Top-Managementorganmitgliedern die Vergütung offenlegt, werden nachfolgend einheitlich als offenkundige Unternehmen behandelt. Abzüglich der Unternehmen, für die kein Jahresabschluss oder Corporate-Governance-Bericht mit Geschäftsjahr 2015 bzw. für die kein aktueller Beteiligungs- oder Vergütungsbericht vorlag (n = 3.007 Unternehmen), und abzüglich derjenigen Unternehmen, die keine Vergütung bezahlen bzw. deren Top-Manager über die Konzernmutter entlohnt werden (n = 765 Unternehmen), besteht das Untersuchungssample aus insgesamt 2.546 Unternehmen auf kommunaler Ebene und 402 Unternehmen auf Bundes- bzw. Landesebene (gesamt 2.948 Unternehmen). Das umfassende „Offenlegungsranking zur Vergütung der Top-Managementorganmitglieder öffentlicher Unternehmen bei 695 Gebietskörperschaften“ ist auf der Lehrstuhlinternetseite des Studienteams abrufbar.¹⁶ In Ergänzung zu dem vorliegenden Beitrag stellt diese Studie sämtliche untersuchten Gebietskörperschaften (386 Städte mit mehr als 30.000 Einwohn-

»Trotz identischer Anforderungen ist die Vergütungstransparenz bei kleineren Städten und Landkreisen deutlich geringer als bei anderen Gebietskörperschaften.«

Privatrechtsform, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, Stiftungen und Zweckverbände aller Städte mit über 30.000 Einwohnern, aller Landkreise sowie des Bundes und der Bundesländer.

In einem ersten Schritt wurden alle aktuell verfügbaren Beteiligungsberichte auf den städtischen Internetpräsenzen erhoben und analysiert. War kein Beteiligungsbericht online verfügbar, wurden die Homepages der jeweiligen Gebietskörperschaften auf Angaben zu öffentlichen Unternehmen untersucht. Konnten durch diesen Ansatz öffentliche Unternehmen identifiziert werden, wurden in einem nächsten Schritt die Homepages dieser Unternehmen untersucht, ob weitere mittelbare Beteiligungen vorhanden sind. Durch Recherche der Beteiligungsberichte

chen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsmanagementgesellschaft sind, die zu 100 Prozent im Besitz der Gebietskörperschaft ist. Mit diesem Ansatz wird die bestmögliche Vergleichbarkeit gewährleistet, unabhängig von unterschiedlichen Ansätzen in der Beteiligungsmanagementorganisation. Die Beteiligungsquote bei mittelbaren Beteiligungsgesellschaften wurde stets in adäquater Weise unter Berücksichtigung direkter und indirekter Anteile von Mutter-, Tochter- oder Enkelgesellschaften berechnet. Unternehmen, die sich in Liquidation/Abwicklung oder in Gründung befinden, und solche, die ihre operative Tätigkeit eingestellt haben (sog. Mantelgesellschaften), wurden nicht berücksichtigt. Durch diesen Ansatz konnten insgesamt 6.055 Unternehmen auf kommunaler Ebene und 665 Unternehmen auf Bundes- bzw. Landesebene identifiziert werden.

¹⁵ Vgl. Papenfuß 2013a und Papenfuß 2013b.

¹⁶ <https://www.zu.de/lehrestuehle/pmpp/news/verguetungstransparenz-oeffentliche-unternehmen.php>

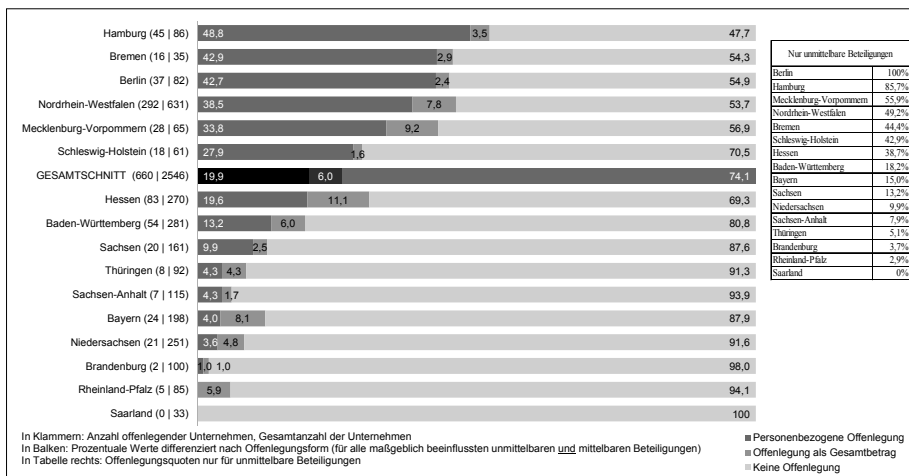


Abb. 1: Vergütungs Offenlegung auf kommunaler Ebene

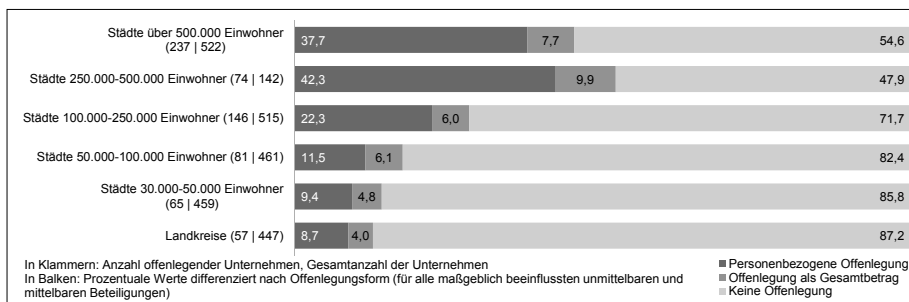


Abb. 2: Vergütungs Offenlegung differenziert nach Städtegröße und für Landkreise

nern, 295 Landkreise, Bundes- und Landesebene) einzeln in Form eines Rankings dar.

Empirische Befunde

Vergütungs publizität auf kommunaler Ebene im Bundeslandvergleich

Im Gesamtschnitt ist auf kommunaler Ebene für das Geschäftsjahr 2015, wie in dem eingefärbten mittleren Balken in Abb. 1 rechts gezeigt, bei 74,1 Prozent der Unternehmen die Vergütung gar nicht offengelegt. Bei 19,9 Prozent ist die Vergütung personenbezogen (im Balken links) und sechs Prozent als Gesamtbetrag (im Balken mittig) ausgewiesen.¹⁷ Trotz der zunehmenden Diskussion um Transparenzanforderungen liegt die Gesamtoffenlegungsquote auch 2015 (25,9%) auf einem geringen Niveau.¹⁸

Die Offenlegung in personenbezogener Form wird im Geschäftsjahr 2015 in den Stadtstaaten Hamburg (48,8%), Bremen (42,9%), Berlin (42,7%) sowie den Städten und Landkreisen NRWs (38,5%) prozentual deutlich häufiger praktiziert als

in den Kommunen anderer Bundesländer. Besonders restriktiv ist das personenbezogene Offenlegungsverhalten – mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern – bei Unternehmen der Kommunen aus den östlichen Bundesländern Sachsen (9,9%), Thüringen, Sachsen-Anhalt (je 4,3%) und Brandenburg (1,0%). In den untersuchten Kommunen des Saarlandes ist bei keinem Unternehmen die Vergütung offengelegt.

Die Daten zeigen auch sehr deutlich, dass immer noch für nur rund die Hälfte der untersuchten Unternehmen, die unter eine gesetzliche Regelung fallen, den gesetzlichen Vorschriften entsprochen wird. Trotz der Gesetze und der artikulierten Ziele der Gesetzgeber in Hamburg, Berlin und NRW, werden sehr häufig keine Informationen über die Top-Managementvergütung in den analysierten Dokumenten veröffentlicht.

Der vergleichsweise hohe Anteil an Nichtoffenlegungen ist häufig bei mittelbaren Beteiligungen vorzufinden. Bei bloßer Betrachtung der unmittelbaren Beteiligungen ist beispielsweise in Berlin eine Gesamtoffenlegungsquote von 100% (personenbezogen 93,3% als Ge-

samtbetrag 6,7%), in Hamburg von 85,7 Prozent (78,6% | 7,1%) sowie bei Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern von 55,9 Prozent (47,1% | 8,8%) zu verzeichnen. In Anbetracht dieser Befunde sollte von Seiten des Gesellschafters bzw. der Gebietskörperschaft unter ausdrücklichem Einverständnis des Organmitglieds weiter bzw. zunehmend auch bei mittelbaren Beteiligungen darauf hingewirkt werden, dass eine Veröffentlichung von Vergütungsdaten im Sinne der öffentlichen Hand umgesetzt wird.

Weiterhin ist die Betrachtung der Vergütungs Offenlegung für Kommunen unterschiedlicher Größe aufschlussreich. Als Merkmal für die Stadtgröße wird die Einwohnerzahl¹⁹ herangezogen. Landkreise werden, als kommunale Gebietskörperschaften mit eigenen, rechtlichen Vorschriften, neben den Städten separat dargestellt. In Abbildung 2 ist festzustellen, dass bei größeren Kommunen ein höherer Anteil sowohl an personenbezogener Offenlegung wie auch an Offenlegung als Gesamtbetrag vorzufinden ist.

Hier besteht in Teilen ein Zusammenhang mit bereits geltenden Gesetzen und PCGK-Regelungen zur Vergütungspublizität. Während in größeren Städten bereits gesetzliche Regelungen (u.a. Hamburg, Berlin, Städte in NRW) oder eine freiwillige Selbstregulierung über PCGKs (u.a. Bremen, Mainz, Stuttgart) die Offenlegung vorsehen, sind in kleineren Städten sowie Landkreisen derartige Regelungsansätze kaum bzw. noch nicht flächendeckend vorhanden. In der Gesamtschau zeigt sich, dass bei nicht einmal jedem zehnten untersuchten Unternehmen der Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern bzw. der Landkreise eine personenbezogene Offenlegung von Vergütungsdaten

17 Die Auflistung der Gebietskörperschaften bzw. Branchen in Abb. 1, Abb. 3, Abb. 4 und Abb. 5 erfolgt absteigend nach der prozentualen personenbezogenen Vergütungs Offenlegung.

18 Vgl. Papenfuß 2012, S. 200.

19 Vgl. Statistisches Bundesamt 2015, Städte in Deutschland nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des ZENSUS 2011 und Bevölkerungsdichte, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/04Kreise.html>

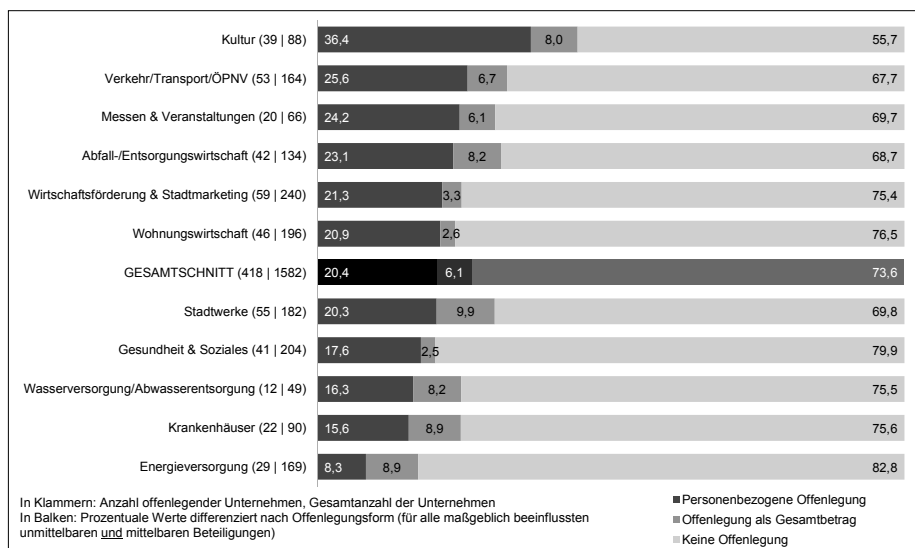


Abb. 3: Vergütungs Offenlegung auf kommunaler Ebene im Branchenvergleich

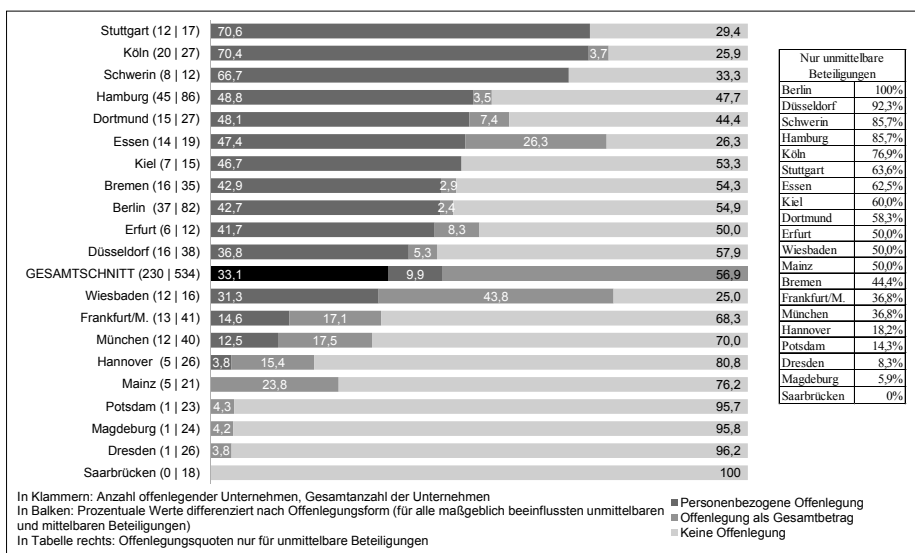


Abb. 4: Vergütungs Offenlegung im Städtevergleich (Städteranking)

vorliegt. In Anbetracht der Daten für das Geschäftsjahr 2015 scheint eine umfassende Offenlegungskultur in der Breite, insbesondere auch bei kleineren Kommunen und Landkreisen, in absehbarer Zeit neben einer freiwilligen Selbstregulierung nur durch eine präzise gesetzliche Offenlegungspflicht realisierbar.

Vergütungspublizität auf kommunaler Ebene im Branchenvergleich

Im Branchenvergleich zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede bei der Vergütungs Offenlegung (Abb. 3). Nachfolgend werden die folgenden elf besonders relevanten Branchen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Bezug auf ihre Offenlegung von Vergütungsdaten dargestellt: Abfall-/Entsorgungswirtschaft, Energieversorgung, Gesundheit & Soziales, Kran-

kenhäuser, Kultur, Messen & Veranstaltungen, Stadtwerke²⁰, Wasserversorgung/Abwasserentsorgung, Verkehr/ÖPNV/Transport, Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing, Wohnungswirtschaft.

Am deutlich häufigsten ist im Branchenvergleich für Unternehmen der Branche Kultur (36,4%) die Vergütung personenbezogen offengelegt. In den Branchen

- 20 Stadtwerke umfassen Unternehmen, deren Gegenstand auf einer multiplen Versorgungsaufgabe, z.B. Strom, Gas, Wasser, Telekommunikation, Wärme, Verkehr und/oder Bäder, begründet ist. Wird das Unternehmen zwar als Stadtwerk im Unternehmensnamen bezeichnet, verfolgt allerdings schwerpunktmäßig eine singuläre Versorgungsaufgabe, so ist das Unternehmen dieser Branche (z.B. Energieversorgung) zuzuordnen.
- 21 Das umfassende Ranking „Vergütungstransparenz Top-Management öffentlicher Unternehmen“ ist auf der Lehrstuhlinternetseite des

Verkehr/ÖPNV/Transport, Messen & Veranstaltungen ist immerhin noch bei fast jedem vierten Unternehmen die Vergütung personenbezogen ausgewiesen. Bei allen drei Branchen im Spitzenfeld handelt es sich um tendenziell verlustbringende Branchen. Die auffällig hohe Transparenz lässt vermuten, dass im Sinne einer guten und verantwortlichen Unternehmensführung möglichen Bedenken in der Öffentlichkeit zur (erfolgsbezogenen) Vergütung und diesbezüglicher Entwicklungstendenzen in diesem Bereich durch transparente Offenlegung bewusst entgegengetreten werden soll.

Schlusslichter des Branchenrankings bilden, gemessen an der personenbezogenen Offenlegung, die Branchen Wasserversorgung/Abwasserentsorgung (16,3%), Krankenhäuser (15,6%) und Energieversorgung (8,3%).

Vergütungspublizität auf kommunaler Ebene im Städtevergleich²¹

In Ergänzung der vorangehenden Befunde bietet eine Veranschaulichung einzelner Städte hilfreiche Einblicke in das Transparenzgefälle zwischen Städten und Bundesländern. Hierfür veranschaulicht Abbildung 3 die Vergütungs Offenlegung der 16 Landeshauptstädte bzw. Stadtstaaten sowie der zehn größten deutschen Städte. Aufgrund von Überschneidungen besteht dieses Subsample aus insgesamt 20 deutschen Großstädten.

Im Gesamtsicht ist im Städtevergleich festzustellen, dass, wie in Abbildung 4 gezeigt, die Vergütungspublizität zwischen den Städten sehr stark unterschiedlich ausgeprägt ist.

Die Unterschiede können auch hier in Teilen wieder auf bereits geltende Gesetzen und PCGK-Regelungen zur Vergü-

Studienteams unter <https://www.zu.de/lehrestuehle/pmpp/news/verguetungstransparenzoeffentliche-unternehmen.php> abrufbar. In Ergänzung zu dem vorliegenden Beitrag stellt diese Studie sämtliche untersuchten Gebietskörperschaften (386 Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern, 295 Landkreise, Bundes- und Landesebene) einzeln in Form eines Rankings dar, so dass jede Gebietskörperschaft entsprechend der jeweiligen Erkenntnis- und Gestaltungsziele mit ihren jeweiligen Vergütungs Offenlegungsquoten erkennbar wird.

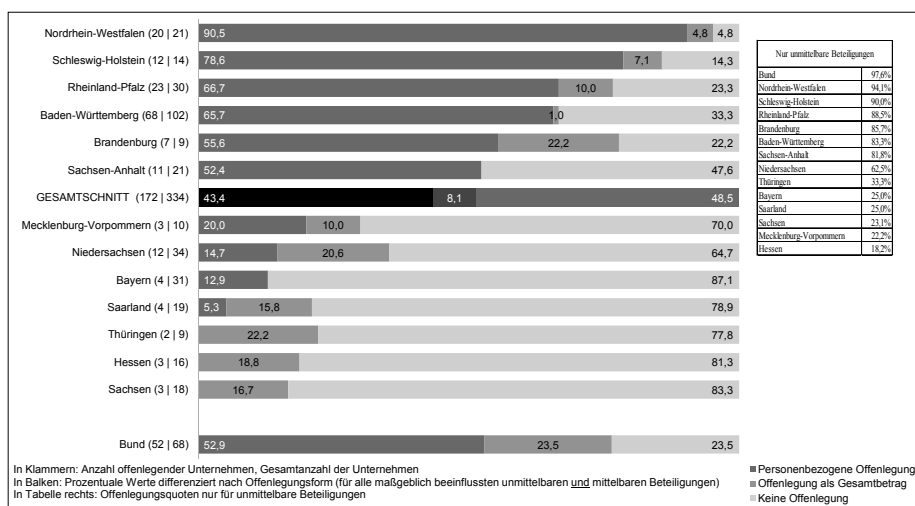


Abb. 5: Vergütungs Offenlegung auf Bundes- und Landesebene

Mehrheitlich personenbezogene Vergütungs Offenlegung in Beteiligungsberichten	
Bundes- und Landesebene	
Bund, Baden-Württemberg	
Städteebene	
Arnsberg, Bamberg, Berlin, Bremen, Bonn, Bottrop, Dortmund, Erlangen, Essen, Fürth, Hamburg, Hilden, Leverkusen, Marburg, Mülheim/Ruhr, München, Offenbach, Recklinghausen, Schweinfurt, Stuttgart, Solingen, Wiesbaden, Wuppertal	

Tab. 3: Vergütungs Offenlegung in Beteiligungsberichten

tungspublizität einzelner Bundesländer und Städte zurückgeführt werden. Ein deutliches Voranschreiten der Vergütungs Offenlegung ist mit Inkrafttreten des Vergütungs Offenlegungsgesetzes für Kiel zu verzeichnen. Lag die Offenlegungsquote im Geschäftsjahr 2012 noch bei null Prozent, befindet sie sich im Geschäftsjahr 2015 mit einer Quote von 46,7 Prozent personenbezogener Offenlegung im oberen Mittelfeld der untersuchten Städte. Unverändert äußerst intransparent sind hingegen die Unternehmen der östlichen Landeshauptstädte Dresden, Potsdam und Magdeburg sowie Saarbrücken.

Trotz vereinzelt positiver Transparenzentwicklung auf Städteebene, lassen die Befunde sowohl aus wissenschaftlicher als auch praxisorientierter Sicht den Schluss zu, dass gerade im öffentlichen Sektor weiterhin nur mit einer präzisen gesetzlichen Offenlegungspflicht die Transparenzentwicklung noch spürbarer und flächendeckender voranzubringen sind.

Vergütungspublizität auf Ebene des Bundes und der Bundesländer

Im Gesamtschnitt ist auf Ebene der Bundesländer für das Geschäftsjahr 2015, wie

im dunkel eingefärbten mittleren Balken in Abbildung 5 rechts gezeigt, bei 48,5 Prozent der untersuchten Unternehmen die Vergütung gar nicht ausgewiesen. Bei 43,4 Prozent ist die Vergütung personenbezogen (links) und bei 8,1 Prozent als Gesamtbetrag (mittig) offengelegt. Auf Bundesebene liegt die Gesamtoffenlegungsquote bei 76,4% (personenbezogen 52,9% | als Gesamtbetrag 23,5%). Damit liegt die Vergütungspublizität im Vergleich der föderalen Ebenen für den Bund, gefolgt von den Bundesländern, im Schnitt am höchsten. Allerdings sind auch auf Ebene der Länder sehr deutliche Transparenzunterschiede festzustellen.

Ähnlich wie auf kommunaler Ebene, nimmt auch auf Länderebene NRW mit einer Gesamtoffenlegungsquote von 95,3 Prozent (personenbezogen 90,5% | als Gesamtbetrag 4,8%) eine Spitzenposition ein. Auch Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz befindet sich - mit ihren jüngst in Kraft getretenen Vergütungs Offenlegungsgesetzen - im Offenlegungsranking auf den vordersten Plätzen. Bemerkenswert ist dabei, dass Rheinland-Pfalz im Ranking der kommunalen Ebene den vorletzten Platz belegt. Ähnlich deutlich ist auch der Unterschied für Unternehmen

der kommunalen bzw. der Landesebene in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Sachsen, Thüringen, Niedersachsen und Bayern zählen auf kommunaler wie auf Landesebene zu den eher intransparenten Gebietskörperschaften.

Die Daten für den Bund zeigen abermals sehr deutlich, dass für zahlreiche untersuchte Unternehmen entgegen gesetzlicher Vorgaben die Top-Managementvergütung nicht offengelegt wird. Gleichzeitig ist auch für diese föderale Ebenen festzuhalten und zu betonen, dass eine Vielzahl der Nichtoffenlegungen auf mittelbare Beteiligungen zurückzuführen ist. Bei ausschließlicher Betrachtung der unmittelbaren Beteiligungen liegt die Gesamtoffenlegungsquote beim Bund bei 97,6 Prozent (personenbezogen 70,7% | als Gesamtbetrag 26,8%).

Offenlegung auf Gesellschafterebene in Beteiligungsberichten

Ein anforderungsgemäßer Beteiligungsbericht ist ein zentrales Informations- und Rechenschaftsinstrument, um kritische Corporate-Governance-Bereiche in der Praxis wirksam zu unterstützen und dem Bürger einen systematischen Überblick über die Mittelverwendung in öffentlichen Unternehmen und deren Leistungen für die Daseinsvorsorge vor Ort zu verschaffen. Für Politik und Verwaltung leistet ein Beteiligungsbericht einen maßgeblichen Beitrag dazu, die Daseinsvorsorge im „Konzern Stadt“ ganzheitlich, wirkungsorientiert und nachhaltig zu gestalten und zukünftige Potenziale zu erkennen. Die personenbezogene Offenlegung der Vergütung von Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen gilt dabei als wichtiges Qualitätskriterium für eine anforderungsgerechte Beteiligungsberichterstattung durch die öffentliche Hand.²²

Eine Analyse der Beteiligungsberichte der Städte mit mehr als 30.000 Einwohner, der Landkreise sowie auf Ebene des Bundes und der Bundesländer ist in Tabelle 3 zusammengefasst. Kein einziger Landkreis, gerade einmal 24 der 386 untersuchten Städte (6,2%) und nur das

22 Vgl. Papenfuß 2014.

Bundesland Baden-Württemberg sowie der Bund legen einen Beteiligungsbericht mit mehrheitlich personenbezogener Angabe zur Top-Managementvergütung ihrer maßgeblich beeinflussten unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen offen. Die Sortierung erfolgt alphabetisch.

Unter den personenbezogen publizierenden Städten befinden sich ausschließlich Städte, deren Gemeindeordnungen oder Transparenzgesetze die Vergütungs-offenlegung gesetzlich vorsehen oder eine entsprechende Empfehlung in ihrem PCGK vorsehen. Allerdings sind auch hier im Bundeslandvergleich deutliche Unterschiede zu erkennen: Während beispielsweise NRW und Bayern vergleichsweise

das Vorliegen der Daten unkompliziert und ohne größeren Aufwand auf Gesellschafterebene möglich (wie bereits in den genannten Städten praktiziert).

Des Weiteren ist neben der untersuchten städtischen Vergütungspublizität innerhalb der Beteiligungsberichte festzustellen, dass auch hier die (personenbezogene/gesamt) nur sehr selten Daten zu mittelbaren Beteiligungen geliefert werden.

Fazit und Handlungsempfehlungen

In der Gesamtschau der Befunde ist festzustellen, dass die faktischen Governance-

rechtlichen Anforderungen und der andauernden Debatte, immer noch für nur 19,9 Prozent der untersuchten Unternehmen die Vergütung personenbezogen ausgewiesen wird – auf Länderebene immerhin 43,4 Prozent, auf Bundesebene 52,9 Prozent. Eine vergleichsweise hohe Vergütungstransparenz ist, unabhängig von der föderalen Ebene, in NRW, Schleswig-Holstein, den Stadtstaaten sowie beim Bund zu verzeichnen – allesamt Gebietskörperschaften mit Transparenzgesetz oder Publizitätsregelungen in PCGKs. Mit einer personenbezogenen Offenlegungsquote von unter zehn Prozent bestehen klare Verbesserungspotenziale für Unternehmen der Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern und der Landkreise.

»Trotz einiger Entwicklungen hin zu mehr Vergütungstransparenz bestehen weiterhin gravierende Unterschiede in der Offenlegungskultur. Nach der Etablierung von Transparenzgesetzen in einigen Bundesländern implizieren die Befunde, dies nun auch in allen übrigen Bereichen in Gesetzen vorzunehmen.«

viele Städte aufweisen, die gesetzeskonform im Beteiligungsbericht Angaben zu der Top-Managementvergütung offenlegen, legt in Baden-Württemberg auf kommunaler Ebene nur Stuttgart Vergütungsdaten offen, obwohl gemäß Gemeindeordnung der Beteiligungsbericht insbesondere Angaben zu den Gesamtbezügen nach § 285 Nr. 9a HGB enthalten soll. Die Stadt Hamburg veröffentlicht beginnend seit 2014 jährlich auf der Webseite der Finanzbehörde, zusätzlich zum Beteiligungsbericht, einen detaillierten Vergütungsbericht.²³

Im Sinne einer umfassend gebotenen Transparenz und der besonderen Informations- und Rechenschaftsfunktion der Beteiligungsberichterstattung wäre eine entsprechende Veröffentlichung der Vergütungsdaten im Beteiligungsbericht durch

Praktiken bei den meisten öffentlichen Unternehmen und Städten den herausgestellten Transparenzanforderungen, die vielfach auch gesetzlich fixiert sind, noch immer nicht entsprechen. Aus Perspektive der Prinzipal-Agenten-Theorie ist zu konstatieren, dass vielfach betonte Informationsasymmetrien gegenüber der Öffentlichkeit/dem Bürger als oberstem Prinzipal weiterhin weder durch die öffentlichen Unternehmen selbst noch durch die Gebietskörperschaft in ihrer Funktion als Gesellschafter hinreichend abgebaut worden sind.

Von Erkenntnis- und Gestaltungsinteresse sind daneben die beachtlich differierenden Offenlegungsquoten im Vergleich innerhalb und zwischen den föderalen Ebenen. Besondere bemerkenswert ist, dass auf kommunaler Ebene, trotz der

Unabhängig von allen Unterschieden bei den gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen ist zu betonen, dass die personenbezogene Offenlegung der Vergütung von Top-Managementorganen aus wissenschaftlicher und praxisorientierter Perspektive als geboten zu betrachten ist. Dabei geht es in erster Linie um demokratierelevante bzw. berechtigte Informationsinteressen der Öffentlichkeit – nicht um besonders schützenswerte, personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzes. Aufgrund der besonderen Anforderungen an öffentliche Unternehmen sind die Gesetzgeber auf allen föderalen Ebene gehalten, die Vergütungs-offenlegung z.B. in den Gemeinde-/Landkreisordnungen, Landeshaushaltsordnungen oder Offenlegungs- und Transparenzgesetzen verpflichtend zu regeln. Zudem sollte in den Satzungen der öffentlichen Unternehmen und in den Mustersatzungen der öffentlichen Hand festgeschrieben werden, dass § 285 Satz 1 Nr. 9a HGB explizit ohne Anwendungsmöglichkeit der Verzichtsklausel nach § 286 Abs. 4 HGB von den zuständigen Organen anzuwenden ist. Kurzfristig könnte hier zudem ein protokollierter Beschluss der Gesellschafterversammlung erfolgen, der eine entsprechende Bindungswirkung entfalten würde. Darüber hinaus sollte in allen PCGKs

²³ Vgl. Vergütungsbericht der Mitglieder von Vorständen und Geschäftsführungen der Hamburger öffentlichen Unternehmen 2015, <http://beteiligungsbericht.fb.hamburg.de/Download.html>.

empfohlen sein, die Bestimmungen aus § 285 Satz 1 Nr. 9a HGB anzuwenden.

Auffällig ist zudem, dass bei sehr vielen Gebietskörperschaften ein vergleichsweise hoher Anteil an Nichtoffenlegungen bei mittelbaren Beteiligungen besteht. Von Seiten des Gesellschafters bzw. der Gebietskörperschaft sollte daher weiter bzw. zunehmend insbesondere auch bei mittelbaren Beteiligungen darauf hingewirkt werden, dass eine Veröffentlichung von Vergütungsdaten im Sinne der öffentlichen Hand umgesetzt wird.²⁴ Für neue Anstellungsverträge sollte von Seiten des Gesellschafters bzw. der Gebietskörperschaft in entsprechenden Musterverträgen explizit aufgenommen bzw. darauf hingewirkt werden, dass im Anstellungsvertrag kein Gebrauch vom möglichen Verzicht auf die Angabe zur Vergütung gemacht wird, so wie es z.B. der Bund in § 15 Abs. 1 seines Mustergesellschaftsvertrages im Anhang zum PCGK bereits seit längerem vorsieht.

Sofern die transparente Offenlegung der Vergütung in personenbezogener Form von einer Mehrheit in Gesellschaft und Politik als erforderlich und angemessen erachtet wird, legen die Befunde sowohl aus wissenschaftlicher als auch praxisorientierter Sicht den Schluss nahe, dass dieses Ziel in der Breite im öffentlichen Sektor nur mit einer präzisen gesetzlichen Offenlegungspflicht – und nicht ausschließlich über freiwillige Selbstregulierung – zu realisieren sein wird. Zudem müssen die verantwortlichen Akteure nach den Befunden noch mehr dafür Sorge tragen, dass die Gesetze auch tatsächlich umgesetzt werden, um die Transparenzentwicklung spürbar weiter voran zu bringen. Eine transparente Entscheidungskultur ist für die öffentliche Hand und für Top-Managementorgane öffentlicher Unternehmen als Chance auf Stärkung von Glaubwürdigkeit und Vertrauen der Öffentlichkeit zu verstehen.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport 2008, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunalen Finanzreport 2013, Gütersloh.

Bremeier, Wolfram/Brinckmann, Hans/Killian, Werner (2006): Public Governance kommunaler Unternehmen – Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung, Kassel.

Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis (2009): Public Corporate Governance, in: Handbuch Corporate Governance, Peter Hommelhoff/Klaus Hopt/Axel von Werder (Hrsg.), Stuttgart, S. 883-904.

Eichhorn, Peter (2003): New Governance bei öffentlichen Unternehmen, in: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Jens Harms/Christoph Reichard (Hrsg.), S. 175-181.

Mühlenkamp, Holger (2006): Öffentliche Unternehmen aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 4, S. 390-417.

OECD (2005): Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries, Paris.

Papenfuß, Ulf/Keppeler, Florian/Schmidt, Christian (2017): Vergütungstransparenz Top-Management öffentlicher Unternehmen, abrufbar unter: <https://www.zu.de/lehrestuehle/pmpp/news/verguetungstransparenz-oeffentliche-unternehmen.php>

Papenfuß, Ulf/Friedländer, Benjamin/Keppeler, Florian/Schmidt, Christian (2017): Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen – Vergütungsstudie 2017; abrufbar unter: <https://www.pcg-forschungsportal.de/>.

Papenfuß, Ulf/Keppeler, Florian/Schmidt, Christian (2017): Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen: Perspektiven für das Beteiligungsmanagement und die öffentliche Finanzkontrolle, in: Kegelmann, J./Böhmer, R./Kientz, J. (Hrsg.): Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Heft 5, S. 181-200.

Papenfuß, Ulf/Friedländer, Benjamin/Schmidt, Christian (2015): Transparenzgefälle bei der Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen im Städte und Branchenvergleich – Empirische Befunde und Handlungsbedarf, in: Verwaltung & Management, Heft 2, S. 65-72.

Papenfuß, Ulf (2013a): Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer wie praktischer Perspektive nützlich – Eine Replik zu einer Köpenickiade, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 4, S. 302-322.

Papenfuß, Ulf (2013b): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Diss., Gabler/Springer.

Papenfuß, Ulf (2012): Weiter keine strukturelle Offenlegungskultur bei der Managervergütung öffentlicher Unternehmen – Follow-up Studie bei Landeshauptstädten und Bund, in: Verwaltung & Management, Heft 4, S.198-204.

Papenfuß, Ulf (2011): Spärliche Offenlegung der Managervergütung in öffentlichen Unternehmen – Erste repräsentative Studie und Vier-

jahresvergleich bei Landeshauptstädten und Bund, in: Verwaltung & Management, Heft 6, S. 288-298.

Ruter, Rudolf X./Müller-Marques Berger, Thomas (2005): Corporate Governance und öffentliche Unternehmen, in: Deutscher Corporate Governance Kodex: Ein Handbuch für Entscheidungsträger, Norbert Pfitzer und Peter Oser (Hrsg.), Stuttgart, S. 437-468.

Theuvsen, Ludwig/Frentrup, Mechthild (2008): Public Corporate Governance und Transparenz öffentlicher Unternehmen, in: Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Christina Schaefer/Ludwig Theuvsen (Hrsg.), Beiheft 36 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S.131-149.

von Werder, Axel (2009): Ökonomische Grundfragen der Corporate Governance, in: Handbuch Corporate Governance, Peter Hommelhoff /Klaus Hopt/Axel von Werder, 2. Auflage, Stuttgart, S. 3-38.

Weiblen, Willi (2011): Beteiligungscontrolling und -management, in: Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula (Hrsg.), Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 596-658.

²⁴ Vgl. in diesem Kontext auch Papenfuß et al. (2017) und Papenfuß/Keppeler/Schmidt (2017).