

# **VERGÜTUNGSTRANSPARENZ-RANKING 2017**

**Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher  
Unternehmen im Vergleich von Kommunen, Ländern und Bund**

**Prof. Dr. Ulf Papenfuß**

**Lehrstuhl für Public Management & Public Policy**

**Zeppelin Universität Friedrichshafen**



**Autoren:**

**Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Christian Schmidt M.Sc., Florian Keppeler M.A.**

---

## Zusammenfassung

Der Vergütung der Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen wird in der Diskussion um „gute“ Unternehmensleitung/-überwachung bzw. Corporate Governance und Steuerung im Sinne der öffentlichen Hand besondere Bedeutung zugewiesen. Die Transparenz der Vergütung bei Top-Managementorganmitgliedern öffentlicher Unternehmen ist, u.a. aufgrund der zunehmenden Zahl an Transparenzgesetzen, ein relevantes Thema. Diese Studie veranschaulicht die Ergebnisse zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen für alle deutschen Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern (386), alle Landkreise (295) sowie die Bundes- und Landesebene. Die Gebietskörperschaften werden dabei in der Reihenfolge der jeweiligen Transparenzquoten der personenbezogenen Vergütungsoffenlegung in Form eines Rankings dargestellt. Hierdurch kann die Transparenzkultur der Gebietskörperschaft entsprechend der jeweiligen Erkenntnis- und Gestaltungsziele deutschlandweit und innerhalb der Region verglichen werden. Unter den Gebietskörperschaften mit mehr als 5 öffentlichen Unternehmen haben die höchste personenbezogene Offenlegungsquote Mülheim an der Ruhr (100%), das Land Nordrhein-Westfalen (90,5%), Offenbach am Main (90,0%), Bonn (83,3%) und das Land Schleswig-Holstein (78,6%). Bei 109 Gebietskörperschaften beträgt die Offenlegungsquote 0%; bei 38 liegt sie zwischen 0% und 25%. 23 der untersuchten Gebietskörperschaften erreichen eine Offenlegungsquote zwischen 25% und 50%. Gerade einmal 19 Gebietskörperschaften realisieren eine Offenlegungsquote von 50% bis 75%, zeigen damit aber auch die Realisierbarkeit. Ausschließlich die Top 5 haben eine Quote von über 75%. 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.

---

**Hinweis**

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.

**Kontakt**

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Zeppelin Universität Friedrichshafen

Am Seemooser Horn 20

88045 Friedrichshafen

Tel.: 07541 6009 1442

[puma@zu.de](mailto:puma@zu.de)

[puma.zu.de](http://puma.zu.de)

---

**Inhaltsverzeichnis**

Abkürzungsverzeichnis.....	5
Tabellenverzeichnis.....	6
1 Motivation und Bedarf des Vergütungstransparenz-Rankings.....	7
2 Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Vergütungsoffenlegung.....	8
3 Methodik und Vorgehensweise des Vergütungstransparenz-Rankings.....	12
4 Vergütungstransparenz-Ranking 2017: Vergleich von Kommunen, Ländern und Bund .....	14
5 Fazit und Handlungsempfehlungen .....	20
Literaturverzeichnis .....	23

---

**Abkürzungsverzeichnis**

BB .....	Brandenburg
BE .....	Berlin
BW .....	Baden-Württemberg
BY .....	Bayern
DCGK.....	Deutscher Corporate Governance Kodex
GKSt .....	Große Kreisstadt
HB.....	Bremen
HE.....	Hessen
HGB .....	Handelsgesetzbuch
HH.....	Hamburg
LTranspG .....	Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz
MV .....	Mecklenburg-Vorpommern
n .....	Anzahl
ND.....	Niedersachsen
NW.....	Nordrhein-Westfalen
PCGK.....	Public Corporate Governance Kodex
RP .....	Rheinland-Pfalz
SH.....	Schleswig-Holstein
SL .....	Saarland
SN.....	Sachsen
ST .....	Sachsen-Anhalt
TH.....	Thüringen
VergütungsOG .....	Vergütungsoffenlegungsgesetz Schleswig-Holstein

---

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Regelungsinhalte in Kraft getretener Transparenz- und Offenlegungsgesetze .....	9
Tabelle 2: Regelungsinhalte in Gemeindeordnungen zur Vergütungsoffenlegung im Beteiligungsbericht .....	10
Tabelle 3: Regelungsinhalte in Public Corporate Governance Kodizes zur Vergütungsoffenlegung .....	11
Tabelle 4: Vergütungstransparenz bei Gebietskörperschaften mit mindestens fünf in die Untersuchung einbezogenen öffentlichen Unternehmen .....	16
Tabelle 5: Vergütungstransparenz bei Gebietskörperschaften mit weniger als fünf in die Untersuchung einbezogenen öffentlichen Unternehmen (Teil 1, alphabetische Reihung).....	17
Tabelle 6: Vergütungstransparenz bei Gebietskörperschaften mit weniger als fünf in die Untersuchung einbezogenen öffentlichen Unternehmen (Teil 2, alphabetische Reihung).....	18
Tabelle 7: Gebietskörperschaften, ohne Beteiligungsbericht oder Übersichtsinformationen zu öffentlichen Unternehmen auf der Webseite oder dem abrufbaren Haushaltsplan bzw. ohne in die Untersuchung einbeziehbare öffentlichen Unternehmen .....	19

## 1 Motivation und Bedarf des Vergütungstransparenz-Rankings

Der Vergütung der Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen wird in der Diskussion um „gute“ Unternehmensleitung/-überwachung bzw. Corporate Governance und Steuerung im Sinne der öffentlichen Hand besondere Bedeutung zugewiesen. Von der Vergütung gehen zentrale funktionale oder auch dysfunktionale Verhaltensanreize und Ausstrahlungswirkungen aus. Neben der Vergütungshöhe<sup>1</sup> besitzt – im Diskurs um Vertrauensbildung und Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit – insbesondere auch die Veröffentlichung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen andauernde Bedeutung. Für öffentliche Unternehmen wird der transparente, personenbezogene Ausweis der Top-Managementorganvergütung in Wissenschaft, Praxis und im politischen Raum weiter verstärkt gefordert und durch Transparenzgesetze zunehmend verpflichtend geregelt.<sup>2</sup>

In der Diskussion um Transparenz und deren mittelbare Auswirkungen sollte stets auch vor Augen geführt werden, dass es bei diesem Thema um einen Beitrag zur politischen Kultur geht. Unmittelbar und mittelbar verspricht Transparenz durch die Ausstrahlungswirkungen in diesem Feld auch eine Förderung der Entstehung und der Verbreitung von Lösungsbeiträgen für die zukünftige Funktions- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors sowie für das demokratische Gemeinwesen.

Transparenz sollte als positives Gestaltungsthema und Chance für die Daseinsvorsorge genutzt werden. In Bezug auf Forderungen an die Politik zur Förderung der Glaubwürdigkeit in den Staat, kann hier mit Vergütungstransparenz ein konkreter Beitrag geliefert werden. Transparenz ist wesentlich für Vertrauen, von dem eine Demokratie lebt.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen für alle untersuchten Gebietskörperschaften (386 Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern, 295 Landkreise, Bundes- und Landesebene) einzeln in Form eines Rankings gegenüberzustellen. Hierdurch wird jede Gebietskörperschaft entsprechend der jeweiligen Erkenntnis- und Gestaltungsziele mit den dazugehörigen Vergütungs-offenlegungsquoten erkennbar. Ein derart aufbereitetes Ranking soll Akteuren aus Politik und Verwaltung die Möglichkeit für einen einordnenden Überblick über die Vergütungstransparenz ihrer Unternehmen, z.B. im Vergleich zu anderen (benachbarten) Gebietskörperschaften bieten. Die Tabellen können als fundierte Basis für weitere Analysen und das Aufwerfen der „richtigen, weiterführenden Fragen“ dienen.

Das Ranking ergänzt die in der Fachzeitschrift „Verwaltung & Management“ erschienene Studie „Nur 823 von 2.948: Deutschlandweites Transparenzgefälle bei Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen“.<sup>3</sup> Die dortige 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 in aggregierter statistischer Form zum Vergleich von Transparenzmustern zwischen Bundesländern und Branchen. Auf kommunaler Ebene ist festzustellen,

---

<sup>1</sup> Vgl. Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen - Vergütungsstudie 2017, weitere Informationen unter: [www.pcg-forschungsportal.de](http://www.pcg-forschungsportal.de)

<sup>2</sup> Zur hierzu angeführten Literatur vgl. Papenfuß/Friedländer/Schmidt 2015, Papenfuß 2012, von Werder 2009, Budäus/Hilgers 2009, Bremeier/Brinckmann/Kilian 2006 sowie aus der politischen und praktischen Diskussion u.a. Medieninformation des Finanzministeriums Schleswig-Holstein vom 29.7.2016 zum sogenannten Vergütungs-offenlegungsgesetz.

<sup>3</sup> Vgl. Papenfuß/Schmidt/Keppeler 2017 (downloadbar auf der Lehrstuhlhomepage: <https://www.zu.de/lehrstuehle/pmpp/downloads.php> )

dass lediglich für 19,9 Prozent der untersuchten Unternehmen die Vergütung personenbezogen offengelegt – bei den 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 in kleineren Städten und bei den Landkreisen. Strukturelle Offenlegungsdefizite bestehen durchgehend für mittelbare Beteiligungen, trotz des maßgeblichen Einflusses der öffentlichen Hand.

Diese Studie möchte einen wissenschaftlich fundierten Beitrag zur Versachlichung der Diskussion über die Vergütung der Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen sowie zur Weiterentwicklung einer faktenbasierten und werteorientierten Entscheidungskultur im öffentlichen Sektor leisten.

## **2 Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Vergütungsoffenlegung**

Für börsennotierte Kapitalgesellschaften ist die personenbezogene Offenlegung bereits 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, erfolgsbezogenen Komponenten und Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, im Anhang des Jahresabschlusses veröffentlichen. Für nicht börsennotierte Gesellschaften schreibt § 285 Satz 1 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 öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform und Anstalten öffentlichen Rechts einschlägige Regelungen, die eine Offenlegung der Top-Managementorganvergütung gesetzlich vorsehen. Seit dem 31.07.2015 ist in Schleswig-Holstein das Vergütungsoffenlegungsgesetz (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 dem Jahr des Inkrafttretens.



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

*Tabelle 1: Regelungsinhalte in Kraft getretener Transparenz- und Offenlegungsgesetze*

Daneben sehen die Gemeindeordnungen einiger Bundesländer die Offenlegung der Top-Managementorganvergütung im Beteiligungsbericht vor, wobei die Regelungsinhalte u.a. aufgrund des Verweises auf § 286 Abs. 4 HGB unterschiedlich starke Bindungswirkung entfalten (Tabelle 2).

Gebietskörperschaft (Norm   Jahr)	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 <b>Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts</b> , 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 <b>gewährten Gesamtbezüge</b> der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens <b>für jede Personengruppe</b> ; § 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 <b>Anteile an einem Unternehmen</b> in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGrG) bezeichneten Umfang, so hat sie [...] darauf hinzuwirken, daß jedes Mitglied des geschäftsführenden Unternehmensorgans vertraglich verpflichtet wird, die ihm im Geschäftsjahr jeweils <b>gewährten Bezüge</b> im Sinn von § 285 Nr. 9 Buchst. a des Handelsgesetzbuchs <b>der Gemeinde jährlich zur Veröffentlichung [...] mitzuteilen</b> . Die Gemeinde hat jährlich einen <b>Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts</b> zu erstellen, wenn ihr mindestens der zwanzigste Teil der Anteile eines Unternehmens gehört. Der Beteiligungsbericht soll insbesondere Angaben über [...] <b>Bezüge der einzelnen Mitglieder</b> 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 Haushaltsgrundsätzgesetzes bezeichneten Umfang an einem <b>Unternehmen</b> beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr <b>gewährten Bezüge</b> mitteilen und ihrer <b>Veröffentlichung zustimmen</b> . Diese Angaben sind in den <b>Beteiligungsbericht</b> 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 <b>dem Gemeinderat</b> mit dem geprüften Jahresabschluss einen <b>Bericht über die Beteiligungen der Gemeinde an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts</b> , [...], vorzulegen. Der Beteiligungsbericht soll insbesondere Angaben enthalten über [...] die <b>gewährten Gesamtbezüge</b> 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 <b>dem Gemeinderat ein Bericht über die unmittelbare und mittelbare Beteiligung an Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts und des Privatrechts</b> , [...], vorzulegen. Der Beteiligungsbericht hat insbesondere Angaben zu enthalten über die <b>Gesamtbezüge</b> [...], die den <b>Mitgliedern der Organe</b> des Unternehmens zugeflossen sind; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuches 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 <b>Beteiligungsbericht</b> sind insbesondere darzustellen für das jeweilige letzte Geschäftsjahr [...] die <b>gewährten Gesamtbezüge</b> der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuchs gilt entsprechend.

Tabelle 2: Regelungsinhalte in Gemeindeordnungen zur Vergütungsoffenlegung im Beteiligungsbericht

Auf untergesetzlicher Ebene formulieren einige der untersuchten Gebietskörperschaften Empfehlungen zur Offenlegung der Vergütung in ihren Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) und Beteiligungsrichtlinien. Dabei ist eine breite Regelungsvielfalt vieler relevanter Sachverhalte festzustellen, in denen sich die Grundsätze guter Public Corporate Governance zwischen den Städten und Bundesländern erheblich unterscheiden. Daneben existieren in einigen Gebietskörperschaften Regelungen in Beteiligungsrichtlinien, Beteiligungshandbüchern oder Hinweise zur Beteiligungsführung. Exemplarisch werden in Tabelle 3 die unterschiedlichen Regelungsinhalte in PCGKs der Landeshauptstädte sowie der zehn größten deutschen Städte (Stand Januar 2017) dargestellt.

<b>Regelungsunterschiede zur Offenlegung der Top-Managementvergütung in PCGK</b>			
	<b>Offenlegungsform</b>	<b>Offenlegungsort auf Unternehmensebene</b>	<b>Offenlegung im Beteiligungsbericht</b>
Berlin	Personenbezogen	Erklärung zum PCGK im Anhang zum Jahresabschluss	Keine Regelung
Bremen	Personenbezogen	Anhang Jahresabschluss	Keine Regelung
Dortmund	Personenbezogen	Anhang Jahresabschluss	Keine Regelung
Düsseldorf	Personenbezogen	Anhang Jahresabschluss	Personenbezogen
Essen	Personenbezogen	Keine Regelung	Personenbezogen
Frankfurt a.M.	Personenbezogen	keine Regelung	Personenbezogen
Hamburg	Personenbezogen	Anhang Jahresabschluss oder Lagebericht	Keine Regelung
Köln	Personenbezogen	Anhang Jahresabschluss	Keine Regelung
Magdeburg	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Mainz	Personenbezogen	Anhang Jahresabschluss	Personenbezogen
Potsdam	Keine Regelung	Keine Regelung	Personenbezogen
Saarbrücken	Gesamtvergütung aller Mitglieder in Gesamtbetrag	Vergütungsbericht als Teil des PCGK-Berichtes	Public Corporate Governance Bericht
Schwerin	Personenbezogen	Anhang Jahresabschluss	Keine Regelung
Stuttgart	Personenbezogen	Anhang Jahresabschluss	Personenbezogen
Wiesbaden	Personenbezogen	Keine Regelung	Personenbezogen
Dresden, Erfurt, Hannover, Kiel, München	Kein PCGK		

*Tabelle 3: Regelungsinhalte in Public Corporate Governance Kodizes zur Vergütungsoffenlegung*

### 3 Methodik und Vorgehensweise des Vergütungstransparenz-Rankings

Analysiert wurden alle maßgeblich beeinflussten öffentlichen Unternehmen in 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 die Beteiligungsberichte auf den Webseiten der Gebietskörperschaften erhoben und analysiert. Ein Beteiligungsbericht ist ein kontinuierlicher Rechenschaftsbericht über die öffentlichen Unternehmen, Beteiligungen, Anstalten öffentlichen Rechts und Eigenbetriebe der öffentlichen Hand gegenüber der Öffentlichkeit und politischen Entscheidungsträgern. War kein Beteiligungsbericht online verfügbar, wurden die Haushaltspläne bzw. Wirtschaftspläne sowie die Webseite der jeweiligen Gebietskörperschaft auf Angaben zu öffentlichen Unternehmen untersucht. Konnten durch diesen Ansatz öffentliche Unternehmen identifiziert werden, wurden in einem nächsten Schritt die Webseiten dieser Unternehmen untersucht, ob weitere mittelbare Beteiligungen vorhanden sind. Durch diese Recherche wurden die unmittelbaren (1. Grades) und mittelbaren (2./3. Grades) Beteiligungen, an denen die Gebietskörperschaft mehrheitlich (mindestens 50 %) beteiligt ist, identifiziert.

In einigen Kommunen und Bundesländern 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 Kommunen und Bundesländern hält die Gebietskörperschaft direkt die Anteile aller großen Beteiligungen, in anderen durch eine Beteiligungsmanagementgesellschaft. Für eine Vergleichbarkeit der Strukturen wurden Unternehmen ebenfalls als „unmittelbar“ eingestuft, sofern sie direkte Tochtergesellschaften einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsmanagementgesellschaft sind, die zu 100% im Besitz der Gebietskörperschaft ist. Mit diesem Ansatz wird die bestmögliche Vergleichbarkeit gewährleistet, unabhängig von unterschiedlichen Ansätzen in der Organisation des Beteiligungsmanagements. Die Beteiligungsquote bei mittelbaren Beteiligungen wurde stets in adäquater Weise, unter Berücksichtigung direkter und indirekter Anteile, von Mutter-, Tochter- oder Enkelgesellschaften berechnet.

Unternehmen, die sich in Liquidation bzw. Abwicklung oder in Gründung befinden, und solche, die ihre operative Tätigkeit eingestellt haben (sogenannte Mantelgesellschaften), wurden nicht berücksichtigt. Durch diesen Ansatz konnten insgesamt 6.055 Unternehmen auf kommunaler Ebene und 665 Unternehmen auf Bundes- bzw. Landesebene identifiziert werden.

Daraufhin wurden die Jahresabschlüsse und Corporate Governance Berichte der identifizierten Unternehmen des Geschäftsjahres 2015 im Bundesanzeiger<sup>4</sup> erhoben (Stand: 18.01.2017) und in Bezug auf die Offenlegung von Vergütungsdaten der Top-Managementorganmitglieder überprüft. Aufzustellen ist der Jahresabschluss öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform gemäß Gemeindeordnungen, Haushaltsordnungen oder Kommunalverfassungen entsprechend der Anforderungen für große Kapitalgesellschaften im Sinne von § 264 Abs. 1 Satz 3 HGB, sofern keine anderen gesetzlichen Vorschriften entgegenstehen. Demnach soll der Jahresabschluss, innerhalb der ersten

---

<sup>4</sup> [www.bundesanzeiger.de](http://www.bundesanzeiger.de), herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

drei Monate eines Geschäftsjahres für das vorangegangene Geschäftsjahr aufgestellt werden. Gemäß § 325 Abs. 1a HGB ist der Jahresabschluss elektronisch spätestens ein Jahr nach dem Abschlussstichtag des Geschäftsjahrs (für die vorliegenden Untersuchung der 31. Dezember 2016) beim Bundesanzeiger einzureichen und zu veröffentlichen. Es handelt sich hierbei also um die zum Erhebungszeitpunkt aktuellen, öffentlich verfügbaren Daten. Weiterhin wurden auf Ebene der Gebietskörperschaft (Gesellschafterebene) die Beteiligungs- und Vergütungsberichte (sowie für Schleswig-Holstein das neue Transparenz- und Offenlegungsportal)<sup>5</sup> hinsichtlich der Offenlegung von Vergütungsdaten analysiert.

Der Zeitpunkt der Aufstellung und Offenlegung des Jahresabschlusses durch das Unternehmen sowie die Veröffentlichung des Beteiligungsberichts durch die Gebietskörperschaft ist für die Wertehaltigkeit der Informationen von sehr hoher Bedeutung. Mit zunehmendem Alter werden die Informationen weniger entscheidungsnützlich für die Adressaten des Jahresabschlusses, wie z.B. Öffentlichkeit, Politik und Beteiligungsmanagement. Eine schnellstmögliche Veröffentlichung – spätestens nach Ablauf der handelsrechtlichen Frist von zwölf Monaten – wird für Rechenschaft und Steuerung daher stark bekräftigt.<sup>6</sup>

Unternehmen, bei denen nur eines von mehreren Top-Managementorganmitgliedern die Vergütung offenlegt, werden nachfolgend einheitlich als offenlegende Unternehmen behandelt. Abzüglich der Unternehmen, für die kein Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht mit Geschäftsjahr 2015 bzw. für die Gebietskörperschaften, bei denen zusätzlich 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 2.546 Unternehmen auf kommunaler Ebene und 402 Unternehmen auf Bundes- bzw. Landesebene (insgesamt 2.948 Unternehmen).

---

<sup>5</sup> Offenlegungsportal auf der Internetseite des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums; [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/V/verguetungsoffenlegung/\\_functions/verguetungsoffenlegung\\_table.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/V/verguetungsoffenlegung/_functions/verguetungsoffenlegung_table.html)

<sup>6</sup> Zum Teil konnten Beteiligungsberichte von Gebietskörperschaften, die mehrheitlich Vergütungsdaten der einzelnen Top-Manager personenbezogen offenlegen, nicht in die Analyse einbezogen werden, da auch zwölf Monate nach Geschäftsjahresende kein aktueller Beteiligungsbericht vorlag. Als mehrheitlich personenbezogen offenlegend können, basierend auf Daten vorigen Studien, folgende Gebietskörperschaften klassifiziert werden: Bundesrepublik Deutschland und Bundesland Baden-Württemberg sowie die Städte Arnshausen, Bamberg, Berlin, Bremen, Bonn, Bottrop, Dortmund, Erlangen, Essen, Fürth, Hamburg, Hilden, Leverkusen, Marburg, Mühlheim an der Ruhr, München, Offenbach, Recklinghausen, Schweinfurt, Stuttgart, Solingen, Wiesbaden, Wuppertal (vgl. Papenfuß/Friedländer/Schmidt, 2015).

#### 4 Vergütungstransparenz-Ranking 2017: Vergleich von Kommunen, Ländern und Bund

In Tabelle 4 werden die untersuchten Gebietskörperschaften, sortiert nach ihrer personenbezogenen Vergütungsoffenlegungsquote („Personenbezogene Offenleg. (%)“), in Form eines Rankings dargestellt.<sup>7</sup> Bei gleicher personenbezogener Offenlegungsquote erfolgt die Sortierung anhand der Spalte „Offenleg. Gesamtbetrag (%)“.<sup>8</sup> Diese gibt an, für welchen Anteil der untersuchten Unternehmen ausschließlich ein Gesamtvergütungsbetrag für das gesamte Top-Managementorgan und nicht für die einzelnen Mitglieder offengelegt wird. Bei gleichen Werten bei den Spalten „Personenbezogene Offenleg. (%)“ und „Offenleg. Gesamtbetrag (%)“ erfolgt die Sortierung anhand des Bundeslands<sup>9</sup> in alphabetischer Reihenfolge. Die Spalte „Untersuchte Untern.“ zeigt die Anzahl an Unternehmen, für die zum Erhebungszeitpunkt ein Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht verfügbar war, oder für die auf Ebene der Gebietskörperschaft im Beteiligungs- bzw. Vergütungsbericht mit Geschäftsjahr 2015 (für Schleswig-Holstein Angaben innerhalb des Transparenz- und Offenlegungsportals) Informationen zu den Unternehmen vorlagen. Die Spalte „Untern. mit Offenlegung“ gibt die Anzahl an Vergütungsoffenlegungen insgesamt an.<sup>10</sup>

Beispiel: Für die Stadt Mühlheim an der Ruhr (Platzziffer 1) wurden entsprechend der erläuterten Methodik acht Unternehmen identifiziert und untersucht (Spalte: „Untersuchte Untern.“). Für alle acht Unternehmen wurden ein Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht veröffentlicht bzw. auf Ebene der Gebietskörperschaft Informationen zu den Unternehmen in ihrem Beteiligungs- oder Vergütungsbericht bereitgestellt. Für alle acht Unternehmen lagen in mindestens einem der untersuchten Dokumente Angaben zur Vergütung vor (Spalte: „Untern. mit Offenlegung“). Davon entfallen 100% auf die personenbezogene Offenlegung (Spalte: „Personenbezogene Offenleg. (%)“) und 0% auf die Offenlegung in Form eines Gesamtbetrages (Spalte: „Offenleg. Gesamtbetrag (%)“).

Gebietskörperschaften, die zum Erhebungszeitpunkt keinen Beteiligungs- bzw. Vergütungsbericht im Geschäftsjahr 2015 offengelegt haben, bei deren öffentlichen Unternehmen zum Erhebungszeitpunkt für weniger als fünf Unternehmen ein aktueller Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht verfügbar waren oder die entsprechend des methodischen Vorgehens grundsätzlich weniger als fünf Unternehmen in ihrem Beteiligungsportfolio besitzen, werden separat dargestellt (Tabellen 5 und 6). Die Sortierung dieser Gebietskörperschaften erfolgt nach Bundesländern und in

---

<sup>7</sup> Zu den Bezeichnungen der Gebietskörperschaften vgl. u.a. Statistisches Bundesamt (2015a) und Statistisches Bundesamt (2015b).

<sup>8</sup> Der Prozentwert ergibt sich aus der Division der Anzahl der Unternehmen mit Offenlegung durch die Anzahl der untersuchten Unternehmen.

<sup>9</sup> BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, ND = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

<sup>10</sup> Insbesondere bei Gebietskörperschaften, die zum Erhebungszeitpunkt keinen aktuellen Beteiligungsbericht auf ihrer Webseite veröffentlicht haben, ist die Anzahl „der untersuchten Unternehmen („Untersuchte Untern.“) geringer als die eigentliche Anzahl an öffentlichen Unternehmen innerhalb ihres Beteiligungsportfolios. Grund ist hier regelmäßig die verzögerte Offenlegung der Jahresabschlüsse und Corporate Governance Bericht im Bundesanzeiger sowie die fehlende (handels-)rechtliche Verpflichtung zur Offenlegung eines Jahresabschlusses oder Corporate Governance Berichts für einzelne Rechtsformen (z.B. Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts, Zweckverbände). In der Sache sind die Transparenzanforderungen aber für alle Rechtsformen identisch.

alphabetischer Reihenfolge. Durch diese Darstellungsweise werden Gebietskörperschaften mit einer geringeren Unternehmensanzahl entsprechend der Erkenntnis- und Gestaltungsziele sachgerecht und übersichtlich in die Untersuchung einbezogen.

Kommunen, die zum Erhebungszeitpunkt keinen Beteiligungs- bzw. Vergütungsbericht mit Geschäftsjahr 2015 offengelegt hatten und deren öffentliche Unternehmen zum Erhebungszeitpunkt weder einen aktuellen Jahresabschluss noch einen Corporate Governance Bericht publiziert hatten, sind in Tabelle 7 abgebildet. Ebenfalls in Tabelle 7 dargestellt sind diejenigen Kommunen, bei denen entsprechend des methodischen Vorgehens keine unmittelbar oder mittelbar durch die Gebietskörperschaft maßgeblich beeinflussten öffentlichen Unternehmen identifiziert werden konnten.

Zu betonen ist, dass sich die Gebietskörperschaften nicht unreflektiert im Sinne von „besser bzw. schlechter“ klassifizieren lassen, sondern die Ergebnisse stets kontextgerecht z.B. in Abhängigkeit der Anzahl untersuchter Unternehmen im Sinne von mehr oder weniger transparent zu interpretieren sind. Ein derart aufbereitetes Ranking bietet Akteuren aus Politik und Verwaltung die Möglichkeit für einen einordnenden Überblick über die Vergütungstransparenz „ihrer Unternehmen“, auch im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften. Die Tabellen können als fundierte Basis für weitere Analysen und das Aufwerfen der „richtigen, weiterführenden Fragen“ dienen.







Gebietskörperschaft	Bundesland	Untersuchte Untern.	Untern. mit Offenleg.	Offenleg. Gesamtbetrag (%)	Personenbezogene Offenleg. (%)
Hochsauerlandkreis, Kreis	NW	2	0	0	0
Hürth, Stadt	NW	1	1	0	100
Ibbenbüren, Stadt	NW	1	0	0	0
Iserlohn, Stadt	NW	3	0	0	0
Jülich, Stadt	NW	1	1	0	100
Kaarst, Stadt	NW	1	1	0	100
Kamen, Stadt	NW	2	1	0	50,0
Kempen, Stadt	NW	1	0	0	0
Kleve, Kreis	NW	1	1	0	100
Kleve, Stadt	NW	1	0	0	0
Königswinter, Stadt	NW	2	0	0	0
Langenfeld (Rheinland), Stadt	NW	4	0	0	0
Lemgo, Stadt	NW	3	1	0	33,3
Lippstadt, Stadt	NW	3	1	0	33,3
Lüdenscheid, Stadt	NW	3	1	0	33,3
Mari, Stadt	NW	1	1	0	100
Menden (Sauerland), Stadt	NW	2	0	0	0
Meschede, Kreis- und Hochschulstadt	NW	3	0	0	0
Mettmann, Kreis	NW	2	2	0	100
Minden, Stadt	NW	1	0	0	0
Minden-Lübbecke, Kreis	NW	2	2	0	100
Münster, Stadt	NW	4	4	0	100
Oberbergischer Kreis, Kreis	NW	3	2	33,3	33,3
Olpe, Kreis	NW	1	1	0	100
Paderborn, Stadt	NW	2	1	0	50,0
Porta Westfalica, Stadt	NW	1	0	0	0
Pulheim, Stadt	NW	1	1	0	100
Ratingen, Stadt	NW	3	3	33,3	66,7
Recklinghausen, Kreis	NW	1	1	0	100
Remscheid, Stadt	NW	3	3	0	100
Rheda-Wiedenbrück, Stadt	NW	1	0	0	0
Rhein-Erft-Kreis, Kreis	NW	3	1	0	33,3
Rheinisch-Bergischer Kreis, Kreis	NW	1	1	0	100
Rhein-Kreis Neuss, Kreis	NW	1	1	100	0
Rhein-Sieg-Kreis, Kreis	NW	1	0	0	0
Sankt Augustin, Stadt	NW	2	0	0	0
Siegen, Universitätsstadt	NW	2	2	0	100
Siegen-Wittgenstein, Kreis	NW	2	0	0	0
Soest, Stadt	NW	4	1	0	25,0
Steinfurt, Kreis	NW	1	0	0	0
Steinfurt, Stadt	NW	1	0	0	0
Stolberg (Rhld.), Kupferstadt	NW	1	0	0	0
Unna, Stadt	NW	4	3	25,0	50,0
Velbert, Stadt	NW	4	1	25,0	0
Viersen, Kreis	NW	3	1	0	33,3
Viersen, Stadt	NW	3	3	66,7	33,3
Voerde (Niederrhein), Stadt	NW	1	0	0	0
Warendorf, Kreis	NW	2	1	0	50,0
Warendorf, Stadt	NW	1	1	0	100
Wermelskirchen, Stadt	NW	1	1	100	0
Wesel, Kreis	NW	1	1	0	100
Willich, Stadt	NW	4	1	0	25,0
Würselen, Stadt	NW	2	1	50,0	0
Alzey-Worms, Landkreis	RP	1	0	0	0
Bad Kreuznach, Stadt	RP	4	0	0	0
Birkenfeld, Landkreis	RP	2	0	0	0
Frankenthal (Pfalz), Stadt	RP	4	0	0	0
Germersheim, Landkreis	RP	2	0	0	0
Kaiserslautern, Landkreis	RP	1	0	0	0
Kusel, Landkreis	RP	2	0	0	0
Mayen-Koblenz, Landkreis	RP	1	0	0	0
Neustadt an der Weinstraße, Stadt	RP	3	0	0	0
Neuwied, Stadt	RP	1	0	0	0
Speyer, Stadt	RP	4	0	0	0
Trier-Saarburg, Landkreis	RP	2	0	0	0
Vulkaneifel, Landkreis	RP	1	0	0	0
Zweibrücken, Stadt	RP	2	0	0	0
Herzogtum Lauenburg, Kreis	SH	1	0	0	0
Nordfriesland, Kreis	SH	3	1	0	33,3
Pinneberg, Kreis	SH	3	3	0	100
Schleswig-Flensburg, Kreis	SH	1	1	100	0
Segeberg, Kreis	SH	1	0	0	0
Stomarn, Kreis	SH	1	0	0	0
Homburg, Kreisstadt	SL	1	0	0	0
Merzig-Wadern, Landkreis	SL	2	0	0	0
Neunkirchen, Kreisstadt	SL	2	0	0	0
Saarlouis, Landkreis	SL	3	0	0	0
St. Ingbert, Stadt	SL	2	0	0	0
Bautzen, Landkreis	SN	1	0	0	0
Bautzen, Stadt	SN	3	0	0	0
Erzgebirgskreis, Landkreis	SN	4	0	0	0
Leipzig, Landkreis	SN	2	0	0	0
Meißen, Landkreis	SN	3	0	0	0
Radebeul, Stadt	SN	1	0	0	0
Vogtlandkreis, Landkreis	SN	4	0	0	0
Zwickau, Landkreis	SN	4	0	0	0
Anhalt-Bitterfeld, Landkreis	ST	3	0	0	0
Bernburg (Saale), Stadt	ST	2	0	0	0
Börde, Landkreis	ST	3	0	0	0
Burgenlandkreis, Landkreis	ST	4	0	0	0
Dessau-Roßlau, Stadt	ST	3	1	0	33,3
Jarichower Land, Landkreis	ST	2	0	0	0
Mansfeld-Südharz, Landkreis	ST	3	1	0	33,3
Merseburg, Landkreis	ST	1	0	0	0
Saalekreis, Landkreis	ST	4	0	0	0
Schönebeck (Elbe), Stadt	ST	1	0	0	0
Stendal, Hansestadt	ST	2	0	0	0
Wernigerode, Stadt	ST	4	1	0	25,0

  

Gebietskörperschaft	Bundesland	Untersuchte Untern.	Untern. mit Offenleg.	Offenleg. Gesamtbetrag (%)	Personenbezogene Offenleg. (%)
Attenburg, Stadt	TH	4	0	0	0
Attenburger Land, Landkreis	TH	2	1	50,0	0
Eisenach, Stadt	TH	4	0	0	0
Gotha, Landkreis	TH	2	0	0	0
Ilm-Kreis, Landkreis	TH	3	0	0	0
Jena, Stadt	TH	3	0	0	0
Nordhausen, Landkreis	TH	1	0	0	0
Saale-Holzland-Kreis, Landkreis	TH	1	0	0	0
Saale-Orla-Kreis, Landkreis	TH	1	0	0	0
Saalfeld-Rudolstadt, Landkreis	TH	3	0	0	0
Sömmerda, Landkreis	TH	1	0	0	0
Sonneberg, Landkreis	TH	1	0	0	0
Suhl, Stadt	TH	4	1	25,0	0
Weimar, Stadt	TH	2	1	50,0	0

Tabelle 6: Vergütungstransparenz bei Gebietskörperschaften mit weniger als fünf in die Untersuchung einbezogenen öffentlichen Unternehmen (Teil 2, alphabetische Reihung)<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Für die einzelnen Gebietskörperschaften werden ausschließlich Unternehmen in die Analyse einbezogen, für die zum Erhebungszeitpunkt ein Jahresabschluss oder Corporate Governance Bericht verfügbar war oder die Gebietskörperschaft Unternehmensdaten im Beteiligungs- bzw. Vergütungsbericht (für Schleswig-Holstein Angaben innerhalb des Transparenz- und Offenlegungsportal) mit Geschäftsjahr 2015 veröffentlichte. Die Anzahl dieser Unternehmen ist in der Spalte „Untersuchte Untern.“ dargestellt. Sofern kein aktueller Beteiligungsbericht verfügbar war, handelt es sich hier in aller Regel nicht um die Anzahl aller öffentlicher Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaft mehrheitlich (mindestens 50 %) beteiligt ist.

Gebietskörperschaft	Bundesland	Gebietskörperschaft	Bundesland	Gebietskörperschaft	Bundesland
Bernau bei Berlin, Stadt	BB	Lichtenfels, Landkreis	BY	Datteln, Stadt	NW
Fürstenwalde/Spree, Stadt	BB	Lindau (Bodensee), Landkreis	BY	Delbrück, Stadt	NW
Königs Wusterhausen, Stadt	BB	Main-Spessart, Landkreis	BY	Dormagen, Stadt	NW
Alb-Donau-Kreis, Landkreis	BW	Miltenberg, Landkreis	BY	Ennepe-Ruhr-Kreis, Kreis	NW
Backnang, Stadt	BW	Mühlendorf a. Inn, Landkreis	BY	Erfstadt, Stadt	NW
Balingen, Stadt	BW	München, Landkreis	BY	Erkelenz, Stadt	NW
Biberach, Landkreis	BW	Neuburg-Schrobenhausen, Landkreis	BY	Hennef (Sieg), Stadt	NW
Crailsheim, Stadt	BW	Neumarkt i.d.OPf., Landkreis	BY	Herzogenrath, Stadt	NW
Emmendingen, Landkreis	BW	Neustadt a.d.Aisch-Bad Windsheim, Landkreis	BY	Höxter, Kreis	NW
Esslingen, Landkreis	BW	Neustadt a.d.Waldnaab, Landkreis	BY	Hückelhoven, Stadt	NW
Freudenstadt, Landkreis	BW	Neu-Ulm, Landkreis	BY	Kamp-Lintfort, Stadt	NW
Göppingen, Stadt	BW	Nürnberg, Landkreis	BY	Kerpen, Kolpingstadt	NW
Heilbronn, Landkreis	BW	Passau, Landkreis	BY	Korschenbroich, Stadt	NW
Herrenberg, Stadt	BW	Pfaffenhofen a.d.Ilm, Landkreis	BY	Kreuztal, Stadt	NW
Kirchheim unter Teck, Stadt	BW	Regen, Landkreis	BY	Lage, Stadt	NW
Lahr/Schwarzwald, Stadt	BW	Rhön-Grabfeld, Landkreis	BY	Lippe, Kreis	NW
Leinfelden-Echterdingen, Stadt	BW	Roth, Landkreis	BY	Löhne, Stadt	NW
Lörrach, Landkreis	BW	Rottal-Inn, Landkreis	BY	Meerbusch, Stadt	NW
Main-Tauber-Kreis, Landkreis	BW	Schwandorf, Landkreis	BY	Mettmann, Stadt	NW
Rastatt, Stadt	BW	Schweinfurt, Landkreis	BY	Niederkassel, Stadt	NW
Rottweil, Landkreis	BW	Starnberg, Landkreis	BY	Oer-Erkenschwick, Stadt	NW
Schwäbisch Hall, Landkreis	BW	Straubing-Bogen, Landkreis	BY	Paderborn, Kreis	NW
Sigmaringen, Landkreis	BW	Tirschenreuth, Landkreis	BY	Rheinberg, Stadt	NW
Singen (Hohentwiel), Stadt	BW	Unterallgäu, Landkreis	BY	Siegburg, Stadt	NW
Sinsheim, Stadt	BW	Weißenburg-Gunzenhausen, Landkreis	BY	Wesseling, Stadt	NW
Tübingen, Landkreis	BW	Wunsiedel i.Fichtelgebirge, Landkreis	BY	Ahrweiler, Landkreis	RP
Tuttlingen, Landkreis	BW	Bergstraße, Landkreis	HE	Altenkirchen (Westerwald), Landkreis	RP
Weinheim, Stadt	BW	Darmstadt-Dieburg, Landkreis	HE	Bad Dürkheim, Landkreis	RP
Aichach-Friedberg, Landkreis	BY	Dreieich, Stadt	HE	Bad Kreuznach, Landkreis	RP
Altötting, Landkreis	BY	Fulda, Landkreis	HE	Bernkastel-Wittlich, Landkreis	RP
Amberg, kreisfreie Stadt	BY	Groß-Gerau, Landkreis	HE	Cochem-Zell, Landkreis	RP
Amberg-Weizsach, Landkreis	BY	Hersfeld-Rotenburg, Landkreis	HE	Donnersbergkreis, Landkreis	RP
Ansbach, Landkreis	BY	Lampertheim, Stadt	HE	Eifelkreis Bitburg-Prüm, Landkreis	RP
Aschaffenburg, Landkreis	BY	Limburg-Weilburg, Landkreis	HE	Landau in der Pfalz, Stadt	RP
Bad Kissingen, Landkreis	BY	Offenbach, Landkreis	HE	Mainz-Bingen, Landkreis	RP
Bamberg, Landkreis	BY	Rodgau, Stadt	HE	Neuwied, Landkreis	RP
Bayreuth, Landkreis	BY	Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis	HE	Rhein-Hunsrück-Kreis, Landkreis	RP
Berchtesgadener Land, Landkreis	BY	Viernheim, Stadt	HE	Rhein-Lahn-Kreis, Landkreis	RP
Cham, Landkreis	BY	Werra-Meißner-Kreis, Landkreis	HE	Rhein-Pfalz-Kreis, Landkreis	RP
Coburg, Landkreis	BY	Nordwestmecklenburg, Landkreis	MV	Südliche Weinstraße, Landkreis	RP
Dachau, Landkreis	BY	Ammerland, Landkreis	ND	Südwestpfalz, Landkreis	RP
Deggendorf, Landkreis	BY	Aurich, Stadt	ND	Westerwaldkreis, Landkreis	RP
Dillingen a.d.Donau, Landkreis	BY	Bramsche, Stadt	ND	Ahrensburg, Stadt	SH
Dingolfing-Landau, Landkreis	BY	Cloppenburg, Stadt	ND	Elmshorn, Stadt	SH
Donau-Ries, Landkreis	BY	Diepholz, Landkreis	ND	Itzehoe, Stadt	SH
Eichstätt, Landkreis	BY	Gifhorn, Landkreis	ND	Ostholstein, Kreis	SH
Erding, Landkreis	BY	Goslar, Landkreis	ND	Pinneberg, Stadt	SH
Erlangen-Höchstadt, Landkreis	BY	Göttingen, Landkreis	ND	Rendsburg-Eckernförde, Kreis	SH
Forchheim, GKSt	BY	Harburg, Landkreis	ND	Wedel, Stadt	SH
Forchheim, Landkreis	BY	Leer (Ostfriesland), Stadt	ND	Neunkirchen, Landkreis	SL
Freyung-Grafenau, Landkreis	BY	Lüchow-Dannenberg, Landkreis	ND	Regionalverband Saarbrücken	SL
Fürstenfeldbruck, GKSt	BY	Nienburg (Weser), Landkreis	ND	Saarlouis, Kreisstadt	SL
Fürstenfeldbruck, Landkreis	BY	Norheim, Landkreis	ND	Saarpfalz-Kreis, Landkreis	SL
Fürth, Landkreis	BY	Rotenburg (Wümme), Landkreis	ND	St. Wendel, Landkreis	SL
Garmisch-Partenkirchen, Landkreis	BY	Seelze, Stadt	ND	Görlitz, Stadt	SN
Germering, GKSt	BY	Stade, Landkreis	ND	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Landkreis	SN
Günzburg, Landkreis	BY	Vechta, Landkreis	ND	Naumburg (Saale), Stadt	ST
Haßberge, Landkreis	BY	Vechta, Stadt	ND	Stendal, Landkreis	ST
Hof, Landkreis	BY	Verden, Landkreis	ND	Wittenberg, Landkreis	ST
Kaufbeuren, kreisfreie Stadt	BY	Winsen (Luhe), Stadt	ND	Hildburghausen, Landkreis	TH
Kelheim, Landkreis	BY	Wolfenbüttel, Landkreis	ND	Kyffhäuserkreis, Landkreis	TH
Kitzingen, Landkreis	BY	Wolfenbüttel, Stadt	ND	Mühlhausen/Thüringen, Stadt	TH
Kronach, Landkreis	BY	Bergkamen, Stadt	NW	Unstrut-Hainich-Kreis, Landkreis	TH
Kulmbach, Landkreis	BY	Bornheim, Stadt	NW	Weimarer Land, Landkreis	TH
Landsberg am Lech, Landkreis	BY	Castrop-Rauxel, Stadt	NW		
Landshut, Landkreis	BY	Coesfeld, Kreis	NW		

Tabelle 7: Gebietskörperschaften, ohne Beteiligungsbericht oder Übersichtsinformationen zu öffentlichen Unternehmen auf der Webseite oder dem abrufbaren Haushaltsplan bzw. ohne in die Untersuchung einbeziehbare öffentlichen Unternehmen<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Dargestellt sind Kommunen, die zum Erhebungszeitpunkt noch keinen Beteiligungs- bzw. Vergütungsbericht mit Geschäftsjahr 2015 offengelegt hatten und deren öffentliche Unternehmen zum Erhebungszeitpunkt weder einen aktuellen Jahresabschluss noch einen Corporate Governance Bericht publiziert hatten. Ebenfalls dargestellt sind diejenigen Kommunen, bei denen entsprechend des methodischen Vorgehens (vgl. Kapitel 3) keine – unmittelbar oder mittelbar durch die Gebietskörperschaft maßgeblich beeinflussten – öffentlichen Unternehmen identifiziert werden konnten.

## 5 Fazit und Handlungsempfehlungen

In der Gesamtschau der Befunde ist festzustellen, dass die faktischen Governance-Praktiken bei den meisten öffentlichen Unternehmen und Gebietskörperschaften den Transparenzanforderungen, die vielfach auch gesetzlich fixiert sind, noch immer nicht entsprechen. In vielen Fällen wird Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit bzw. dem Bürger weder durch die öffentlichen Unternehmen selbst noch durch die Gebietskörperschaft in ihrer Funktion als Gesellschafter hinreichend hergestellt. Ein vergleichsweise hoher Anteil an Nichtoffenlegungen besteht bei sehr vielen Gebietskörperschaften insbesondere bei mittelbaren Beteiligungen, trotz des auch hier maßgeblichen Einflusses der öffentlichen Hand. 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. berechnete Informationsinteressen der Öffentlichkeit, nicht um besonders schützenswerte, personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzes.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund der besonderen Anforderungen an öffentliche Unternehmen sind folgende Reformentwicklungen geboten und erforderlich.

Die Gesetzgebungsorgane auf allen föderalen Ebenen sollten dafür Sorge tragen, die Vergütungs-offenlegung z.B. in den Gemeinde- bzw. Landkreisordnungen, Landeshaushaltsordnungen oder in Form von 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 umzusetzen ist. Kurzfristig könnte hier zudem ein protokollierter Beschluss der Gesellschafterversammlung erfolgen, der eine entsprechende Bindungswirkung entfalten würde. Darüber hinaus sollte in allen PCGKs empfohlen sein, die Bestimmungen aus § 285 Satz 1 Nr. 9a HGB anzuwenden.

Von Seiten des Gesellschafters bzw. der Gebietskörperschaft sollte weiter bzw. zunehmend auch bei mittelbaren Beteiligungen mit maßgeblichem Einfluss der öffentlichen Hand darauf hingewirkt werden, die Veröffentlichung von Vergütungsdaten im Sinne der öffentlichen Hand umzusetzen. Für neue Anstellungsverträge sollte in entsprechenden Musterverträgen explizit festgeschrieben werden, dass 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.

Die Top-Managementvergütung sollte auf Ebene der öffentlichen Unternehmen – unabhängig der handelsrechtlichen Größenklasse nach § 267 HGB – entsprechend § 285 Satz 1 Nr. 9a HGB sowie der Regelungen bereits vorliegender Transparenzgesetze (vgl. Tabelle 1) im Anhang des Jahresabschlusses personenbezogen offengelegt werden. Dabei sollte die Veröffentlichung inhaltlich entsprechend des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) in Form eines Vergütungsberichts erfolgen. Die sieht in Ziffer 4.2.5 vor:

*„In einem Vergütungsbericht [...] werden die Grundzüge des Vergütungssystems für die Vorstandsmitglieder dargestellt. Die Darstellung soll in allgemein verständlicher Form erfolgen. Der Vergütungsbericht soll auch Angaben zur Art der von der Gesellschaft erbrachten Nebenleistungen enthalten. Ferner sollen im Vergütungsbericht für jedes Vorstandsmitglied dargestellt werden:*

- die für das Berichtsjahr gewährten Zuwendungen einschließlich der Nebenleistungen, bei variablen Vergütungsteilen ergänzt um die erreichbare Maximal- und Minimalvergütung,*
- der Zufluss für das Berichtsjahr aus Fixvergütung, kurzfristiger variabler Vergütung und langfristiger variabler Vergütung mit Differenzierung nach den jeweiligen Bezugsjahren,*
- bei der Altersversorgung und sonstigen Versorgungsleistungen der Versorgungsaufwand im bzw. für das Berichtsjahr.“*

Wie im DCGK empfohlen, sollten diese Information in Form einer aussagekräftigen Tabelle (vgl. Mustertabelle in der Anlage zum DCGK) geliefert werden.

Der Jahresabschluss sollte innerhalb des Geschäftsberichts stets auch auf der Unternehmenshomepage transparent abrufbar sein, wie es in vielen PCGK empfohlen wird und bei börsennotierten Unternehmen bewährter Standard ist.

Auf Ebene der Gebietskörperschaft sollte zudem ein Vergütungsbericht als Anlage zum Beteiligungsbericht jährlich auf der Internetpräsenz online zur Verfügung gestellt werden. Dieser Vergütungsbericht sollte ebenfalls den inhaltlichen Anforderungen gemäß Ziffer 4.2.5 des DCGK entsprechen und in Form einer tabellarisch-kompakten Übersicht die Bezüge jedes einzelnen Top-Managementmitglieds aller öffentlichen Unternehmens darstellen. Aufgrund der besonderen Transparenzanforderungen und der Berichtserstellungswege ist eine Information über die Vergütung sowohl auf Unternehmensebene als auch auf Ebene der Gebietskörperschaft erforderlich. Eine Information im Beteiligungsbericht ist kein Ersatz für eine Information im Jahresabschluss, u.a. da diese mit großer zeitlicher Verzögerung erfolgen und sich Bürger häufig direkt auf der Unternehmenshomepage über das Unternehmen „ihrer Stadt“ informieren. Ein Vergütungsbericht als Anlage zum Beteiligungsbericht gibt den erforderlichen Gesamtüberblick und bedeutet für die Städte kein Zusatzaufwand, da diese Übersicht für interne Steuerungszwecke ohnehin vorliegen muss.

Sofern die transparente Offenlegung der Vergütung in personenbezogener Form von einer Mehrheit in Gesellschaft und Politik als erforderlich und angemessen erachtet wird, unterstreichen die Befunde, 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 Studienergebnissen noch mehr dafür Sorge tragen, dass die Gesetze auch tatsächlich umgesetzt werden. 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.

Das „Vergütungstransparenz-Ranking“ ist als Langfriststudie angelegt und soll in den nächsten Jahren regelmäßig fortgesetzt werden. In der Diskussion um Transparenz und deren mittelbare Auswirkungen sollte stets auch vor Augen geführt werden, dass es bei diesem Thema um einen Beitrag zur politischen Kultur geht. Unmittelbar und mittelbar verspricht Transparenz durch die Ausstrahlungswirkungen in diesem Feld auch eine Förderung der Entstehung und der Verbreitung von Lösungsbeiträgen für die zukünftige Funktions- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors sowie für das demokratische Gemeinwesen.

Transparenz sollte als positives Gestaltungsthema und Chance für die Daseinsvorsorge genutzt werden. In Bezug auf Forderungen an die Politik zur Förderung der Glaubwürdigkeit in den Staat, kann hier mit Vergütungstransparenz ein konkreter Beitrag geliefert werden. Transparenz ist wesentlich für Vertrauen, wovon eine Demokratie lebt.

Eine faktenorientierte, sachliche und aufgeregte Diskussion ohne „ideologisierte Neiddebatten“ wäre geboten und richtungsweisend, wofür diese Studie einen Beitrag leisten möchte.

## Literaturverzeichnis

- 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, Hommelhoff, Peter/Hopt, Klaus/von Werder, Axel, 2. Auflage, Stuttgart, S. 883-904.
- Papenfuß, Ulf/Friedländer, Benjamin/Schmidt, Christian/Keppeler, Florian (2017): Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen – Vergütungsstudie 2017; weitere Informationen unter: <https://www.pcg-forschungsportal.de/>.
- Papenfuß, Ulf/Schmidt, Christian/Keppeler, Florian (2017): Nur 823 von 2.948: Deutschlandweites Transparenzgefälle bei Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen, in: Verwaltung & Management, Heft 3, S. 135-144.
- 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 (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.
- Statistisches Bundesamt (2015a): Kreisfreie Städte und Landkreise nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2015, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/04Kreise.html>; Zugriff: 02.06.2017.
- Statistisches Bundesamt (2015b): Bundesländer mit Hauptstädten nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2015, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/02Bundeslaender.html>; Zugriff: 02.06.2017.
- Von Werder, Axel (2009): Ökonomische Grundfragen der Corporate Governance, in: Handbuch Corporate Governance, Hommelhoff, Peter/Hopt, Klaus/von Werder, Axel, 2. Auflage, Stuttgart, S. 3-38.