



Verwaltung & Management

Zeitschrift für moderne Verwaltung

Öffentliche Aufgaben ■ E-Government ■ Finanzen und Rechnungswesen ■
Führung und Strategie ■ Public Governance ■ Organisation ■ Personalmanagement

Sonderdruck

Ulf Papenfuß/Benjamin Friedländer/Christian Schmidt
Transparenzgefälle bei der Vergütung von
Top-Managern öffentlicher Unternehmen im
Städte- und Branchenvergleich

Herausgeber

Univ.-Prof. em. Dr. Heinrich Reiner mann, *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*

Univ.-Prof. Dr. Veith Mehde, *Leibniz Universität Hannover* (geschäftsführend)

Prof. Dr. Tino Schuppan, *IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam* (geschäftsführend)

www.verwaltung-management.de

2 | 2015
März | April



Nomos

Transparenzgefälle bei der Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen im Städte- und Branchenvergleich

Empirische Befunde und Handlungsbedarfe

Ulf Papenfuß/Benjamin Friedländer/Christian Schmidt

In der Diskussion um Grundsätze guter Unternehmensführung wird die Offenlegung der Top-Management-Vergütung bei öffentlichen Unternehmen mit Verweis auf besondere Transparenzerfordernisse vielfach gefordert. Nach der Durchführung von Studien zur Vergütungspublizität im Städtevergleich liefert diese Studie neben der kontinuierlich erforderlichen Datenaktualisierung im Zuge der laufenden Debatte erstmalig Befunde zur Vergütungsoffenlegung im Branchenvergleich für die aktuellsten verfügbaren Daten des Geschäftsjahres 2012 sowie eine Analyse der Offenlegung in den Beteiligungsberichten der Städte. Die Analyse bei über 320 Unternehmen der 13 Landeshauptstädte, Stadtstaaten und zehn größten deutschen Städte in elf Branchen zeigt, dass trotz der Anforderungen und andauernden Debatte immer noch lediglich 28,4 Prozent der Unternehmen die Vergütung individualisiert darstellen und die Transparenz nicht gestiegen ist. Besonders relevant ist gerade auch das substanzielle Transparenzgefälle und bei der statt Offenlegungskultur im Städte- und Branchenvergleich. Von den Unternehmen, für welche die Offenlegung in einem Gesetz verankert ist, befolgen 50,5 Prozent die gesetzlichen Vorschriften nicht. Die Daten deuten stark daraufhin, dass das begründete und von der Politik zunehmend formulierte Ziel der individualisierten Offenlegung nur über präzise gesetzliche Regelungen zu erreichen sein wird und verantwortliche Akteure noch mehr dafür Sorge tragen müssen, dass die Gesetze tatsächlich umgesetzt werden.

Motivation

Durch vollzogene Ausgliederungen aus der Kernverwaltung besitzen öffentliche Unternehmen und Beteiligungen sehr große Bedeutung für die Wahrnehmung einer nachhaltigen öffentlichen Aufgabenerfüllung.¹ Nach empirischen Studien arbeiten in den Städten bzw. Kommunen im Bundesdurchschnitt 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.²

¹ Vgl. u.a. OECD 2005.

² Bertelsmann Stiftung 2008; Bertelsmann Stiftung 2013.



**Jun.-Prof.
Dr. Ulf
Papenfuß**

Inhaber der
Juniorprofessur
für Public
Management
an der Wirt-

schaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität
Leipzig



**Benjamin
Friedländer, M. Sc.**

Wissenschaftlicher
Mitarbeiter an der
Professur für Public
Management an der
Wirtschaftswissen-
schaftlichen Fakultät der
Universität Leipzig



**Christian Schmidt,
M. Sc.**

Doktorand an der
Professur für Public
Management an der
Wirtschaftswissen-
schaftlichen Fakultät der
Universität Leipzig und
Offizier der Bundeswehr

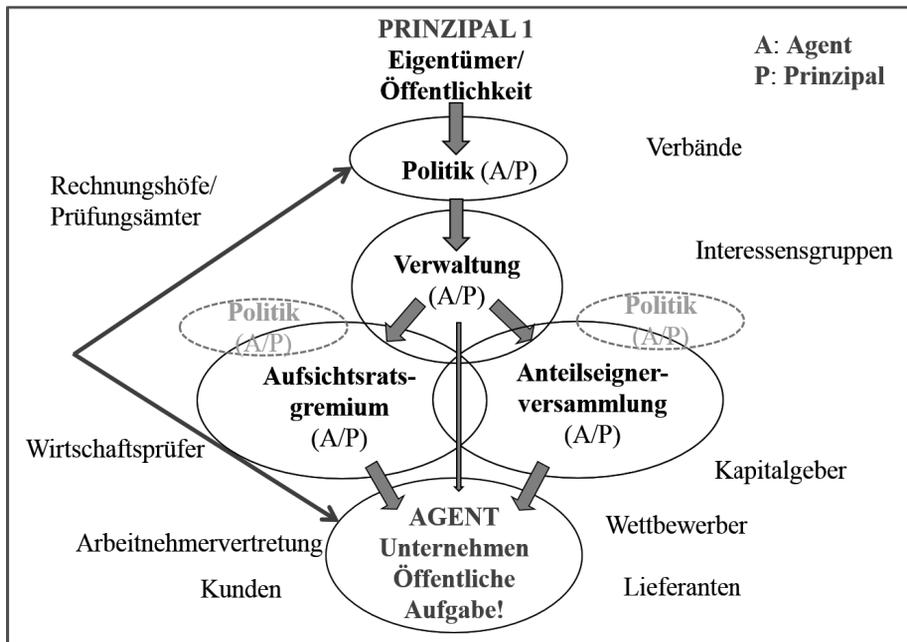


Abb. 1: Konzeptualisierung Akteurskonstellationen durch Prinzipal-Agenten-Theorie (Quelle: Papenfuß 2013, S. 39.)

Im Diskurs um eine gute und transparente Unternehmensleitung/-überwachung bzw. Corporate Governance besitzt die individualisierte Offenlegung der Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen mit Verweis auf besondere Transparenzanforderungen andauernde Bedeutung. Für öffentliche Unternehmen wird der transparente Ausweis der Top-Management-Vergütung sowohl in Wissenschaft und Praxis als auch im politischen Raum weiter verstärkt gefordert.³

Für öffentliche Unternehmen wurden in dieser Zeitschrift erste repräsentative Studien zur Vergütungspublizität im Städtevergleich auf Grundlage von Jahresabschlussanalysen vorgelegt.⁴ Bislang liegen jedoch keine Studien vor, die Befunde zur Offenlegung der Vergütung im Branchenvergleich aufzeigen sowie neben Jahresabschlüssen explizit die Vergütungspublizität in Beteiligungsberichten der Städte untersuchen. Zudem ist eine kontinuierliche Aktualisierung der Daten als empirisches Fundament für die andauernde Debatte erforderlich.

Ziel des Beitrages ist es zu analysieren, inwieweit die gesetzlichen und untergesetzlichen Forderungen zur Offenlegung der Top-Management-Vergütung im Städte- und Branchenvergleich sowohl in den Jahresabschlüssen öffentlicher Unternehmen als auch in den städtischen Beteiligungsberichten für das Geschäfts-

jahr 2012 faktisch umgesetzt werden. Zunächst wird im zweiten Abschnitt des Beitrags die Relevanz von Rechenschaft und Transparenz theoriegestützt hergeleitet und begründet. Danach werden die gesetzlichen und untergesetzlichen Anforderungen für die Vergütungsoffenlegung skizziert. Nachfolgend wird die Methodik erläutert. Darauf aufbauend erfolgt die Veranschaulichung und Diskussion der empirischen Befunde. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick.

Relevanz der Vergütungs-offenlegung aus theoretischer Perspektive

Für die Praxisdebatte sei noch einmal an grundlegende theoriegestützte Anforderungen zu erinnern.⁵ Für den öffentlichen Sektor und die öffentliche Wirtschaft wird zur theoriegeleiteten Konzeptualisierung von PCG⁶-Anforderungen und Gestaltungsempfehlungen die Prinzipal-Agenten-Theorie in wissenschafts- und praxisorientierten Beiträgen vorherrschend herangezogen.⁷

Wie Abb. 1 aufzeigt, ist in einer komplexen, mehrstufigen Prinzipal-Agenten-Kette der Bürger/die Öffentlichkeit oberster Prinzipal, welcher Gestaltungsaufgaben an die Politik als Agenten delegiert. Die politischen Entscheidungen für Verlagerungen von Aufgaben auf öffentliche Unternehmen/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.⁸ Nicht jeder Akteur handelt opportunistisch, aber opportunistisches Verhalten kann nicht ausgeschlossen werden. Die Gewährleistung von Transparenz ist daher ein zentrales Gestaltungs- und Governance-Prinzip und Instrument zu Stärkung des Vertrauens.⁹

Für das anforderungsgerechte Beteiligungsberichtsweisen der öffentlichen Hand und die Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen erfordert dieses eine inhaltliche Ausgestaltung und Offenlegung, welche die Informationsasymmetrien beseitigt oder zumindest bestmöglich mildert.¹⁰ Hierfür müssen die Informationskosten als wesentlicher Bestandteil der Agenturkosten minimiert werden – d.h. die Kosten, die von den Prinzipalen zur Information über Handeln der Agenten bzw. zu deren Verhaltenssteuerung und Kontrolle zu investieren sind. Insbesondere müssen neuralgische Informationsasymmetrien reduziert werden und es muss gezielt 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“.¹¹

3 Zur hierzu angeführten Literatur vgl. Papenfuß 2011a und Papenfuß 2012.

4 Papenfuß 2011a und Papenfuß 2012.

5 Vgl. Papenfuß 2011a.

6 PCG = Public Corporate Governance.

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

8 Vgl. stellvertretend Budäus/Hilgers 2009; Mühlkamp 2006.

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

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

11 von Werder 2009, S. 18.

Aus der vorherrschenden Klassifizierung des Bürgers/der Öffentlichkeit als oberster Prinzipal resultiert, dass die als relevant erachteten Informationsasymmetrien durch direkte, aufwandsarme verfügbare und verständliche Informationen mit möglichst geringen Agentur- bzw. Informationskosten für den Prinzipal minimiert werden müssen. Eine ausschließliche Information von anderen Prinzipalen auf unteren Stufen der Prinzipal-Agenten-Kette ist in bedeutsamen Bereichen somit nicht hinreichend.

Gesetzliche und untergesetzliche Anforderungen zur Vergütungsoffenlegung

Neben den vorangegangenen theoriegeleiteten Anforderungen ist die Offenlegung der Vergütung in verschiedenen gesetzli-

chen Vorschriften und Public-Corporate-Governance-Kodizes (PCGKs) vorgesehen. Diese wurden in der ersten repräsentativen Studie umfassend dargelegt.¹² Im Folgenden werden daher nur ein Kurzüberblick gegeben und aktuelle Weiterentwicklungen aufgezeigt.

»Die individualisierte Offenlegung der Top-Management-Vergütung ist durch verschiedene Theorien begründet sowie aus praxisorientierter Perspektive geboten, sachgerecht und angemessen.«

Für börsennotierte Kapitalgesellschaften ist die individualisierte Offenlegung schon seit 2005 gesetzliche Pflicht. Bezüglich der Organbezüge müssen diese nach § 285 Satz 1 Nr.9a) Satz 5 bis 9 Handelsgesetzbuch (HGB) die Bezüge jedes einzelnen Vorstandsmitglieds individualisiert unter Namensnennung aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie 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 Beteiligungen der öffentlichen Hand an privatrechtlichen Unternehmen und Anstalten

der Top-Management-Vergütung, gegliedert nach variablen und fixen Bestandteilen. § 65a der LHO Berlin schreibt zusätzlich vor, dass eine individualisierte Offenlegung durch eine entsprechende Gestaltung der Gesellschaftsverträge oder Satzungen sicherzustellen ist. In Hamburg besteht gem. § 3 Abs. 15 Hamburgisches Transparenzgesetz eine Veröffentlichungspflicht der jährlichen Vergütungen, einschließlich Nebenleistungen, der Leitungsebenen von städtischen Beteiligungen. Im Land Brandenburg wurden die Gesetzentwürfe zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen (Transparenzgesetz) im Jahr 2010 (Drucksache 5/2226) und 2011 (Drucksache 5/3805) zwar abgelehnt, allerdings wurde im Jahr 2011 auf Grundlage des abgelehnten Gesetzesentwurfs ein Erschließungsantrag angenommen.¹³ Darin bittet der Landtag die Landesregierung weitere Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung der Transparenz in privatrechtlichen Unternehmen, an denen das Land Brandenburg unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, zu unterbreiten und brandenburgische Kommunen hinsichtlich des Erlasses von Transparenzvorschriften zu ermutigen.¹⁴ Eine aktuelle Gesetzesinitiative der Landesregierung in Schleswig-Holstein zur Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder von Geschäftsführungsorganen/Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen (September 2014) sieht die gesetzliche Verpflichtung zur individualisierten Offenlegung der Vergütung im Anhang des Jahresabschlusses bei unmittelbar und mittelbar beherrschten privatrechtlichen Gesellschaften vor.¹⁵

Auf untergesetzlicher Ebene formulieren einige in dieser Studie untersuchte Städte, Stadtstaaten sowie Bundesländer Empfehlungen zur Offenlegung der Vergütung in ihren PCGKs. Von den PCGKs der Landeshauptstädte und Stadtstaaten fordern Berlin, Bremen, Düsseldorf, Hamburg, Köln, Mainz und Stuttgart sowie der Bund eine individualisierte Offenlegung der Vergütung, wohingegen Saarbrü-

12 Papenfuß 2011a, S. 289ff.

13 Vgl. Papenfuß 2011a.

14 Vgl. Entschließungsantrag zum Gesetz zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Land Brandenburg (Transparenzgesetz) Drucksache 5/3805, Drucksache 5/3919 vom 30.08.2011.

15 Vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder von Geschäftsführungsorganen und Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen im Land Schleswig-Holstein, Drucksache 18/2234 vom 05. September 2014, S. 3.

cken nur die Offenlegung als Gesamtsumme vorsieht. In Potsdam ist ausschließlich der Ausweis gegenüber den zuständigen Organen vorgesehen, sofern von § 286 Abs. 4 HGB Gebrauch gemacht wird. Die Stadt Essen verweist nur auf die individualisierte Offenlegung im Beteiligungsbericht. Die PCGKs der Städte Frankfurt a.M., Magdeburg und Schwerin enthalten gar keine Regelungen. Die skizzierte Regelungsvielfalt in den PCGKs ist beispielhaft für viele weitere relevante Sachverhalte, in denen sich die Grundsätze guter PCG zwischen den Städten und Bundesländern erheblich unterscheiden.¹⁶

Gerade aufgrund der vielfältigen Ansätze sind empirische Analysen zur Vergütungspublikität von zusätzlichem Interesse und die unterschiedlichen gesetzlichen und untergesetzlichen Rahmenbedingungen bei der Ergebnisinterpretation zu berücksichtigen. Da die Normen den Akteuren große und auf Freiwilligkeit basierende Handlungsspielräume lassen, bieten die Befunde wichtige Erkenntnisse zum Umgang mit verschiedenen Freiheitsgraden und unterschiedlichem Transparenzverständnis der Top-Manager öffentlicher Unternehmen. Darüber hinaus bieten die dargestellten Regelungsunterschiede zusätzlich die Möglichkeit differenzierte Einblicke hinsichtlich ihrer potenziellen Steuerungseffekte zu erlangen.¹⁷

Zusammenfassend ist basierend auf den theoriebasierten Herleitungen und der vorliegenden Gesetze und PCGKs – unabhängig aller Unterschiede in den gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen – festzustellen, dass die individualisierte Offenlegung der Vergütung von Top-Management-Organen aus wissenschaftlicher und praxisorientierter Perspektive geboten, sachgerecht und angemessen ist. Dabei geht es in erster Linie um demokratierelevante Daten und berechtigte Informationsinteressen der Öffentlichkeit und nicht um personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzes. Die Öffentlichkeit besitzt aufgrund der Verwendung öffentlicher Finanzmittel einen berechtigten Informationsanspruch. Transparenz ist schließlich ein zentraler Faktor für die vielfach herausgestellte Notwendigkeit zur Stärkung und Wiedergewinnung von Vertrauen.

Methodik und Vorgehensweise der Studie

Analysiert wurden alle öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform und Anstalten des öffentlichen Rechts der 13 Landeshauptstädte, drei Stadtstaaten und zehn größten Städte aus folgenden besonders relevanten elf Branchen der öffentlichen Daseinsvorsorge: Energieerzeugung¹⁸, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Stadtwerke¹⁹, Abfall- und Entsorgungswirtschaft, Verkehr/Trans-

port/ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Messen und Veranstaltungen, Krankenhäuser, Gesundheit und Soziales, Kultur, Wirtschaftsförderung und Stadtmarketing/-planung. Ansätze in der Organisation des Beteiligungsmanagements erzielt. Die Beteiligungsquote bei mittelbaren Beteiligungsgesellschaften wurde stets in gewohnter adäquater Weise unter Berücksichtigung direkter und indirekter Anteile von Mutter-, Tochter oder Enkelgesellschaften berechnet. Daraufhin wurden die Jahresabschlüsse der Unternehmen des Geschäftsjahres 2012 im Bundesanzeiger bzw. Unternehmensregister erhoben. Aufgrund des großen Verzugs bei der Veröffentlichung von Jahresabschlüssen ist nur die Analyse für das Geschäftsjahr 2012 möglich, da es sich hierbei um die aktuellsten

»Trotz in der Sache identischer Anforderungen bestehen im Bundesländervergleich substantielle Unterschiede bei den gesetzlichen Vorschriften zur Offenlegung der Vergütung.«

port/ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Messen und Veranstaltungen, Krankenhäuser, Gesundheit und Soziales, Kultur, Wirtschaftsförderung und Stadtmarketing/-planung.

In einem ersten Schritt wurden alle verfügbaren Beteiligungsberichte des Geschäftsjahres 2012 auf den städtischen Internetpräsenzen erhoben und analysiert. Im zweiten Schritt erfolgte die Unternehmenserhebung und Branchenzuordnung anhand der Beteiligungsberichte und des darin geschilderten Unternehmensgegenstandes. Berücksichtigt wurden unmittelbare (1. Grades) und mittelbare Betei-

ligungsgesellschaften (2./3. Grades) an denen die Stadt mehrheitlich (mindestens 50%) beteiligt ist. 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 Prozent im Besitz der Gebietskörperschaft ist. Damit wird eine bestmögliche Vergleichbarkeit unabhängig von unterschiedlichen institutionellen

16 Für tabellarische Gegenüberstellungen einiger zentraler Regelungsunterschiede vgl. Papenfuß 2013.

17 Vgl. Papenfuß 2011a.

18 Die Branche „Energieerzeugung“ umfasst Unternehmen, deren Unternehmensgegenstand die Erzeugung und Gewinnung von Energie, Strom, Wärme und den Betrieb entsprechender (Erzeuger-)Anlagen beinhaltet. Zudem beinhaltet diese

Branche Unternehmen, deren Gegenstand die Verwaltung, Verpachtung, Einrichtung, Vorhaltung und der Betrieb von branchenspezifischen Infrastruktureinrichtungen sowie Netzen für Strom und Wärme umfasst.

19 Stadtwerke umfassen diejenigen Unternehmen, deren Unternehmensgegenstand auf einer multiplen Versorgungsaufgabe, z.B. Strom, Gas, Wasser, Telekommunikation, Wärme, Verkehr und/oder Bäder, begründet wird.

Papenfuß/Friedländer/Schmidt, Transparenzgefälle bei Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen

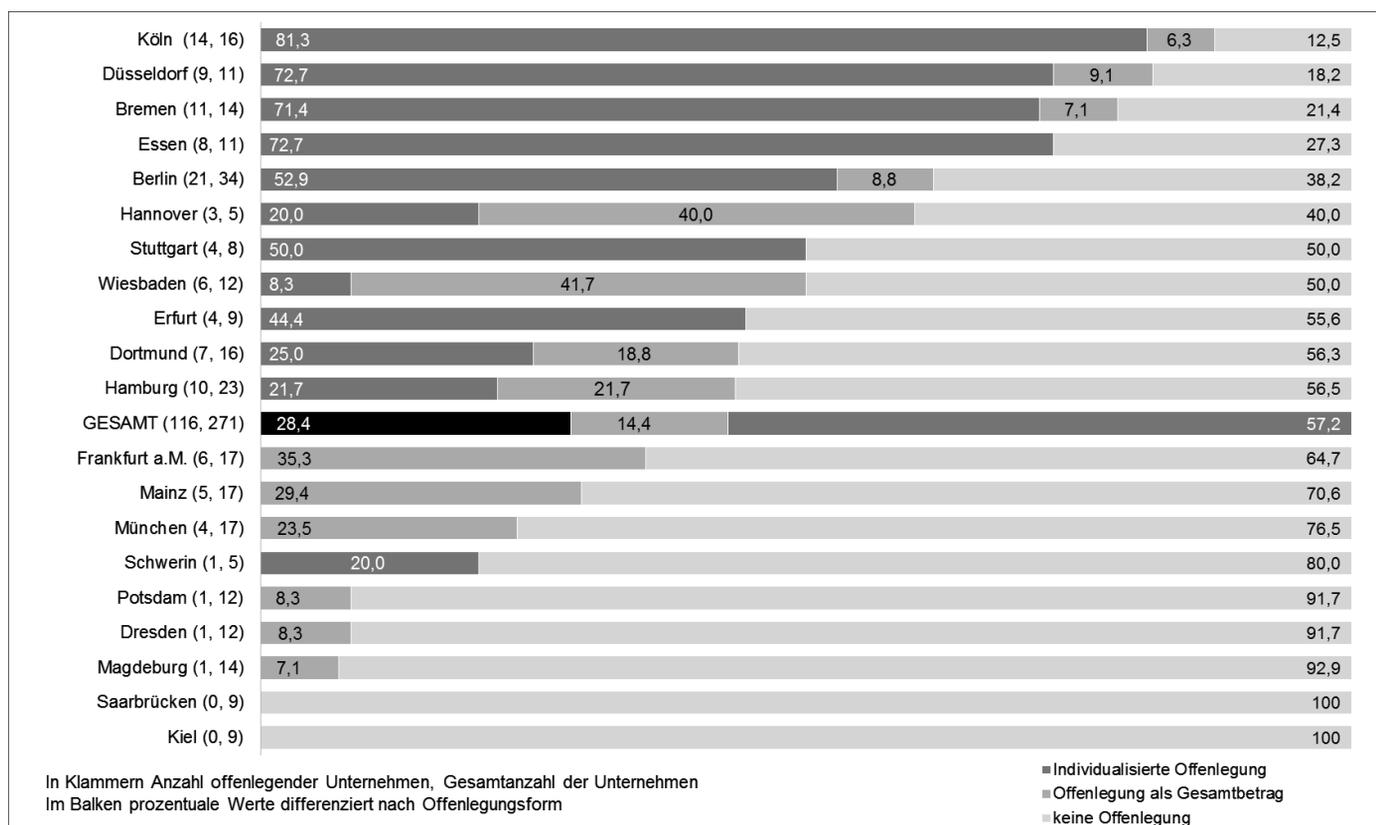


Abb. 2: Vergütungsoffenlegung im Städtevergleich

öffentlich verfügbaren Daten handelt. Unternehmen, die sich während des Betrachtungszeitraumes in Liquidation befanden oder keinen Jahresabschluss im Bundesanzeiger offen gelegt haben, blieben unberücksichtigt. Für die 323 identifizierten Unternehmen erfolgte im Anschluss eine Analyse der Jahresabschlüsse hinsichtlich des Offenlegungsverhaltens von Vergütungsdaten der Top-Manager. Mit Ausnahme der 52 Unternehmen, die keine Vergütung bezahlen bzw. deren Top-Manager über die Konzernmutter entlohnt werden, besteht das Untersuchungssample aus insgesamt 271 Unternehmen.

Für die 20 Städte erfolgte des Weiteren erstmalig eine Dokumentenanalyse bei allen verfügbaren Beteiligungsberichten für das Jahr 2012 zur Vergütungsoffenlegung. Weiterhin erfolgte eine Analyse der Internetpräsenz der Landeshauptstadt Saarbrücken bzw. der Unternehmenshomepages, da diese in ihrem PCGK zur Veröffentlichung der Vergütungsdaten in einem (Public-) Corporate-Governance-Bericht auf der Unternehmenshomepage empfiehlt (IV. 22). Bei der Freien und Hansestadt Hamburg wurde der Vergütungsbericht, welcher ebenfalls wie der Beteiligungsbericht über die städtische Internetpräsenz

	Anzahl Unternehmen	Offenlegung individualisiert		Offenlegung gesamt		Keine Offenlegung	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Gesetzeskonformität/ Unternehmen, die unter Gesetz fallen	111	56	50,5	13	11,7	42	37,8
Kodex-Compliance	31	14	45,2	1	3,2	16	51,6
Unternehmen ohne Gesetz/Kodex	129	7	5,4	25	19,4	97	75,2
Gesamt	271	77	28,4	39	14,4	155	57,2

Tab. 1: Vergütungsoffenlegung von Unternehmen nach Gesetzeskonformität und Kodex-Compliance

verfügbar ist, als zusätzliches Dokument in die Untersuchung einbezogen.

Empirische Befunde

Offenlegung in Jahresabschlüssen der Unternehmen

Im Gesamtschnitt der Städte weisen für das Geschäftsjahr 2012, wie in dem dunklen mittleren Balken in Abb. 2 und 3 rechts gezeigt, 57,2 Prozent der Unternehmen die Vergütung gar nicht aus. 28,4 Prozent legen ihre Vergütung individualisiert (links) und 14,4 Prozent als Gesamtbetrag (mittig) offen.²⁰ Trotz der zunehmenden Diskussion um Transparenz und etablierte Gesetze ist die individualisierte

Offenlegungsquote im Vergleich zu den Vorjahren nicht gestiegen.²¹

Die Offenlegung in individualisierter Form praktizieren für das Geschäftsjahr 2012 im Städtevergleich in Köln (81,3 %), Düsseldorf (72,7 %), Bremen (71,4 %) und Essen (72,7 %) prozentual sehr deutlich mehr Unternehmen als in vielen anderen Städten.

²⁰ Die Auflistung der Städte bzw. Branchen in den Abbildungen 2 und 3 erfolgt absteigend nach der prozentualen Vergütungsoffenlegung (individualisiert/Gesamtbetrag).

²¹ Vgl. Papenfuß 2012, S. 200.

Papenfuß/Friedländer/Schmidt, Transparenzgefälle bei Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen

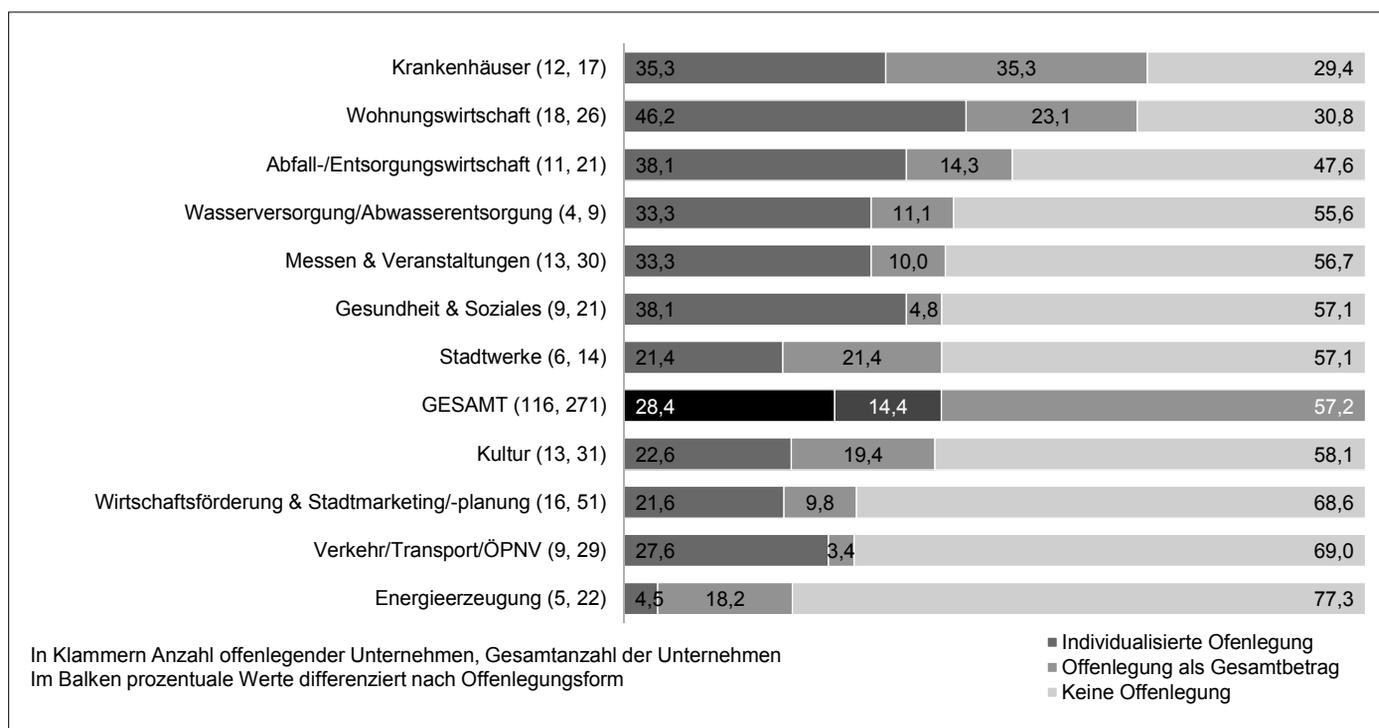


Abb. 2: Vergütungsoffenlegung im Branchenvergleich

Der vergleichsweise hohe Anteil an individualisierter Offenlegung lässt sich für die betrachteten Städte in NRW, bis auf Dortmund, und das Land Berlin durch die seit einigen Jahren greifenden Gesetze erklären. Bemerkenswert ist indessen, dass trotz der Gesetze und der artikulierten Ziele der Gesetzgeber in Berlin immer noch in gut 38,2 Prozent und in Dortmund sogar in 56,3 Prozent der im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüsse weiterhin nicht über die Top-Manager-Vergütung informiert wird. Im Gegensatz dazu zeigt sich in den anderen betrachteten Städten des Bundeslandes NRW, dass die Anzahl der Unternehmen ohne Offenlegung weitaus geringer ist und in den Städten deutlich unter 30,0 Prozent liegt.

In der Gesamtschau zu Gesetzeskonformität und Kodex-Compliance zeigt sich, wie in Tabelle 1 dargestellt, dass 50,5 Prozent der Unternehmen, die unter eine gesetzliche Regelung fallen, ihre Vergütung individualisiert offenlegt; bei Unternehmen, für die ein PCGK, aber kein Gesetz gilt, sind es 45,2 Prozent. Damit dokumentieren die Daten, dass die Empfehlungen in den PCGKs zu einem (individualisierten) Ausweis der Vergütung in der Gesamtbetrachtung eine gewisse, aber keine durchschlagende, Bindungswirkung und Verhaltenssteuerung entfalten.

Es bedarf neben einer freiwilligen Selbstregulierung grundsätzlich einer präzisen gesetzlichen Offenlegungspflicht, um die Ziele in der Breite in absehbarer Zeit zu realisieren.

Die Daten zeigen auch sehr deutlich, dass immer noch rund die Hälfte der untersuchten Unternehmen, die unter eine gesetzliche Regelung fallen, den gesetzlichen Vorschriften nicht entspricht. Ein Erklärungsfaktor für diese Befunde sind sicherlich bestehende (Alt-)Anstellungsverträge der Top-Manager, die häufig durch enthaltene Klauseln als Begründung für die Nicht-Offenlegung herangezogen werden. Doch selbst wenn entsprechende Klauseln in den Anstellungsverträgen vorhanden sein sollten, dürfte die Nichtbefolgung von gesetzlich verankerten Zielen von Top-Managern öffentlicher Unternehmen in einem demokratischen Rechtsstaat nachdenklich stimmen und Fragen in Bezug auf das Selbstverständnis von einzelnen Top-Managern öffentlicher Unternehmen aufwerfen.

Für neue Anstellungsverträge sollte von Seiten des Gesellschafters/der Gebietskörperschaft in entsprechenden Musterverträgen explizit aufgenommen werden, dass unter ausdrücklichem Einverständnis des Organmitglieds von dem Verzicht auf die Angabe zur Vergütung kein Gebrauch

gemacht wird, so wie es z.B. der Bund in § 15 Abs. 1 seines Mustergesellschaftsvertrages bereits seit längerem vorsieht und es viele Städte in PCGKs regeln und praktizieren.

Bei Betrachtung der Vergütungsoffenlegung im Branchenvergleich treten ein sehr heterogenes Bild und deutliche Transparenzunterschiede hervor. Krankenhäuser (70,6%) und Unternehmen in den Bereichen Wohnungswirtschaft (69,2%) legen die Vergütung mehrheitlich offen (individualisiert/Gesamtbetrag).

Am häufigsten weisen im Branchenvergleich Unternehmen der Wohnungswirtschaft (46,2%), der Abfall- und Entsorgungswirtschaft (38,1%) und im Bereich Gesundheit und Soziales (38,1%) die Vergütung individualisiert aus. Des Weiteren kommunizieren Krankenhäuser (35,3%), Unternehmen der Wohnungswirtschaft (23,1%) und Stadtwerke (21,4%) die Vergütungshöhe mehrfach in Form eines Gesamtbetrags.

Korrelations-, Varianz- und Regressionsanalysen zeigen ferner, dass neben Transparenzgesetzen und PCGK die Mitarbeiterzahl und Rechtsform des öffentlichen Unternehmens sowie die städtische Einwohnerzahl einen signifikanten Einfluss auf die Offenlegungsquote haben.

Dabei liegt die Wahrscheinlichkeit der Vergütungsoffenlegung bei einer GmbH/GmbH & Co. KG/gGmbH höher als bei Aktiengesellschaften, wenngleich die Rechtsform insgesamt nur wenig die Varianz erklärt. Gerade bei Aktiengesellschaften zeigen die Befunde deutliches Verbesserungspotenzial. Etwas stärker ist die Erklärungskraft bei steigender Mitarbeiterzahl bzw. Einwohnerzahl.

Keinen signifikanten Einfluss hingegen besitzt in Gesamtbetrachtung die Klassifikation als verlust- bzw. gewinnbringendes Unternehmen, die finanzielle Unternehmensperformance oder der Grad der städtischen Mehrheitsbeteiligung (Mutter-, Tochter-, Enkelgesellschaft). Die größte, hoch signifikante Erklärungskraft für die Offenlegungsvarianz besitzt die Existenz von PCGKs und Transparenzgesetzen. Dies verdeutlicht neben den bereits deskriptiv dargelegten Befunden zusätzlich die Bedeutung von (unter-)gesetzlichen

Verwaltung leistet ein Beteiligungsbericht damit einen maßgeblichen Beitrag dazu, die Daseinsvorsorge im „Konzern Stadt“ ganzheitlicher, wirkungsorientierter und nachhaltiger zu gestalten und zukünftige Potenziale zu erkennen. Die individualisierte Offenlegung der Vergütung von Top-Management-Mitgliedern öffentlicher Unternehmen gilt dabei als wichtiges Qualitätskriterium für eine anforderungsgerechte Beteiligungsberichterstattung durch die öffentliche Hand.²²

Eine Analyse der Beteiligungsberichte kommt – wie in Tab. 2 zusammengefasst – zu dem Ergebnis –, dass acht Städte (40%) die Vergütung der Top-Manager ihrer öffentlichen Unternehmen mehrheit-

Individualisiert	Gesamtbetrag	Keine Offenlegung
Berlin*	Erfurt	Dresden
Bremen	Frankfurt a.M.	Düsseldorf*
Dortmund*	Mainz	Magdeburg
Essen*		Hannover
Hamburg*		Kiel
München		Köln*
Stuttgart**		Potsdam**
Wiesbaden		Saarbrücken
		Schwerin

Tab. 2: Vergütungsoffenlegung in städtischen Beteiligungsberichten

Legende: * Transparenzgesetz, ** Empfehlung zu individualisierter Offenlegung gemäß PCGK.

Bemerkenswert ist zudem, dass sich auch unter den Städten, die die Vergütung nicht offenlegen, drei Städte befinden, die (unter-)gesetzlich eine individualisierte Offenlegung der Vergütung vorschreiben bzw. empfehlen. Zwar wird in den gesetzlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung NRW ausschließlich der individualisierte Ausweis der Vergütung im Jahresabschluss vorgeschrieben. Dennoch ist eine entsprechende Veröffentlichung im Beteiligungsbericht, wie bereits in den NRW-Städten Essen und Dortmund praktiziert, als erwartbar einzustufen.

Des Weiteren ist neben der untersuchten städtischen Vergütungspublizität innerhalb der Beteiligungsberichte festzustellen, dass auch die (individuell/gesamt) publizierenden Städte nur sehr selten Daten zu mittelbaren Beteiligungen liefern, bei denen die öffentliche Hand die Mehrheit der Anteile hält.

Fazit und Ausblick

In Gesamtsicht der Befunde ist festzustellen, dass die faktischen Governance-Praktiken bei vielen öffentlichen Unternehmen und Städten den herausgestellten Transparenzanforderungen nicht entsprechen. Aus Perspektive der Prinzipal-Agenten-Theorie ist daher zu konstatieren, dass die vielfach betonten Informationsasymmetrien gegenüber der Öffentlichkeit/dem Bürger als

»Im Städte- und Branchenvergleich bestehen gravierende Unterschiede bei der Offenlegungskultur. Die Befunde implizieren, dass die formulierten Transparenzziele nur mit einer präzisen gesetzlichen Offenlegungspflicht zu realisieren sein werden.«

Offenlegungspflichten/-forderungen zur Realisierung der von der Politik formulierten Ziele.

Offenlegung in Beteiligungsberichten der Städte

Ein anforderungsgemäßer Beteiligungsbericht ist ein zentrales Informations- und Rechenschaftsinstrument, um in kritischen Corporate-Governance-Bereichen in der Praxis wirksam zu unterstützen und dem Bürger einen systematischen Überblick über die Mittelverwendung in öffentlichen Unternehmen und ihre Wirkungen für die Daseinsvorsorge in „ihrer Stadt“ zu verschaffen. Für Politik und

lich individualisiert ausweisen, während drei Städte die Vergütung mehrheitlich als Gesamtbetrag offenlegen (15%); neun Städte (45%) legen die Vergütung gar nicht offen.

Unter den individuell publizierenden Städten befinden sich mehrheitlich Städte, bei denen eine gesetzliche Pflicht zur Vergütungsoffenlegung besteht oder eine entsprechende Empfehlung in ihrem PCGK formuliert ist. Die Stadt Hamburg veröffentlicht seit 2014 auf der Webseite der Finanzbehörde zusätzlich zum Beteiligungsbericht einen detaillierten Vergütungsbericht.²³

²² Vgl. Papenfuß 2014.

²³ Vgl. Bericht über die Vergütungen der Mitglieder von Vorständen und Geschäftsführungen der Hamburger öffentlichen Unternehmen und die Entwicklung dieser Vergütungen von 2000 bis 2012, Drucksache 20/11657 vom 29.04.2014.

oberstem Prinzipal weiterhin nicht hinreichend abgebaut wurden.

Von Erkenntnis- und Gestaltungsinteresse sind die weiter beachtlich differierenden Offenlegungsquoten im Städtevergleich. Besonders bemerkenswert ist, dass in den Jahresabschlüssen von öffentlichen Unternehmen aus Dortmund (56,3%) und Berlin (38,2%) trotz der etablierten gesetzlichen Vorschriften weiterhin nicht anforderungsgerecht über die Top-Management-Vergütung informiert wird. Des Weiteren sind ein substantielles Transparenzgefälle und eine unterschiedliche Offenlegungskultur im Branchenvergleich festzustellen. In der öffentlichen Wirtschaft hat sich gemäß den Befunden damit auch weiterhin kein objektiv feststellbares Transparenzbewusstsein von „Public Managern“ entwickelt.

Die Daten dokumentieren, dass die Empfehlungen in den PCGKs zu einem (individualisierten) Ausweis der Top-Management-Vergütung trotz einzelner Good-Practice-Beispiele eine gewisse, aber keine durchschlagende Bindungswirkung und Verhaltenssteuerung realisieren konnten. Sofern die transparente Offenlegung der Vergütung in individualisierter Form von einer Mehrheit in Gesellschaft und Politik als erforderlich und angemessen erachtet wird, lassen die Befunde den Schluss zu, dass dieses Ziel in der Breite 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 gesetzlichen Bestimmungen zur Transparenzsteigerung auch tatsächlich umgesetzt werden.

Literatur

- Andres, Christian/Theissen, Erik (2007): Eine empirische Untersuchung der individualisierten Veröffentlichung der Vorstandsvergütung, in: Die Betriebswirtschaft, Jg. 67, Heft 4, S. 167-178.
- 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.
- Heller, Robert (2010): Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden: Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen, 2. Auflage, Verlag, R.v. Decker, Heidelberg.
- Maßmann, Jens (2011): Gerechter Lohn für kommunale Topmanager, in: Der Neue Kämmerer – Jahrbuch 2011, Friedberg, S. 77-79.
- OECD (2005): Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries, Paris.
- Papenfuß, Ulf (2011a): Spärliche Offenlegung der Managervergütung in öffentlichen Unternehmen – Erste repräsentative Studie und Vierjahresvergleich bei Landeshauptstädten und Bund, in: Verwaltung & Management, Heft 6, S. 288-298.
- Papenfuß, Ulf (2011b): Ein Public Corporate Governance Kodex als Chance für eine bessere Steuerung von und in öffentlichen Unternehmen – Vergleichende Analyse und konkrete Reformvorschläge, in: Praxishandbuch Kämmererei, Veldboer/Bruns/Eckert (Hrsg.), S.121-152.
- Papenfuß, U. (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, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Diss., Gabler/Springer.
- Papenfuß, Ulf (2014): How (should) Public Authorities Report on State-Owned Enterprises for Financial Sustainability and Cutback Management – A New Quality Model, in: Public Money & Management, Issue 2, S. 115-122.
- 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.
- Schaefer, Christina/Theuvsen, Ludwig (2008): Public Corporate Governance: Rahmenbedingungen, Instrumente, Wirkungen, in:

Schaefer, Christina/Theuvsen, Ludwig (Hrsg.), Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 36, S. 7-16.

Theuvsen, Ludwig/Mechthild Frentrup (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.