

## Public Pay Studie 2023

Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen  
Perspektiven für digitale Governance und nachhaltige  
Vergütungsstrukturen (P-Pay)



Gemeinsame Studie vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen und LAB & Company Düsseldorf GmbH

---

**Gemeinsame Studie vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen und LAB & Company Düsseldorf GmbH**

**zeppelin universität**

zwischen  
Wirtschaft Kultur Politik  
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Das Team um Prof. Dr. Ulf Papenfuß und Dr. Christian Schmidt forscht im Kontext Public Corporate Governance. Prof. Dr. Ulf Papenfuß ist wissenschaftlicher Vorsitzender der Expertenkommission D-PCGM. An der Zeppelin Universität veranstaltet er den ZU|kunftssalon Public Corporate Governance und ist Mitkoordinator des Masterstudiengangs Public Management & Digitalisierung. Zur Unterstützung der Praxis bietet das Team als gemeinnützige, wissenschaftliche Ausgründung das Vergütungsportal öffentliche Unternehmen an.

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy  
Zeppelin Universität Friedrichshafen  
Am Seemooser Horn 20 | 88045 Friedrichshafen  
puma.zu.de  
Tel.: 07541 6009 1442 | puma@zu.de



LAB & Company gehört in ihren Kernmärkten Kommunalwirtschaft, Energie, Mobilität, Infrastruktur, Public Sector und Verbände zu den führenden Personalberatungen im deutschsprachigen Raum. LAB ist es wichtig, im Besetzungsprozess das Vertrauen aller Stakeholder zu gewinnen und Vertraulichkeit und Datenschutz mit höchster Transparenz zu vereinen. Dabei versteht sich LAB als Moderatorin und Sparringspartnerin, um nachhaltige Top-Management-Besetzungen möglich zu machen.

LAB & Company Düsseldorf GmbH  
Königsallee 60F | 40212 Düsseldorf  
www.LABcompany.net  
Tel.: 0211 159 799 0 | DUS@LABcompany.net

**Autorenschaft:**

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Benedikt Hartel, M.A.

Dr. Christian A. Schmidt

(Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität, Friedrichshafen)

**Mitarbeit:**

Heike Schoon-Pernkopf (Geschäftsführung, LAB & Company Düsseldorf GmbH)

Elke Vorholt (Geschäftsführende (Geschäftsführung, LAB & Company Düsseldorf GmbH)

Dr. Klaus Aden (Senior Partner, LAB & Company Düsseldorf GmbH)

**Bitte zitieren als:**

Papenfuß, U., Hartel, B., Schmidt, C. A. (2023): Public Pay Studie 2023: Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen, Perspektiven für digitale Governance und nachhaltige Vergütungsstrukturen (P-Pay), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01238>

Papenfuß, U., Hartel, B., Schmidt, C. A. (2023): Public Pay Studie 2023: Executive Director Pay in State-Owned Enterprises, Perspectives for Digital Governance und Sustainable Pay Structures (P-Pay), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01238>

**Weitere Studien:** [puma.zu.de/download](https://puma.zu.de/download)

**Studienprogramme der ZU:** [zu.de/studium-weiterbildung/](https://zu.de/studium-weiterbildung/)

**ZU|kunftssalon Public Corporate Governance – Integrierte Gestaltung mit Verwaltung und öffentlichen Unternehmen und Smart Government:** [www.zu.de/zukunftssalon](https://www.zu.de/zukunftssalon)

**Bildnachweis:**

Titelbild von mediaphotos / iStock by Getty Images – istockphoto.com

**Kontakt:**

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](https://puma.zu.de)

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	4
Executive Summary .....	6
Vorworte.....	8
1. Motivation und Bedarf der Studie .....	10
2. Methodik der Studie .....	12
2.1 Unternehmensidentifizierung und Datenbasis .....	12
2.2 Erläuterung zu Auswertungsaspekten und statistischen Maßen.....	14
3. Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen: Anforderungen und empirische Befunde.....	17
3.1 Substanzuelle Regelungsunterschiede zur Vergütung in Public Corporate Governance Kodizes und Anforderungen zu nachhaltigen Vergütungsstrukturen.....	17
3.1.1 Anforderungen an die Ausgestaltung der Vergütung in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes insbesondere zu Vergleichsgruppen... 17	
3.1.2 Anforderungen und Perspektiven zu nachhaltigen Vergütungsstrukturen.....	20
3.2 Befunde zur Entwicklung der Vergütung im Vorjahresvergleich .....	21
3.3 Branchenübergreifende Befunde zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung und Branchenvergleich bei Kommunen .....	24
3.4 Branchensteckbriefe zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung bei Kommunen.....	28
3.4.1 Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke .....	28
3.4.2 Verkehr/ÖPNV & Transport .....	29
3.4.3 Abfall- & Abwasserentsorgung .....	30
3.4.4 Flug- & Seehäfen .....	31
3.4.5 Krankenhäuser.....	32
3.4.6 Messen & Kongresse .....	33
3.4.7 Wohnungswesen.....	34
3.4.8 Grund- & Gebäudewesen.....	35
3.4.9 IT/Digitalisierung.....	36
3.4.10 Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing .....	37
3.4.11 Kultur, Kunst & Erholung .....	38
3.4.12 Gesundheit- & Sozialwesen .....	39
3.4.13 Bildung, Wissenschaft & Forschung .....	40
3.4.14 Sparkassen .....	41
3.5 Befunde zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung bei Bund und Bundesländern ..	42
4. Befunde zur Ausgestaltung der Top-Managementvergütung von Frauen und Männern in der gesellschaftspolitischen Debatte um Gender Pay Gap .....	44
5. Erstellung von Vergleichsgruppen für Vergütungsentscheidungen und Perspektiven für digitale Governance und nachhaltige Vergütungsstrukturen .....	49
5.1 Anforderungen für die Erstellung und Dokumentation einer Vergleichsgruppe.....	51
5.2 Erstellung einer Vergleichsgruppe mit digitalen Vergütungsportalen.....	53
6. Vergütungstransparenz als positives Gestaltungsthema und zur Stärkung des Vertrauens in den Staat.....	55
6.1 Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Vergütungsoffenlegung.....	55
6.2 Befunde zur divergierenden Transparenzkultur bei der Vergütungsoffenlegung .....	57
7. Fazit und Ausblick .....	62
Literaturverzeichnis .....	64

---

Anhang.....	66
Anlage 1: Regelungsunterschiede in Public Corporate Governance Kodizes zur Bemessung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen in der Vergleichsgruppe bei Bund, Bundesländern und Landeshauptstädten.....	66
Anlage 2: Regelungsunterschiede in Transparenz-/Offenlegungsgesetze zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen in Jahresabschlüssen bzw. auf Unternehmensebene.....	67
Anlage 3: Regelungsunterschiede in Gemeindeordnungen zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen im Beteiligungsbericht.....	68
Anlage 4: Mustertabelle zur Vergütungsoffenlegung bei Geschäftsführungsorganen öffentlicher Unternehmen .....	69
Anlage 5: Executive Summary (English Version).....	70

---

## Executive Summary

Die Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen ist ein zentraler Faktor für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat. Die Top-Managementvergütung gilt als Kristallisationspunkt einer guten Unternehmensführung und besitzt besondere Bedeutung im Wettbewerb um die fachlich und charakterlich besten Talente als Unternehmenslenker:innen und maßgebliche Gesellschafts- und Demokratiegestalter:innen für den öffentlichen Sektor. Kontroverse öffentliche Debatten und intensive Mediendiskussion unterstreichen die anhaltende Relevanz, Aktualität und Dringlichkeit dieses Themas.

Die als Langfristvorhaben konzipierte, jährlich erscheinende *Public Pay Studie* untersucht aktuelle Muster bei der Höhe, Ausgestaltung und Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen und zeigt Perspektiven für nachhaltige Vergütungsstrukturen und digitale Governance auf. In Deutschland ist sie die einzige frei verfügbare Studie dieser Art und liefert eine einzigartige Informationsgrundlage. Untersucht werden 10.333 Top-Managementmitglieder aus 7.034 öffentlichen Unternehmen der Städte über 30.000 Einwohner:innen, der Landkreise sowie von Bund und Ländern. Identifiziert wurden Vergütungsdaten von 2.063 Personen aus 1.243 öffentlichen Unternehmen für das aktuell verfügbare Geschäftsjahr 2021.

Zur Ermittlung von Vergütungsentwicklungen im Vergleich zum Vorjahr wurden für möglichst aussagekräftige Befunde nur die in beiden Geschäftsjahren 2021 und 2020 im Sample vertretenen Top-Managementmitglieder betrachtet. Hier ist die Gesamtdirektvergütung pro Kopf im Gesamtdurchschnitt (Median) um 0,7 % gestiegen; am höchsten ist der Anstieg in den Branchen „Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke“ (1,4 %) und „Wohnungswesen“ (1,7 %). Bei 27,6% der Top-Managementmitgliedern ist die Vergütung niedriger als im Vorjahr, bei 72,4 % konstant oder höher. Etwa die Hälfte aller Top-Managementmitglieder (49,6 %) weisen einen Anstieg der Gesamtdirektvergütung zwischen 0 % bis 5 % auf; 16,5 % einen Rückgang um bis zu 5 %. Einen Anstieg bzw. Rückgang der Vergütung über 20 % verzeichnen 4,8 % bzw. 2,7 %.

Die durchschnittliche Gesamtvergütung pro Kopf (Median) liegt bei 167.000 Euro mit substantiellen Unterschieden zwischen Branchen und Unternehmensgrößenklassen. Insgesamt 42,8 % der Top-Managementmitglieder erhalten eine Vergütung unter 150.000 Euro. Eine Vergütung zwischen 150.000 bis 300.000 Euro erhalten 41,3 %. Über 300.000 Euro erhalten 15,9 %; 2,3 % erhalten eine Vergütung über 500.000 Euro. Branchenübergreifend erhalten Frauen eine durchschnittliche Vergütung von 145.000 Euro und Männer 174.000 Euro. In den Branchen „Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke“ (231.000 Euro) und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (184.000 Euro) liegt die Vergütung weiter substantiell höher als z. B. in der Branche „Gesundheits- & Sozialwesen (111.000 Euro). Dies erklärt sich auch über die in den Branchen sehr unterschiedlich großen Unternehmen; jedoch bestehen auch bei gleichgroßen Unternehmen unterschiedlicher Branchen substantielle Vergütungsunterschiede, was für die gesellschaftspolitische Diskussion weiter relevant ist.

Übergreifend unterstreichen die Befunde die Notwendigkeit von klaren Regelungen zu den Ausgestaltungskriterien von Vergütungen und für eine faktenorientierte Vergütungsentscheidung. Jedoch zeigt die Studie, dass die hierfür sehr relevanten Kodizes guter Unternehmensführung – sogenannte Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) – nach wie vor selten eingeführt werden. Zudem bestehen in bereits vorliegenden PCGKs substantielle Defizite bei den Regelungen, wie u. a. zu Vergleichsgruppen und nachhaltigen Vergütungsstrukturen. Bei der

---

Einführung und Evaluation von PCGKs kann neben dem Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) der Expertenkommission auch auf die vorliegenden vielen lobenswerten Positivbeispiele in Gebietskörperschaften zurückgegriffen werden.

Ein Schlüsselthema für Good Governance ist die anforderungsgerechte Erstellung einer Vergleichsgruppe für jede relevante Vergütungsentscheidung. Hier zeigt die Studie Perspektiven auf, wie diese Anforderung in der übergreifenden Diskussion um Digitalisierung und digitale Entscheidungsunterstützung durch eine anforderungsgerechte digitale Governance – Gestaltung und Führung der digitalen Transformation – alltagsgerecht und mit realistischem Ressourcenaufwand zeitgemäß realisiert werden kann. Für konkrete Vergütungsentscheidungen ist im Zusammenspiel mit den in der Studie enthaltenen Branchensteckbriefen, entsprechend einschlägigen Anforderungen, die Bildung einer sachgerechten Vergleichsgruppe erforderlich. Eine Vergleichsgruppe zusammen mit den Branchensteckbriefen ist für die Festlegung eines Vergütungskorridors zu Beginn des Auswahlprozesses, für die Vertragsverhandlung im Rahmen des Bestellungsprozesses und den jährlichen Zielvereinbarungsprozess im Kontext variabler Vergütung erforderlich. Auch für die Diskussion um einen eventuellen Gender Pay Gap sind Vergleichsgruppen zentral.

Bei der Vergütungstransparenz legen weiter nur 20,8 % der Top-Managementmitglieder die Vergütung personenbezogen offen; auf Bundes-/Landesebene liegt der Wert weiter deutlich höher bei 46,8 %. Unter den Kommunen mit mindestens 5 öffentlichen Unternehmen haben in diesem Geschäftsjahr 7 Kommunen eine personenbezogene Vergütungsoffenlegungsquote von 100 %, was die Realisierbarkeit einer vollständigen Vergütungstransparenz verdeutlicht und positive Anknüpfungspunkte für andere Gebietskörperschaften liefert. Bei weiteren 7 Kommunen sind es mindestens 75 %, bei 27 Kommunen zwischen 50 - 75 %. Bei beachtlichen 242 Kommunen liegt dagegen weiterhin eine Vergütungsoffenlegung von 0 % vor. Vergütungstransparenz bei Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen ist essenziell für Vertrauen in den Staat und öffentliche Institutionen. Hier bestehen besondere Anforderungen und eine Vorbildfunktion. Die Befunde belegen, dass die Vergütung in struktureller Gesamtsicht nur bei sehr klaren Regeln offengelegt wird; es gibt nur wenige Beispiele für eine freiwillige Vergütungsoffenlegung. Allerdings liegen aktuell immer noch nur in 7 der 16 Bundesländer/Stadtstaaten Transparenzgesetze vor. Zudem zeigt die Analyse, dass die Regelungen in PCGKs auch zur Vergütungstransparenz weiter verbesserungsbedürftig sind, wie u. a. zur Offenlegung der Altersversorgung. Auch hier bestehen lobenswerte Positivbeispiele, die in der Praxis zusätzlichen Mut für neue Wege machen können. Sehr deutlich zeigen die Ergebnisse, dass es sowohl Transparenzgesetze als auch PCGKs bedarf, da gerade das Zusammenspiel der Regulierungsvarianten die größten Effekte für die politisch formulierten Ziele entfaltet.

Zur Unterstützung der Praxis und zur Realisierung von Forschungszielen ist ein Zusammenwirken von universitärer Forschung mit wissenschaftlicher Methodenkompetenz und Praxiskompetenzen und -erfahrungen besonders relevant und chancenreich. Die Public Pay Studie ist die in Deutschland einzige frei verfügbare Studie dieser Art. Sie liefert eine einzigartige Informationsgrundlage zur übergreifenden Orientierung und zu Vergütungstrends. Weiterhin liefert sie eine wegweisende Grundlage für weitere Reformentwicklungen bei Gesetzen und in PCGKs und für den gesellschaftlichen Diskurs. Übergreifend möchte die Studie zur Weiterentwicklung einer faktenbasierten und wertorientierten Entscheidungs- und Transparenzkultur im öffentlichen Sektor und Chancengerechtigkeit beitragen.

## Vorwort

*Sehr geehrte Leserinnen und Leser,*



öffentliche Unternehmen besitzen besondere Relevanz für die öffentliche Aufgabenerfüllung und unser demokratisches Gemeinwesen. Aufgrund anhaltender Problemlagen und der von der Politik formulierten Ziele ist eine nachhaltige Public Corporate Governance ein Schlüsselthema für Staat und Gesellschaft. Als Kristallisationspunkt für eine nachhaltige Public Corporate Governance ist die Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen intensiv diskutiert.

Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen sind maßgebliche Unternehmenslenker: innen und relevante Gesellschafts- sowie Demokratiegestalter:innen, die über ein besonderes Kompetenzspektrum verfügen müssen. Als Spitzenkräfte mit besonderen Fähigkeiten sollen sie angemessen vergütet werden – eventuellen Neiddebatten sollte entschieden entgegengetreten werden. Wie für börsennotierte Unternehmen und in PCGKs vorgesehen, sollte die Vergütung jedoch in einer Vergleichsgruppe dargestellt werden und diese mit den durchschnittlichen Vergütungswerten von Unternehmen der gleichen Größenklasse aus den Branchensteckbriefen dieser Studie gegenreflektiert werden. Die Public Pay Studie liefert wichtige übergreifende Orientierung und Vergütungstrends – für eine konkrete Vergütungsentscheidung ist eine anforderungsgerechte Bildung einer unternehmensspezifischen Vergleichsgruppe erforderlich.

Bei der Vergütungstransparenz ist es bei öffentlichen Unternehmen aufgrund aktueller Diskussion um Vertrauen in den Staat besonders drängend, zeitnah zu handeln. In der Politik haben sich zahlreiche Akteur:innen sehr offensiv für Vergütungstransparenz bei öffentlichen Unternehmen ausgesprochen. Es wäre politisch konsequent, den Worten nun schnell Taten folgen zu lassen. Es sollte eine vollständige Vergütungstransparenz, einschließlich Altersversorgung und Nebenleistungen, hergestellt werden. Zeitnah sollten Transparenzgesetze und PCGKs mit klaren Regelungen eingeführt werden. Wo es diese nicht gibt, muss gehandelt werden. Öffentlichkeit und Medien sollten nachfragen, wann entsprechende Regelungen vorliegen. Nach den aktuellen Befunden braucht es Regelungen sowohl in Gesetzen als auch in PCGKs. Einen PCGK mit klaren Regelungen kann jede Gebietskörperschaft einführen und muss nicht auf den Gesetzgeber warten.

Zur Unterstützung der Praxis und zur Realisierung von Forschungszielen ist ein Zusammenwirken von universitärer Forschung mit wissenschaftlicher Methodenkompetenz und Praxiskompetenzen in der Diskussion um angemessene Top-Managementvergütung und Vergütungstransparenz in öffentlichen Unternehmen besonders relevant und chancenreich. Mein Team und ich danken unserem Kooperationspartner LAB, insbesondere Dr. Klaus Aden, Heike Schoon-Pernkopf und Elke Vorholt, für die Förderung der Studie, den fachlich wie menschlich weiter sehr guten Austausch und die Begleitung der Diskussion in der Praxis. Wir freuen uns sehr auf die weitere Zusammenarbeit und hoffen, dass diese in Deutschland einzigartige Studie hilfreiche Orientierung im Alltag und relevante Impulse für die weitere gesellschaftliche Diskussion liefern kann.

Prof. Dr. Ulf Papenfuß | Lehrstuhl für Public Management & Public Policy  
Zeppelin Universität, Friedrichshafen



## Vorwort

*Sehr geehrte Leserinnen und Leser,*



im Spätsommer 2022 erschien die erste von der ZU und LAB gemeinsam herausgegebene Public Pay Studie. Jetzt, im Spätsommer 2023, liegt die zweite Ausgabe der langfristig angelegten Studie über die Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen vor.

Zwischen diesen beiden Terminen liegt eine Zeit unterschiedlichster Reaktionen und – darauf basierend – intensiver Reflexion, und schließlich auch intensive Recherchearbeit des Forschungsteams der ZU. Mit dem Erscheinen der zweiten Ausgabe wächst die Hoffnung – und ehrlicherweise auch unsere Erwartung – dass diese Studie zum allseits bekannten Benchmark für die Vergütungsentwicklung in den unterschiedlichen Zweigen der Kommunalwirtschaft sowie der in Landes- und Bundesbesitz befindlichen Unternehmen wird. Unser gemeinsames Ziel ist es, eine objektive Datengrundlage für eine angemessene Ausgestaltung der Vergütungssysteme im Top-Management öffentlicher Unternehmen zu schaffen und den Entscheidungsträger:innen in Aufsichtsorganen und Gesellschafterversammlungen eine belastbare Orientierung zu geben.

Allerdings soll damit keine „Standardisierung“ der Vergütungshöhe und -struktur von Organmitgliedern erreicht werden. Ziel ist es vielmehr, eine wissenschaftlich fundierte und objektive Vergleichsgröße zur Verfügung zu stellen, die dann der spezifischen Aufgabenstellung und Verantwortung, der bisherigen Performance und nicht zuletzt dem Wettbewerb um das Organmitglied gegenübergestellt und als Orientierung zur Regelung der Vergütungsbestandteile zugrunde gelegt werden kann.

Deutlicher Nachholbedarf besteht hier offensichtlich im Bereich der Transparenz zur Vergütungsregelung in kommunalwirtschaftlichen Gesellschaften. Diese sind mit einem stagnierenden Prozentsatz bei 20 % im Verhältnis zu den Bundes- und Landesgesellschaften (mehr als doppelt so hohe Transparenzwerte) weiterhin im deutlichen Hintertreffen. Hier sind unseres Erachtens Aufsichtsorgane und Kommunalparlamente gefordert, mehr Problembewusstsein zu entwickeln und entsprechende Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz zu ergreifen.

Denn öffentliche Unternehmen stehen unter besonderer Beobachtung.

Als Personalberatung, die zum weit überwiegenden Teil genau in diesem Segment bei der Besetzung von Geschäftsführungs- und Vorstandsp Positionen unterstützt, freuen wir uns daher über die Projektpartnerschaft mit dem Team um Herrn Prof. Dr. Papenfuß, Lehrstuhl für Public Management & Public Policy an der ZU in Friedrichshafen. Die nun vorliegende zweite Ausgabe der Public Pay Studie untersucht die Vergütungssysteme der operativen Organmitglieder in ausgewählten, im öffentlichen Besitz befindlichen Unternehmen in Deutschland. Damit liegt die nach unserem Eindruck in ihrer Tiefe und Breite umfassendste wissenschaftliche Studie in diesem Themengebiet vor.

Wir bedanken uns bei dem gesamten beteiligten Forschungsteam der ZU, insbesondere den Herren Prof. Dr. Ulf Papenfuß und Dr. Christian Arno Schmidt, für die immer konstruktive und dialogorientierte Zusammenarbeit und freuen uns auf deren Fortsetzung.

Heike Schoon-Pernkopf, Elke Vorholt | Geschäftsführung  
Dr. Klaus Aden | Senior Partner der LAB & Company Düsseldorf GmbH

## 1. Motivation und Bedarf der Studie

Als ein zentrales Thema für eine verantwortungsvolle und nachhaltige Unternehmensführung ist die Vergütung von Top-Managementmitgliedern<sup>1</sup> öffentlicher Unternehmen weiter Gegenstand kontroverser öffentlicher Debatten. Die besondere Relevanz und Aktualität der Top-Managementvergütung und Vergütungstransparenz in öffentlichen Unternehmen werden regelmäßig durch intensive Mediendiskussion unterstrichen. So titelte kürzlich etwa die Bild Zeitung „Irre Gehaltserhöhungen für Bosse von Staatsfirmen“, die Frankfurter Allgemeine Zeitung „Fürstlich in Saarbrücken und am Kurfürstendamm“, die Süddeutsche Zeitung „Öffentlich-Rechtliche: Limit für Top-Verdiener“ oder der Spiegel „Bahnchef verdoppelt sich mit Bonus das Gehalt“ (siehe u. a. auch Korb 2022, Neuscheler 2022). Auch die Relation der Vergütung von Top-Managementmitgliedern zu ihren Mitarbeiter:innen wird in den Medien zunehmend stark diskutiert (Beenen 2018, Neuscheler 2023).

Die aktuelle Debatte um Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien (ESG) in der Unternehmensführung hat auch bei der Umsetzung von nachhaltigen Kriterien in der Vergütung von Top-Managementmitgliedern an Bedeutung gewonnen. Jüngere gesetzgeberische Initiativen, z. B. das Gesetz zur Umsetzung der zweiten Aktionärsrechterichtlinie (ARUG II)<sup>2</sup> und die aktuelle Fassung des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK)<sup>3</sup> unterstreichen die besondere Relevanz von Nachhaltigkeitskriterien in der Top-Managementvergütung. Dabei liegt der Fokus häufig auf dem privaten Sektor, insbesondere börsennotierten Unternehmen. Öffentliche Unternehmen werden weniger häufig betrachtet, obwohl diese eine Vorbildfunktion besitzen. Sie sind für die Realisierung von politischen Zielen von großer Bedeutung und verantworten maßgeblich die sichere Versorgung der Bürger:innen mit lebensnotwendigen Leistungen sowie kritischer Infrastruktur (van Genugten et al. 2022, ZEW 2023). Nach aktuellen Zahlen liegt deutschlandweit die Anzahl von Unternehmen in öffentlicher Hand bei 19.661 – 87,5 % auf kommunaler Ebene (Statistisches Bundesamt 2022a). Fast 50 % der von der öffentlichen Hand Beschäftigten sind außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen tätig; die Verschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten liegt oft höher als in den öffentlichen Kernhaushalten (Bertelsmann Stiftung 2013, 2008).

Im Wettbewerb um die fachlich und charakterlich besten Talente für den öffentlichen Sektor wird der Vergütung besondere Bedeutung zugewiesen. Die Gewinnung und Bindung von qualifizierten und motivierten Top-Managementmitgliedern ist für eine nachhaltige Daseinsvorsorge und das demokratische Gemeinwesen von zentraler Bedeutung (Papenfuß/Schmidt 2022a, 2022b). Mit Blick auf überalterte Bevölkerungsstrukturen und einen ausgeprägten Wettbewerb um Fach- und Führungskräfte ist die öffentliche Hand in Deutschland allerdings zunehmend vor gravierende

---

<sup>1</sup> Der Begriff „Top-Managementmitglieder“ beinhaltet zusammenfassend Mitglieder von Geschäftsführungsorganen. Mit „Geschäftsführungsorgan“ werden Geschäftsführungen, Vorstände, Werkleitungen und vergleichbare Organe bezeichnet. Mit „Aufsichtsorgan“ werden Aufsichtsräte, Verwaltungsräte und vergleichbare Organe bezeichnet.

<sup>2</sup> Gesetz zur Umsetzung der zweiten Aktionärsrechterichtlinie (ARUG II) vom 12. Dezember 2019, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019 Teil I Nr. 50, ausgegeben zu Bonn am 19. Dezember 2019.

<sup>3</sup> Regierungskommission DCGK (2022): Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 28. April 2022.

---

Herausforderungen gestellt (Papenfuß/Keppeler 2020). Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen sind nicht nur Unternehmenslenker:innen, sondern auch maßgebliche Gesellschafts- und Demokratiegestalter:innen und spielen eine herausragende Rolle bei der Bewältigung großer Herausforderungen wie digitale Transformation, Diskriminierung/Gleichberechtigung, Klimawandel, Populismus und soziale Ungleichheit, wie sie auch das Sustainable Development Goal 16 der Vereinten Nationen adressiert (Vereinte Nationen 2020).

In der Diskussion um Personalgewinnung, Personalbindung und Verhaltenssteuerung im Sinne der öffentlichen Hand besitzt die angemessene Ausgestaltung der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen besondere Relevanz. Vergütungsentscheidungen bei Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen besitzen mit Blick auf die Höhe des Finanzmitteleinsatzes zur Gewinnung und Bindung qualifizierter und talentierter Personen hohe Tragweite im Bereich Public Corporate Governance. Häufig übersteigt die Top-Managementvergütung aufgrund besonderer Anforderungen an entsprechende Fähigkeitsprofile und notwendiges Know-how sowie aufgrund des starken und weiter zunehmenden Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt die Vergütung von Verwaltungsspitzen. Von der Vergütung gehen zentrale funktionale oder auch dysfunktionale Verhaltensanreize und Ausstrahlungswirkungen aus. Entscheidungsträger:innen in Gebietskörperschaften und Aufsichtsorgane in öffentlichen Unternehmen sind regelmäßig vor die Aufgabe gestellt, anspruchsvolle Vergütungsentscheidungen vorzubereiten, zu treffen und zu prüfen. Für die Top-Managementvergütung bei öffentlichen Unternehmen betonen der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) sowie in der Praxis etablierte Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) analog zu § 87 Aktiengesetz (AktG)<sup>4</sup>, dass für die Festlegung einer angemessenen Vergütung insbesondere die Aufgaben des jeweiligen Top-Managementmitglieds, die wirtschaftliche Lage, das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen und die Zukunftsaussichten des Unternehmens unter Berücksichtigung der Vergleichsgruppe beachtet werden sollen.

Von betroffenen Akteur:innen in Gebietskörperschaften wird regelmäßig ein hoher Bedarf für einen faktenorientierten und aussagekräftigen Orientierungsrahmen für Vergütungsplanungen und -entscheidungen artikuliert. Die Ausgestaltung und die verwendeten Informationsgrundlagen für die Vergütungsentscheidung sind zunehmend auch Bestandteil der sog. Betätigungsprüfung von Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern. Prüfberichte von Rechnungshöfen unterstreichen die Relevanz der Thematik sowie Bedarf und Chancen zur Nutzung eines fundierten Orientierungsrahmens bei Vergütungsentscheidungen.

Ziel der Studie ist es, aktuelle Muster bei der Höhe, Ausgestaltung und Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen zu ergründen und Perspektiven für nachhaltige Vergütungsstrukturen und digitale Governance aufzuzeigen. Die Studie ist die in Deutschland einzige frei verfügbare Studie dieser Art. Sie liefert eine einzigartige Informationsgrundlage zur übergreifenden Orientierung und zu Vergütungstrends. Für konkrete Vergütungsentscheidungen ist im Zusammenspiel mit den in der Studie enthaltenen Branchen-

---

<sup>4</sup> Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 19. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 154) geändert worden ist.

---

steckbriefen – entsprechend einschlägigen Anforderungen – die Bildung einer sachgerechten Vergleichsgruppe erforderlich.

Weiterhin liefert die Studie eine wegweisende Grundlage für weitere Reformentwicklungen bei Gesetzen und in PCGKs und für den gesellschaftlichen Diskurs. Übergreifend möchte die Studie maßgebliche Impulse für den gesellschaftlichen Diskurs zur Weiterentwicklung einer faktenbasierten und werteorientierten Entscheidungs- und Transparenzkultur im öffentlichen Sektor sowie für Chancengerechtigkeit liefern.

In die Studie sind die einheitlich aktuell verfügbaren Vergütungsdaten des Geschäftsjahres 2021 von 2.063 Top-Managementmitgliedern aus 1.243 unmittelbar und mittelbar maßgeblich von der öffentlichen Hand beeinflussten Unternehmen (Beteiligungsanteil von mindestens 50 %) aus allen Städten mit einer Einwohnerzahl über 30.000, allen Landkreisen sowie von Bund und Ländern in Deutschland eingeflossen. Hierin einbezogen sind auch offengelegte Vergütungsdaten von Sparkassen.

Die Studie bietet branchen- und größenklassendifferenzierte Auswertungen zur Höhe und Ausgestaltung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen für 14 Branchen der kommunalen Ebene sowie für Bund und Länder. Die vorliegende Studie liefert erstmalig auch fundierte Ergebnisse zur Entwicklung der Top-Managementvergütung im Vorjahresvergleich. Zudem werden Unterschiede bei der Vergütung zwischen Frauen und Männern mit Blick auf die gesellschaftspolitische Debatte zum Gender Pay Gap und zur Unterstützung der Gleichstellungsarbeit in den Blick genommen. Daneben zeigt die Studie besonders chancenreiche Perspektiven einer digitalen Governance – d. h. eines Einsatzes digitaler Technologien und digitalisierter Strukturen/Prozesse für die integrierte Steuerung von öffentlichen Unternehmen und Verwaltungseinheiten – auf, um den formulierten Anforderungen zur Vergütungsbemessung in Vergleichsgruppen für Top-Managementmitglieder in öffentlichen Unternehmen vor Ort gerecht werden zu können. Darüber hinaus werden Unterschiede in der Transparenzkultur bei der Vergütungs Offenlegung zwischen föderalen Ebenen und Bundesländern dargestellt.

Diese Studie möchte einen wissenschaftlich fundierten Beitrag zur Versachlichung der Diskussion ohne ideologisierte Neiddebatten über die Vergütung der Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen leisten. Zur Realisierung der Forschungsziele und für zusätzliche handfeste Entwicklungsbeiträge zur Versachlichung der Diskussion im Vergütungskontext in der Praxis ist ein Austausch zwischen universitärer Forschung mit wissenschaftlicher Methodenkompetenz und Praxiskompetenzen und -erfahrungen besonders relevant und chancenreich.

## **2. Methodik der Studie**

### **2.1 Unternehmensidentifizierung und Datenbasis**

In dieser Studie werden die öffentlichen Unternehmen aller Städte über 30.000 Einwohner:innen, aller Landkreise sowie des Bundes und der Bundesländer in Deutschland analysiert. Durch diesen Ansatz wird eine deutschlandweit flächendeckende und regional ausgewogene Auswahl von Gebietskörperschaften über alle föderalen Ebenen sichergestellt. Zudem wurden 358 Sparkassen analysiert.

Die Studie ist als Langfriststudie angelegt und soll Querschnittsvergleiche zwischen u. a. Branchen und Unternehmensgrößenklassen ermöglichen und erstmalig auch fundierte Ergebnisse zur Vergütungsentwicklungen zwischen den Jahren in einem separaten Abschnitt aufzeigen (Kapitel 3.2).

Entsprechend einschlägiger Definitionen von öffentlichen Unternehmen (OECD 2015, Papenfuß/Keppeler 2020, Papenfuß/Schmidt 2021, van Genugten et al. 2022) wurden in den verfügbaren Beteiligungsberichten/-übersichten, Haushaltsplänen und auf den Internetseiten der jeweiligen Gebietskörperschaften alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmen der zweiten Ebene identifiziert, an denen die Stadt, der Landkreis, der Bund oder das Bundesland mehrheitlich (mindestens 50 %) beteiligt ist oder durch anderweitige Ausübung einen beherrschenden Einfluss besitzt. Einige Gebietskörperschaften halten direkt die Anteile aller großen Beteiligungen, während dies in anderen Gebietskörperschaften durch eine Beteiligungsmanagementgesellschaft erfolgt. Unternehmen wurden ebenfalls als unmittelbar eingestuft, sofern sie direkte Tochtergesellschaften einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Unternehmen zuständigen Beteiligungsmanagementgesellschaft sind, welche zu 100 % im Besitz der Gebietskörperschaft steht. Mit diesem Ansatz wird eine differenzierte Vergleichbarkeit gewährleistet, unabhängig von unterschiedlichen Ansätzen in der Beteiligungsmanagementorganisation. Die Beteiligungsquote bei mittelbaren öffentlichen Unternehmen wurde stets in adäquater Weise unter Berücksichtigung direkter und indirekter Anteile von Mutter-, Tochter- oder Enkelunternehmen berechnet. Unternehmen, die sich in Liquidation/Abwicklung oder in Gründung befinden und Unternehmen, die ihre operative Tätigkeit eingestellt oder noch nicht aufgenommen haben, wurden nicht berücksichtigt.

Die systematische und differenzierte Branchenzuordnung der identifizierten Unternehmen erfolgte entsprechend der Haupttätigkeit des Unternehmens gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2008). Vereinzelt sind öffentliche Unternehmen gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige den Branchen „Öffentliche Verwaltung“, „Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen“, „Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen“ oder „Erbringung sonstiger Dienstleistungen“ zugeordnet. Für diese Unternehmen wurden zusätzlich die Beteiligungsberichte und die darin geschilderten Unternehmensgegenstände als weiteres Kriterium für die Branchenzuordnung herangezogen. Die Studie differenziert zwischen folgenden Branchen: (1) Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke, (2) Verkehr/ÖPNV & Transport, (3) Abfall- & Abwasserentsorgung, (4) Flug- & Seehäfen, (5) Krankenhäuser, (6) Messen & Kongresse, (7) Wohnungswesen, (8) Grund- & Gebäudewesen, (9) IT/Digitalisierung, (10) Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing, (11) Kultur, Kunst & Erholung, (12) Gesundheits- & Sozialwesen, (13) Bildung, Wissenschaft & Forschung und (14) Sparkassen. Konnten einzelne Unternehmen nicht eindeutig einer dieser Branchen zugeordnet werden, wurden sie in die Kategorie „Sonstige“ aufgenommen.

Für die Public Pay Studie 2023 wurden insgesamt 10.333 Top-Managementmitglieder aus 7.034 öffentlichen Unternehmen der Städte über 30.000 Einwohner:innen, der Landkreise sowie von Bund und Ländern analysiert. Untersucht wurden Jahresabschlüsse, Corporate Governance Berichte, Beteiligungs- und Vergütungsberichte sowie Offenlegungs- und Transparenzportale in Bezug zur Vergütungsoffenlegung für das Geschäftsjahr 2021. Mit Blick auf die üblichen Verzögerungen bei der Offenlegung der Jahresabschlüsse, Beteiligungsberichte und der anderen

untersuchten Dokumente basiert die Studie auf den einheitlich aktuell verfügbaren Daten.<sup>5</sup> In die Studie sind Vergütungsdaten von 2.063 Top-Managementmitgliedern aus 1.005 kommunalen Unternehmen (inklusive 220 Sparkassen) und aus 238 öffentlichen Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 1.243 öffentliche Unternehmen) eingegangen – die im Vergleich zu anderen Studien umfassendste und repräsentativste Datenbasis für typische öffentliche Unternehmen aus Beteiligungsportfolien von Kommunen, Bund und Bundesländern.

Die Vergütungsdaten für die Unternehmen der Städte und der Landkreise (kommunale Ebene) werden gemeinsam betrachtet, da sich die Aufgaben dieser kommunalen Unternehmen in der Regel nicht unterscheiden. Durch die vergleichbare Art, Organisation und den Umfang der öffentlichen Aufgabenerfüllung spielt es zudem keine wesentliche Rolle, ob sich ein Unternehmen im Eigentum einer (häufig kreisfreien) Stadt oder im Eigentum eines Landkreises befindet. Aufgrund ähnlicher Branchen bzw. Politikfelder und für differenziertere und aussagekräftigere Vergleichsmöglichkeiten werden die Unternehmen von Bund und Ländern separat in Abschnitt 3.5 betrachtet.

## **2.2 Erläuterung zu Auswertungsaspekten und statistischen Maßen**

In den Auswertungen wird stets die Gesamtdirektvergütung pro Kopf gezeigt. Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf ist die personenbezogene Vergütung eines einzelnen Top-Managementmitglieds und entspricht der Summe aus Fixvergütung, variabler Vergütung (ggf. zuzüglich anteiliger Vergütung mit langfristiger Anreizwirkung, Long Term Incentives) sowie ausgewiesener Sach-/Nebenleistungen. Altersversorgungselemente werden – sofern angegeben – nicht in die Gesamtdirektvergütung einbezogen. Es ist zu beachten, dass bei Angaben zur Top-Managementvergütung nicht in allen analysierten Dokumenten zwischen den genannten Vergütungsbestandteilen unterschieden wird und unter Umständen in der ausgewiesenen Gesamtdirektvergütung auch andere Vergütungsbestandteile, wie u. a. Altersversorgungselemente, enthalten sind.

Im öffentlichen Sektor sind Top-Managementmitglieder häufig mit der Leitung mehrerer öffentlicher Unternehmen betraut. In einigen Fällen sind Top-Managementmitglieder für mehrere Unternehmen hauptamtlich tätig, in anderen Fällen sind sie für ein Unternehmen hauptamtlich und für weitere Unternehmen nebenamtlich tätig. Die Vergütung erfolgt dabei oftmals unterschiedlich. In einigen Fällen erhalten Top-Managementmitglieder von einem Unternehmen die gesamte Vergütung für die Tätigkeiten in mehreren Unternehmen, in anderen Fällen erhalten Top-Managementmitglieder in den einzelnen Unternehmen eine anteilige Vergütung. Für die nebenamtliche Tätigkeit wird dabei in der Regel keine oder eine deutlich geringere Vergütung gezahlt. Für eine einheitliche Berücksichtigung der unterschiedlichen Vergütungskonstellationen wurden stets anteilige Vergütungen aus Tätigkeiten in verschiedenen Unternehmen in einer Gesamtdirektvergütung pro Kopf für das jeweilige Top-Managementmitglied zusammengefasst.

---

<sup>5</sup> Öffentliche Unternehmen, für die in den Vorjahren in Beteiligungsberichten, Haushaltsplänen und in Offenlegungsportalen Angaben zur Vergütung von Top-Managementmitgliedern veröffentlicht wurden, zum Erhebungszeitpunkt allerdings für das Geschäftsjahr 2021 noch nicht vorlagen, konnten entsprechend des methodischen Vorgehens für diese Studie nicht berücksichtigt werden.

Nicht einbezogen in die Auswertung sind Top-Managementmitglieder, die nach Angaben in den analysierten Dokumenten ausschließlich nebenamtlich in den untersuchten öffentlichen Unternehmen tätig sind. In der weit überwiegenden Mehrheit werden in Jahresabschlüssen und Beteiligungsberichten keine Informationen über eine haupt- bzw. nebenamtliche Tätigkeit von Top-Managementmitgliedern geliefert. In diesen Fällen wurde eine jährliche Gesamtdirektvergütung von unter 50.000 Euro als nebenamtliche Tätigkeit gewertet. Auch Top-Managementmitglieder die unterjährig in das Geschäftsführungsorgan eingetreten oder ausgetreten sind und nur eine anteilige Vergütung erhalten, bleiben unberücksichtigt. Im Geschäftsjahr ausgetretene Top-Managementmitglieder erhalten oft zusätzliche (sonstige) Vergütungen, wie Abfindungen/Einmalzahlungen, welche die Vergütung verzerren können. Bei neu eingetretenen Top-Managementmitgliedern werden regelmäßig gewisse Vergütungskomponenten, wie etwa variable Vergütungsbestandteile, nicht anteilig gezahlt, sondern erst im (vollständigen) Folgegeschäftsjahr geleistet.

Die Fixvergütung enthält alle festen Vergütungsbestandteile (Fest-, Grundvergütung/-gehalt), deren Gewährung nicht auf besonderen Leistungen, Jahreserfolg oder Zielvereinbarungen beruht. Die variable Vergütung beinhaltet alle Vergütungsbestandteile, die als erfolgsbezogene, erfolgsabhängige oder variable Bestandteile (Tantieme, Jahresbonus, Erfolgsprämie, etc.) bezeichnet werden. Sie kann eine einjährige oder eine mehrjährige Bemessungsgrundlage haben (sog. Long Term Incentives), die zur Erreichung einer mittel- bis langfristigen Anreizwirkung dient. Sach- und Nebenleistungen (Zusatzleistungen) umfassen freiwillige, gesetzlich nicht vorgeschriebene (geldwerte) Zusatzleistungen des Arbeitgebers (z. B. Dienstwagen, Dienstwohnung, Berufsunfähigkeitsversicherung). Unter Versorgungsaufwendung für Altersversorgung fallen alle Vergütungselemente, die der Altersversorgung dienen. Die betriebliche Altersversorgung kann dabei ein wesentlicher Bestandteil der Vergütung sein.

Die Berechnung der durchschnittlichen Gesamtdirektvergütung pro Kopf erfolgt auf Basis der personenbezogen angegebenen Vergütung. Wird bspw. ein Unternehmen durch 3 Top-Managementmitglieder geführt, werden alle 3 Gesamtdirektvergütungen (z. B. 220.000 Euro, 200.000 Euro, 180.000 Euro) einzeln in die Berechnung einbezogen. Wenn die Gesamtdirektvergütung als Gesamtbetrag für das gesamte Geschäftsführungsorgan offengelegt wird, dann wird die Gesamtorganvergütung durch die Anzahl der Top-Managementmitglieder dividiert. Legt bspw. ein Unternehmen eine Gesamtdirektvergütung als Gesamtbetrag für das gesamte Geschäftsführungsorgan in Höhe von 600.000 Euro offen und wird durch 3 Top-Managementmitglieder geführt, werden 3 Gesamtdirektvergütungen in Höhe von je 200.000 Euro einzeln in die Berechnung einbezogen. Durch diese Berechnung werden für den spezifischen Kontext der öffentlichen Wirtschaft die aussagekräftigsten, differenziertesten und repräsentativsten Vergütungswerte gezeigt. Insbesondere werden dadurch häufiger auftretende Vergütungsunterschiede zwischen Mitgliedern innerhalb eines Geschäftsführungsorgans sowie die unterschiedlichen Organgrößen berücksichtigt. Zudem können durch diesen Ansatz Vergütungs-offenlegungen als Gesamtbetrag für das gesamte Geschäftsführungsorgan sachgerecht in personenbezogener Form in die Berechnung einbezogen werden.

Für die Berechnung der durchschnittlichen variablen Vergütung pro Kopf wird zunächst der Anteil der variablen Vergütung an der Gesamtdirektvergütung für die einzelnen Top-Management-

mitglieder mit entsprechend ausgewiesenen Vergütungskomponenten berechnet. Erhält ein Top-Managementmitglied bspw. eine Gesamtdirektvergütung in Höhe von 200.000 Euro und eine variable Vergütung von 20.000 Euro, so liegt der Anteil der variablen Vergütung bei 10 %. Im Anschluss wird für alle so ermittelten Anteile der variablen Vergütung der einzelnen Top-Managementmitglieder der Median berechnet (zur Medianberechnung siehe unten). Der berechnete durchschnittliche Anteil der variablen Vergütung pro Kopf (Median) wird in einem letzten Schritt mit der durchschnittlichen Gesamtdirektvergütung (Median) multipliziert. Liegt der durchschnittliche Anteil der variablen Vergütung pro Kopf z. B. bei 15 % und die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung pro Kopf z. B. bei 200.000 Euro, so ergibt sich eine durchschnittliche variable Vergütung pro Kopf von 30.000 Euro.

Die Berechnung der Vergütungsentwicklung erfolgt grundsätzlich auf Basis der personenbezogenen Gesamtdirektvergütung pro Kopf. Dabei werden nur Top-Managementmitglieder in die Berechnung einbezogen, die sich in beiden betrachteten Geschäftsjahren im Sample befanden – d. h. im selben Unternehmen dieselbe Position inne hatten. Durch diesen Ansatz können fundierte und aussagekräftige personenbezogene Vergütungsentwicklungen ermittelt werden, die nicht durch personelle Wechsel oder positionelle Veränderungen verzerrt werden. Hierzu wurde zunächst die personelle Besetzung der Geschäftsführungsorgane der Unternehmen mit personenbezogenen Vergütungsoffenlegung zwischen den Jahren verglichen. In einem weiteren Schritt wurden alle Positionen ausgeschlossen, in denen ein personeller Wechsel stattgefunden hat. Außerdem wurden positionelle Veränderungen innerhalb des Geschäftsführungsorgans ausgeschlossen. Für die verbleibenden Top-Managementmitglieder wurde im Anschluss die prozentuale Vergütungsentwicklung berechnet: Erhält ein Top-Managementmitglied eine personenbezogenen Gesamtdirektvergütung pro Kopf von 200.000 Euro im Geschäftsjahr  $t_0$  und von 205.000 Euro im Geschäftsjahr  $t_1$ , dann liegt die prozentuale Vergütungsentwicklung bei 2,5 %.

Für die Berechnung der personenbezogenen Offenlegungsquote bei der Vergütungstransparenz wird die Vergütungsoffenlegung einzelner Top-Managementmitglieder betrachtet. Dies ermöglicht eine präzise und inhaltlich sachgerechte Analyse von Vergütungsoffenlegungen da konzeptionell jedes Top-Managementmitglied individuell über die Offenlegung der personenbezogenen Vergütung entscheidet. Auf diese Weise können auch Konstellationen erfasst werden, in welchen nur Teile des Geschäftsführungsorgans der Offenlegung von Vergütungsdaten zustimmen. Die Top-Managementmitglieder der Unternehmen, bei denen die Gesamtdirektvergütung nur als Gesamtbetrag für das gesamte Geschäftsführungsorgan offengelegt werden, fließen in die Berechnung der Quote zur Offenlegung als Gesamtbetrag ein. Für einen aussagekräftigen Vergleich wurden Top-Managementmitglieder, die keine Vergütung bzw. diese über die Konzernmutter erhalten, aus der Auswertung ausgeschlossen.

Für die meisten Analysezwecke und Auswertungen erweist sich der Median im Grundsatz als vorzugswürdiger Orientierungspunkt, da er sich im Gegensatz zum Mittelwert durch seine Robustheit gegenüber Ausreißern im Datensatz (sehr hohe oder niedrige Vergütungen) auszeichnet. Der Median markiert den mittleren Vergütungswert, der genau in der Mitte eines nach der Höhe sortierten Datensatzes liegt. 50 % der erfassten Vergütungswerte liegen demnach über dem Median, 50 % darunter.



---

Für Teilauswertungen zur Größe des Geschäftsführungsorgans sind Mittelwerte – auch arithmetisches Mittel genannt – in den Übersichtstabellen ausgewiesen.

Zusätzlich werden für eine differenzierte Auswertung der Top-Managementvergütung die betrachteten Unternehmen nach Unternehmensgrößenklassen gruppiert – in Abhängigkeit der Bilanzsumme und der Zahl der Arbeitnehmer:innen. Die Merkmale der Unternehmensgröße sind branchenübergreifend und branchenintern in der Regel heterogen ausgeprägt. Während manche Unternehmen eine geringe Bilanzsumme und eine geringe Zahl der Arbeitnehmer:innen haben, weisen andere Unternehmen höhere Bilanzsummen bei vergleichbarer Zahl der Arbeitnehmer:innen auf. In Abhängigkeit der Branchenspezifika kann es empfehlenswert und notwendig sein, nur einzelne, für den konkreten Fall besonders einschlägige Merkmale für Vergütungsentscheidungen zu nutzen. Die Umsatzerlöse können als zusätzliches Kriterium herangezogen werden. Allerdings spielen Umsätze bei öffentlichen Unternehmen einiger Branchen eine eher untergeordnete Rolle und unterliegen im Vergleich stärkeren Schwankungen. Die Gruppierung erfolgt dabei anhand der Größenklassen-Quartile. Das 1. Quartil markiert das erste Viertel eines nach der Höhe sortierten Datensatzes, das 2. Quartil entspricht dem Median und das 3. Quartil markiert das dritte Viertel des Datensatzes. Das 4. Quartil kennzeichnet den Maximalwert.

### **3. Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen: Anforderungen und empirische Befunde**

#### **3.1 Substanzielle Regelungsunterschiede zur Vergütung in Public Corporate Governance Kodizes und Anforderungen zu nachhaltigen Vergütungsstrukturen**

##### **3.1.1 Anforderungen an die Ausgestaltung der Vergütung in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes insbesondere zu Vergleichsgruppen**

Für börsennotierte Unternehmen hat der Gesetzgeber im AktG verschiedene Anforderungen zur Prüfung der Angemessenheit der Vergütung formuliert. Nach § 87 Abs. 1 AktG hat das Aufsichtsorgan bei der Festsetzung der Gesamtbezüge des einzelnen Top-Managementmitglieds dafür Sorge zu tragen, dass diese in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben und Leistungen des Top-Managementmitglieds sowie zur Lage der Gesellschaft stehen und die übliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen. Ferner ist die Vergütungsstruktur bei börsennotierten Gesellschaften auf eine nachhaltige und langfristige Entwicklung der Gesellschaft auszurichten. Nach Empfehlung des DCGK soll das Aufsichtsorgan zur Beurteilung der Üblichkeit der konkreten Gesamtvergütung eine geeignete Vergleichsgruppe anderer Unternehmen heranziehen, deren Zusammensetzung es offenlegt.

Für öffentliche Unternehmen liegt eine derartige gesetzliche Vorschrift bislang nicht vor. Auch § 52 Abs. 1 GmbH-Gesetz (GmbHG)<sup>6</sup> verweist nicht auf § 87 Abs. 1 AktG. Für öffentliche Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH wird die Regelung des § 87 Abs. 1 AktG nicht etwa wie

---

<sup>6</sup> Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 22. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51) geändert worden ist.

---

andere Vorschriften aus dem AktG zur Anwendung gebracht. Gleichwohl ließen sich aufgrund der besonderen Anforderungen an öffentliche Unternehmen die Regelungen des AktG sinngemäß und zweckmäßig übertragen.

In Deutschland existieren auf den verschiedenen föderalen Ebenen alternativ oder ergänzend zu gesetzlichen Vorgaben in einigen Bundesländern und Kommunen für öffentliche Unternehmen bereits Empfehlungen zur Angemessenheit der Top-Managementvergütung in PCGKs. Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von bewährten Grundsätzen für die verantwortungsvolle Leitung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (Papenfuß 2019, Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021). PCGKs sollen Grundcharakteristika des Public Corporate Governance Systems kompakt zusammenfassen und verständlich machen sowie regelmäßig auftretende Fragen der Governance, Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen gezielt adressieren und damit unterstützende Hinweise geben. Ein PCGK ist ideal zur Abstimmung von Rollen und „Spielregeln“, Verständigung über Arbeitsstrukturen, Ansprache von Instrumenten/Maßnahmen und gemeinsamer Weiterentwicklung der Governance-Kultur (Papenfuß et al. 2022a, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021). Selbstregulierung mit PCGKs ermöglicht der öffentlichen Hand eine präzisere Formulierung von Anforderungen, um die angestrebten Policy- und Verhaltensziele zu erreichen und die Rollen der jeweiligen Akteur:innen präziser zu definieren (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022). In der Diskussion wird einschlägig und vorherrschend betont, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – hilfreiche und wichtige Beiträge leisten kann (Expertenkommission D-PCGM 2022, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, 2021, Papenfuß 2021, 2019, Papenfuß/Schmidt 2021, Plazek/Papenfuß/Schmidt/Schuster 2020, Papenfuß/Haas 2021).

Ein PCGK ist zu unterscheiden von einer sog. Beteiligungsrichtlinie. Ein PCGK richtet sich insbesondere auch an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance sowie Wertmaßstäbe. Demgegenüber formuliert eine Beteiligungsrichtlinie administrative Hinweise für die Verwaltung und die von der öffentlichen Hand entsandten/benannten Delegierten und hat eher den Charakter einer „Behördenanweisung“ mit noch detaillierteren und formalrechtlich geprägten Regelungen (Expertenkommission D-PCGM 2022). Ein zentraler Unterschied ist ferner das comply-or-explain Prinzip, welches anforderungsgerecht und für alle Adressatengruppen (z. B. auch das Geschäftsführungsorgan) nur in einem PCGK integriert werden kann. Die Unternehmen können von Empfehlungen eines PCGK situationsgerecht abweichen, sind aber gemäß Kodex verpflichtet, diese Abweichungen jährlich in sog. Entsprechenserklärungen offenzulegen und zu begründen (Papenfuß et al. 2022a, Papenfuß 2013).

In Deutschland sind aktuell rund 60 verschiedene PCGKs öffentlich verfügbar, in Österreich 3 PCGKs und in der Schweiz 20 PCGKs (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß et al. 2022a).<sup>7</sup> In PCGKs finden sich verschiedene Regelungen zu Kriterien für die Angemessenheit der Top-Managementvergütung, welche die öffentliche Hand und ihre Entscheidungsträger:innen in die Pflicht nehmen und entsprechend fundierte Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich einer

---

<sup>7</sup> Eine Übersicht zu öffentlich verfügbaren PCGKs ist auf der Internetseite der Expertenkommission D-PCGM abrufbar: <https://pcg-musterkodex.de/pcgks/>.

üblichen Vergütung notwendig machen. Neben weiteren Kriterien formulieren die PCGKs vieler Gebietskörperschaften die Berücksichtigung des Vergleichsumfelds als zentrales Kriterium bei der Vergütungsbemessung (siehe Anhang Anlage 1). Von den 23 PCGKs auf Ebene von Bund und Bundesländern sowie der Landeshauptstädte sehen 22 PCGKs eine entsprechende Regelung vor. Allerdings fallen die Regelungen in weiteren wichtigen Details deutschlandweit sehr unterschiedlich aus und sollten mit Blick auf § 87 Abs. 1 AktG und den DCGK weiter präzisiert und harmonisiert werden.

Aufgrund der besonderen Verantwortung öffentlicher Unternehmen und der öffentlichen Hand sollten die Vorschriften zur fundierten und transparenten Angemessenheitsprüfung der Vergütung und die gelebte Praxis nicht hinter den Anforderungen für börsennotierte Unternehmen zurückbleiben. Als Referenz für öffentliche Unternehmen empfiehlt der D-PCGM der Expertenkommission in den Regelungsziffern (Rz.) 119 und 120 – angelehnt an die Regelungen für börsennotierte Unternehmen – als Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen folgende Empfehlungen zur Aufnahme in die PCGKs vor Ort:

*„Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung sollen insbesondere die Aufgaben des jeweiligen Mitglieds des Geschäftsführungsorgans, die wirtschaftliche Lage, das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen und die Zukunftsaussichten des Unternehmens unter Berücksichtigung seines Vergleichsumfelds / seiner Vergleichsgruppe sein. Die Vergütung im Vergleichsumfeld / in der Vergleichsgruppe soll dokumentiert werden. Bei der Beurteilung soll auch die Zusammensetzung der Vergütung einschließlich Beiträgen zur Altersversorgung und sonstigen Versorgungszuschlägen berücksichtigt werden. Kriterien für die Angemessenheit variabler / erfolgsbezogener Vergütungsbestandteile, soweit diese enthalten sind, sollen die persönliche Leistung des jeweiligen Mitglieds des Geschäftsführungsorgans und die Leistung des Geschäftsführungsorgans als Gesamtorgan sein.“ (Rz.119)*

*„Kriterium für die Angemessenheit der Vergütung soll auch die Üblichkeit der Vergütung unter Berücksichtigung der Vergütungsstruktur, die ansonsten in dem Unternehmen gilt, sein. Hierbei soll das Aufsichtsorgan das Verhältnis der Vergütung des Geschäftsführungsorgans zur Vergütung des oberen Führungskreises und der Belegschaft insgesamt auch in der zeitlichen Entwicklung berücksichtigen, wobei das Aufsichtsorgan für den Vergleich festlegt, wie der obere Führungskreis und die relevante Belegschaft abzugrenzen sind. Die Vergütungsstruktur soll auch im Vergleichsumfeld / in der Vergleichsgruppe betrachtet werden.“ (Rz.120)*

Der D-PCGM ist, wie in seiner Präambel herausgestellt, nicht als Ersatz für den PCGK einer Gebietskörperschaft vorgesehen, der jeweils vor Ort entwickelt und vom zuständigen politischen Gremium (z. B. Stadtrat, Landtag) verabschiedet wird. Er dient vielmehr als systematisch entwickelte Unterstützung für die Erarbeitung bzw. Überarbeitung eines für die jeweilige Gebietskörperschaft als situationsgerecht empfundenen PCGK (Expertenkommission D-PCGM 2022).

Entsprechend der dargestellten Anforderungen im D-PCGM und in bestehenden PCGKs zur Berücksichtigung der Vergleichsgruppe / des Vergleichsumfelds als zentrales Kriterium bei der Vergütungsbemessung sollte für alle öffentlichen Unternehmen einer Gebietskörperschaft faktenbasiert eine Vergleichsgruppe zur Höhe und Ausgestaltung der Top-Managementvergütung erstellt werden. Für eine kriterienbasierte und transparent nachvollziehbare Erstellung von

Vergleichsgruppen für Vergütungsplanung und -entscheidung mit tabellarischen Übersichten siehe Kapitel 5.

### **3.1.2 Anforderungen und Perspektiven zu nachhaltigen Vergütungsstrukturen**

In den vergangenen Jahren sind auf europäischer wie nationaler Ebene unterschiedliche Regulierungen auf den Weg gebracht worden, um Unternehmen verstärkt zu einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung zu bewegen. Hierbei stehen zwei Nachhaltigkeitskonzepte im Fokus. Nach vorherrschendem Verständnis des Corporate Social Responsibility (CSR)-Konzepts umfasst Nachhaltigkeit eine gleichrangige Berücksichtigung der sog. Triple Bottom Line bestehend aus ökonomischer, sozialer und ökologischer Dimension. Diese spiegeln sich u. a. auch in den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen wider (Vereinte Nationen 2020). Zudem existiert das ESG-Konzept, das die Wechselwirkungen zwischen sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit einerseits und der Corporate Governance andererseits verdeutlicht. Drei zentrale ESG-Berichtspflichten, die auf regulatorischer Ebene seitens der Europäischen Kommission in den vergangenen Jahren ausgeweitet wurden, umfassen die Erklärung zur Unternehmensführung, die nichtfinanzielle Erklärung sowie den Vergütungsbericht (Velte 2022).

In Bezug auf die Vergütungsstrukturen stellt der deutsche Gesetzgeber klar, dass die variable Top-Managementvergütung bei börsennotierten Aktiengesellschaften an der „nachhaltigen und langfristigen Entwicklung der Gesellschaft“ auszurichten ist (§ 87 Abs. 1 Satz 2 AktG). Während § 87 Abs. 1 Satz 2 AktG (alte Fassung) nach herrschender Ansicht erfüllt war, wenn die Vergütungsstruktur an einem längerfristigen wirtschaftlichen Interesse ausgerichtet war, sollen nach der Begründung des Rechtsausschusses die Begriffe „nachhaltig“ und „langfristig“ verdeutlichen, dass das Aufsichtsorgan bei der Festsetzung der Vergütung auch soziale und ökologische Gesichtspunkte in den Blick zu nehmen hat.

Auch der D-PCGM und einzelne bestehende PCGKs empfehlen, dass die Vergütungsstruktur auf eine nachhaltige und langfristige Entwicklung des Unternehmens auszurichten ist. Unternehmen sind demnach angehalten, durch die Wahl der finanziellen und nichtfinanziellen Kriterien zur Bemessung der Vergütung dem Nachhaltigkeitsgedanken angemessene Rechnung zu tragen. Der D-PCGM empfiehlt, dass die Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung grundsätzlich auch das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen umfassen sollen (Rz. 119). Sofern eine Entscheidung für variable Vergütungsbestandteile getroffen wurde, sollen diese ebenfalls an das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen gebunden werden (Rz. 120). Neben PCGKs weiterer Gebietskörperschaften, formuliert zum Beispiel der PCGK des Bundes vom 16. September 2020 als Grundsatz guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes zu prüfen, ob variable Vergütungsbestandteile als Anreiz zur Förderung der nachhaltigen und wirtschaftlichen Verfolgung des wichtigen Bundesinteresses gewährt werden können (Rz. 5.3.1).

Mit Blick auf die aktuellen regulatorischen Entwicklungen wird eine Integration von Nachhaltigkeitszielen bzw. ESG-Zielen in die Top-Managementvergütung auch bei öffentlichen Unternehmen eine naheliegende und sich in der Praxis weitverbreitende Lösung für eine nachhaltige Unternehmensführung und -entwicklung werden. Nach dem ESG-Konzept können öffentliche Unternehmen Ziele aus den Bereichen Umwelt (z. B. Klima, Ressourcenverbrauch oder Erhalt der Artenvielfalt), Soziales (z. B. Kunden- und Mitarbeitendenzufriedenheit, Diversity oder Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz) und Governance (z. B. Compliance) wählen. Dabei

ist in der Diskussion um nachhaltige Vergütungssysteme von Entscheidungsträger:innen in den Gebietskörperschaften zunächst zu prüfen, welche Vergütungsstruktur sich für das jeweilige Unternehmen als zieladäquat erweist, d. h. ob z. B. variable Vergütungskomponenten gezahlt werden oder nicht. Wenn nur eine Fixvergütung gewählt wird, bedeutet nachhaltige Vergütung im Sinne der Nachhaltigkeitsziele, dass hierrüber adäquate qualifizierte und motivierte Personen gewonnen und gebunden werden können. Bei der Steuerung über variable Vergütungskomponenten muss im Sinne der öffentlichen Hand durch die Entscheidungsträger:innen sichergestellt werden, dass keine Anreize für überproportional kurzfristiges Handeln gesetzt werden oder nicht nur einzelne Dimensionen von Nachhaltigkeit in den Vergütungssystemen adressiert werden.

Eine nachhaltige variable Vergütung sollte ausgewogen die ökonomischen, sozialen und ökologischen Zieldimensionen widerspiegeln. Bei der Entscheidung für eine variable Vergütung sollte es für alle Unternehmen in der ökologischen Dimension im Grundsatz möglich sein, auch Ziele im Hinblick auf die Reduzierung der eigenen CO<sub>2</sub>-Emissionen, z. B. durch sinnvolle Vorgaben zur Beheizung der Büroräume und möglicherweise eine Umstellung der Dienstwagenflotte auf Elektrofahrzeuge, zu vereinbaren. In der sozialen Dimension von Nachhaltigkeit geht es u. a. auch um ein gerechtes Lohnverhältnis und einen vertikalen Vergütungsvergleich zwischen der Belegschaft und den Top-Managementmitgliedern sowie eine gleiche Vergütung für gleiche oder gleichwertige Arbeit zwischen Frauen und Männern, womit im Grundsatz auch die fixe Vergütung angesprochen ist.

### **3.2 Befunde zur Entwicklung der Vergütung im Vorjahresvergleich**

Zur Ermittlung von Vergütungsentwicklungen im Vergleich zum Vorjahr wurden für möglichst aussagekräftige Befunde nur die in beiden Geschäftsjahren 2021 und 2020 im Sample vertretenen Top-Managementmitglieder (n = 813) betrachtet. Durch diesen Ansatz können fundierte personenbezogene Vergütungsentwicklungen ermittelt werden, die nicht durch personelle Wechsel oder positionelle Veränderungen beeinflusst werden (siehe Abschnitt 2.2). Auf kommunaler Ebene ist die Gesamtdirektvergütung pro Kopf bei den in beiden Jahren im Sample vertretenen Top-Managementmitgliedern im Gesamtschnitt (Median) um 0,7 % im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Der Mittelwert liegt bei 2,1 %. Bei 224 Top-Managementmitgliedern (27,6 %) ist die Vergütung niedriger als im Vorjahr. Bei der Mehrheit der Top-Managementmitglieder (72,4 %) ist die Vergütung konstant geblieben oder gestiegen. Bei 49,6 % der Top-Managementmitgliedern liegt der Anstieg der Gesamtdirektvergütung in einem Korridor zwischen 0 % und 5 %: Bei 16,5 % ist die Gesamtdirektvergütung bis zu 5 % gesunken. Anstiege bzw. Rückgänge der Gesamtdirektvergütung von über 20 % sind bei 4,8 % bzw. 2,7 % der Top-Managementmitglieder festzustellen.

Tabelle 1 stellt die durchschnittliche Vergütungsentwicklung der Gesamtdirektvergütung pro Kopf differenziert nach Branchen dar. Die Sortierung erfolgt nach Höhe der Vergütungsentwicklung absteigend.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder (TMM)	Anteil TMM mit Rückgang in % von				Anteil TMM mit Anstieg in % von				Mittelwert in Branche	Median in Branche
		über 20%	10% - 20%	5% - 10%	0% - 5%	0% - 5%	5% - 10%	10% - 20%	über 20%	In %	In %
Wohnungswesen	38	0	0	8	11	53	18	5	5	3,1	1,7
Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke	67	0	3	3	16	52	12	9	4	3,4	1,4
Krankenhäuser	33	0	9	6	15	36	3	15	15	5,0	1,2
Sparkassen	172	1	2	6	17	58	7	6	3	1,8	0,9
Bildung, Wissenschaft & Forschung	45	2	0	11	11	58	4	4	9	2,7	0,9
Abfall- & Abwasserentsorgung	28	4	0	4	4	54	11	21	4	3,1	0,8
Messe & Kongresse	24	17	8	4	8	25	4	17	17	0,5	0,6
Verkehr/ÖPNV & Transport	48	0	0	13	23	33	17	15	0	2,1	0,5
Sonstige	124	3	3	8	19	44	6	11	5	1,2	0,3
Gesundheits- & Sozialwesen	53	9	0	4	15	49	15	4	4	-0,6	0,2
Grund- & Gebäudewesen	23	0	0	4	13	43	13	26	0	3,6	0
IT/Digitalisierung	4	0	0	0	0	75	0	25	0	3,0	0
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	55	4	5	5	20	40	9	9	7	2,5	0
Flug- & Seehäfen	24	0	0	0	38	50	13	0	0	0,9	0
Kultur, Kunst & Erholung	75	4	3	4	16	61	5	4	3	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>813</b>	<b>2,7</b>	<b>2,3</b>	<b>6,0</b>	<b>16,5</b>	<b>49,6</b>	<b>9,0</b>	<b>9,1</b>	<b>4,8</b>	<b>2,1</b>	<b>0,7</b>

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

Tabelle 1: Durchschnittliche Entwicklung der personenbezogenen Gesamtdirektvergütung nach Branchen

Insgesamt weisen alle Branchen – gemessen am Median – eine konstante bis positive personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung im Geschäftsjahr 2021 auf. Bei 3 Branchen liegt die Vergütungsentwicklung über 1 %. Die höchste durchschnittliche Vergütungsentwicklung weisen die Branchen „Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke“ (1,4 %) und „Wohnungswesen“ (1,7 %) auf. Bei 5 Branchen ist die Vergütung im Median konstant geblieben.

Die Analyse der personenbezogenen Entwicklung der Gesamtdirektvergütung aufgeteilt nach Quartilen der Gesamtdirektvergütung (Abbildung 1) zeigt, dass es je nach Vergütungshöhe wesentliche Unterschiede in der Vergütungsentwicklung gibt (graue Linie). Für die Top-Managementmitglieder mit einer Gesamtdirektvergütung von unter 124.000 Euro (1. Quartil) ergab sich im Vergleich zum Vorjahr keine Veränderung der Gesamtdirektvergütung. Bei Top-Managementmitgliedern mit einer Gesamtdirektvergütung zwischen 124.000 Euro und 173.000 Euro (2. Quartil) beträgt die personenbezogene Vergütungsentwicklung 0,2 % (Median). Für Top-Managementmitglieder mit einer Gesamtdirektvergütung über 173.000 Euro ergab sich eine Veränderung zum Vorjahr in Höhe von 1,1 % (3. Quartil) und 1,0 % (4. Quartil).

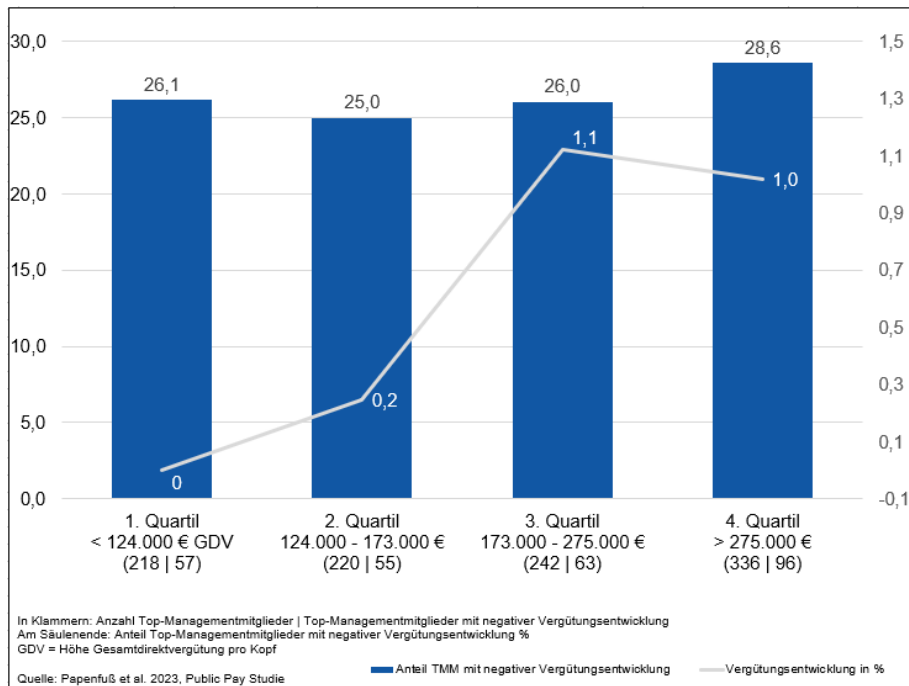


Abbildung 1: Durchschnittliche Entwicklung der personenbezogenen Gesamtdirektver- gütung und Anteil negativer Vergütungsentwicklung nach Quartilen

Neben der prozentualen Entwicklung der Gesamtdirektver- gütung ist in Abbildung 1 ebenfalls fest- zustellen, dass zwischen den Quartilen substanzielle Unterschiede in der Häufigkeit von Vergütungsrückgängen vorliegen (blaue Säulen). Die beiden obersten Quartile (3. und 4. Quartil) weisen – wie oben geschildert – die höchste prozentuale Entwicklung der Gesamtdirekt- vergütung auf (1,1 % bzw. 1,0 %). Zugleich ist in diesen Quartilen mit 26,0 % und 28,6 % aber auch am häufigsten ein Vergütungsrückgang festzustellen. Bemerkenswert ist auch die relative Häufigkeit von Vergütungsrückgängen im 1. Quartile (26,1 %), insbesondere in Anbetracht einer durchschnittlichen Vergütungsentwicklung von 0 %.

Tabelle 2 zeigt die durchschnittliche Entwicklung des Anteils variabler Vergütung an der Gesamt- direktver- gütung pro Kopf differenziert nach Branchen. In der Analyse berücksichtigt sind alle Top- Managementmitgliedern, bei denen in beiden Jahren Angaben zur variablen Vergütung vorliegen. Die Sortierung erfolgt nach der durchschnittlichen Entwicklung des Anteils variabler Vergütung absteigend.

Branche	Anzahl TMMs in 2021	Anteil variabler Vergütung pro Kopf in %				Differenz in Prozentpunkten (Median)
		2020		2021		
		Median	Mittelwert	Median	Mittelwert	
Grund- & Gebäudewesen	21	10,1	9,7	14,4	15,3	4,3
Messen & Kongresse	18	17,2	17,7	20,0	20,8	2,8
Kultur, Kunst & Erholung	42	9,9	11,0	12,5	13,4	2,6
Flug- & Seehäfen	19	20,0	26,1	21,6	28,9	1,6
Gesundheits- & Sozialwesen	37	12,5	12,1	14,1	12,8	1,6
Bildung, Wissenschaft & Forschung	19	14,1	19,2	15,4	18,2	1,4
Wohnungswesen	33	16,1	15,6	17,3	18,9	1,2
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	32	13,2	15,9	13,6	17,5	0,4
Abfall- & Abwasserentsorgung	27	16,0	17,8	16,1	21,2	0,1
Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke	51	16,8	16,9	16,7	18,7	-0,1
Sparkassen	136	9,9	9,8	9,4	9,7	-0,5
Krankenhäuser	25	17,1	15,7	16,4	17,9	-0,8
Sonstige	83	18,6	16,2	17,7	14,8	-1,0
IT/Digitalisierung	6	18,1	16,7	16,3	19,3	-1,8
Verkehr/ÖPNV & Transport	34	18,5	17,0	15,3	16,3	-3,2
<b>Gesamt</b>	<b>583</b>	<b>13,1</b>	<b>14,9</b>	<b>13,4</b>	<b>15,9</b>	<b>0,3</b>

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

Tabelle 2: Durchschnittliche Entwicklung des Anteils variabler Vergütung nach Branchen

Branchenübergreifend ist der Anteil variabler Vergütung im Vorjahresvergleich um 0,3 Prozentpunkte gestiegen. Bei 9 Branchen ist ein Anstieg und bei 6 Branchen ein Rückgang des variablen Anteils festzustellen. Der höchste Anstieg ist in den Branchen „Grund- & Gebäudewesen“ (4,3 Prozentpunkte) und „Messen & Kongresse“ (2,8 Prozentpunkte) zu verzeichnen – der höchste Rückgang bei den Branchen „Verkehr/ÖPNV & Transport“ (-3,2 Prozentpunkte) und „IT/Digitalisierung“ (-1,8 Prozentpunkte).

Im Vergleich zwischen Frauen und Männer ist die Gesamtdirektvergütung pro Kopf im Median bei den in beiden Jahren im Sample vertretenen weiblichen Top-Managementmitgliedern um 0,5 % und bei den männlichen Top-Managementmitgliedern um 0,7 % gestiegen. Damit sind die Vergütungsunterschiede zwischen Frauen und Männern im Vergleich zum Vorjahr sehr leicht gestiegen. Vor dem Hintergrund der andauernden Debatte zum Gender Pay Gap und erste empirische Befunde zu geschlechtsspezifischen Unterschieden bei der Vergütungshöhe zwischen weiblichen und männlichen Top-Managementmitgliedern (Kapitel 4), sind die Befunde zur Vergütungsentwicklung in der derzeitigen Vergütungspraxis angemessen zu reflektieren und sachlich zu diskutieren.

### 3.3 Branchenübergreifende Befunde zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung und Branchenvergleich bei Kommunen

Die Studienergebnisse zeigen, dass für die kommunale Ebene (ohne Sparkassen) die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung pro Kopf branchenübergreifend 167.000 Euro beträgt, davon 27.000 Euro variable Vergütung (Abbildung 2). Über 40 % der Top-Managementmitglieder erhalten eine Vergütung von weniger als 150.000 Euro im Jahr (42,8 %). Eine Vergütung zwischen 150.000 Euro und 300.000 Euro erhalten 41,3 % der Top-Managementmitglieder. Über 300.000 Euro erhalten 15,9 %, dabei 2,3 % oberhalb von 500.000 Euro.

Im Branchenvergleich zeigen sich substantielle Vergütungsunterschiede. Die höchste durchschnittliche Gesamtdirektvergütung pro Kopf weisen Sparkassen auf (379.000 Euro, davon



35.000 Euro variable Vergütung). In der Branche „Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke“ liegt die Vergütung bei 231.000 Euro und in der Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ bei 184.000 Euro. In vielen Branchen ist die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung pro Kopf um ein Vielfaches höher als in der Branche „Gesundheits- & Sozialwesen“ mit 111.000 Euro und der Branche „Bildung, Wissenschaft & Forschung“ mit 107.000 Euro. Abbildung 2 stellt die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung und variable Vergütung pro Kopf differenziert nach Branchen dar. Die Sortierung erfolgt nach Höhe der Gesamtdirektvergütung pro Kopf absteigend.

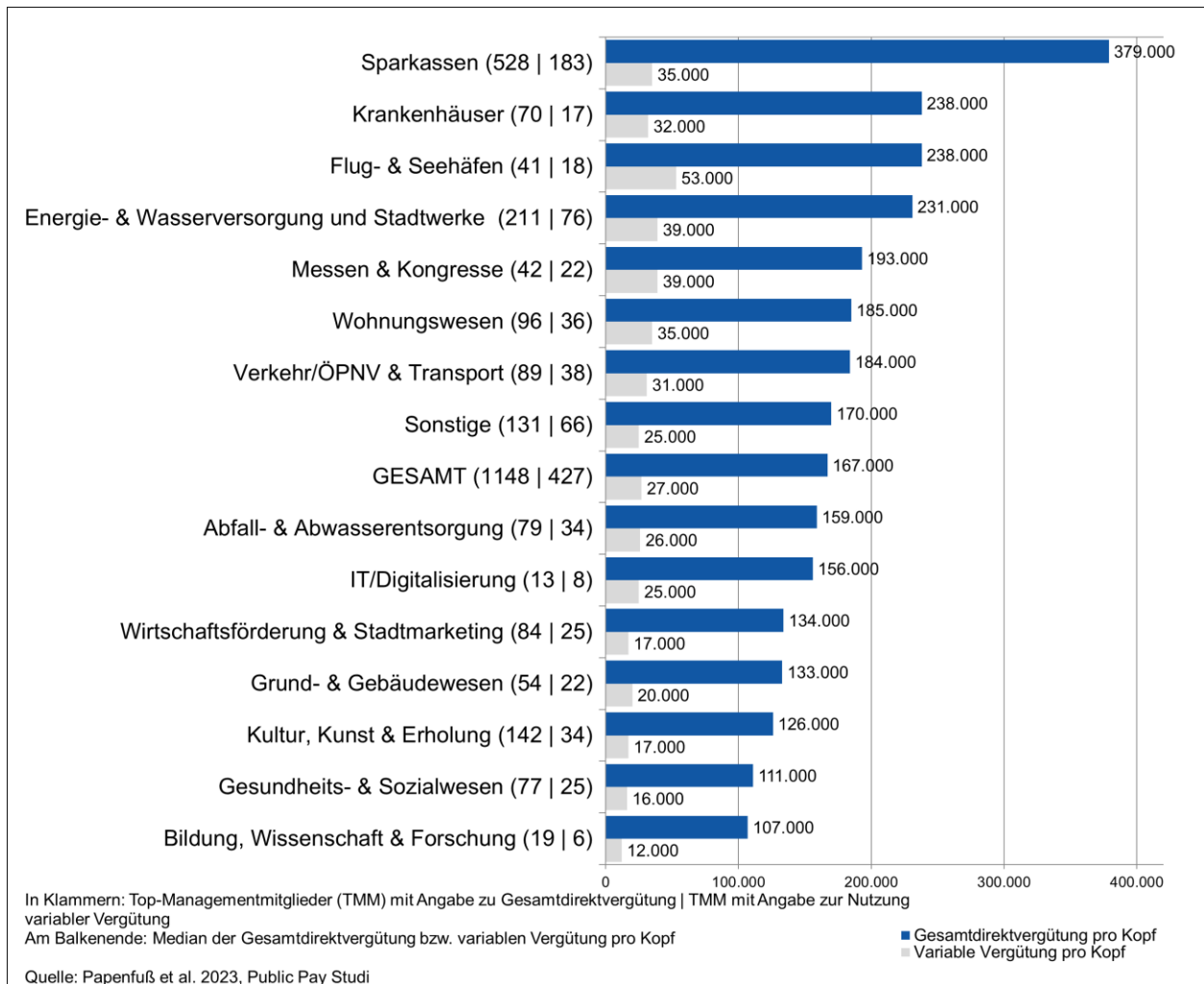


Abbildung 2: Gesamt- und variable Vergütung pro Kopf auf kommunaler Ebene im Branchenvergleich<sup>8</sup>

In Tabelle 3 wird die Anzahl an Unternehmen mit einem, zwei, drei, vier oder über vier Top-Managementmitgliedern absolut (Abs.) und in Prozent (in %) dargestellt. Am rechten Rand der Tabelle wird die durchschnittliche Zahl der Top-Managementmitglieder je Branche (Mittelwert) und die Gesamtanzahl an einbezogenen Unternehmen je Branche dargestellt. Die Sortierung erfolgt nach der durchschnittlichen Zahl der Top-Managementmitglieder je Branche absteigend.

<sup>8</sup> Bei der Gesamtanzahl der Unternehmen und der Berechnung der Gesamtschnitte (Balken „Gesamt“) wird die Branche „Sparkassen“ nicht berücksichtigt, da die überdurchschnittliche Offenlegung und Vergütung in dem besonderen Tätigkeitsfeld zu Verzerrungen führen würden.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Sparkassen	6	2,7	123	55,9	67	30,5	18	8,2	6	2,7	2,8	220
Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke	57	45,6	40	32,0	19	15,2	6	4,8	3	2,4	1,9	125
Flug- & Seehäfen	17	63,0	6	22,2	1	3,7	2	7,4	1	3,7	1,8	27
Krankenhäuser	19	46,3	15	36,6	4	9,8	3	7,3	0	0	1,8	41
Kultur, Kunst & Erholung	57	60,0	27	28,4	7	7,4	1	1,1	3	3,2	1,7	95
Sonstige	43	49,4	35	40,2	6	6,9	3	3,4	0	0	1,6	87
Verkehr/ÖPNV & Transport	37	58,7	15	23,8	9	14,3	2	3,2	0	0	1,6	63
Abfall- & Abwasserentsorgung	26	50,0	22	42,3	3	5,8	1	1,9	0	0	1,6	52
Messe & Kongresse	15	55,6	8	29,6	4	14,8	0	0	0	0	1,6	27
Grund- & Gebäudewesen	21	52,5	16	40,0	2	5,0	1	2,5	0	0	1,6	40
Wohnungswesen	41	58,6	23	32,9	5	7,1	1	1,4	0	0	1,5	70
Gesundheits- & Sozialwesen	42	66,7	17	27,0	4	6,3	0	0	0	0	1,4	63
IT/Digitalisierung	7	70,0	3	30,0	0	0	0	0	0	0	1,3	10
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	52	75,4	15	21,7	2	2,9	0	0	0	0	1,3	69
Bildung, Wissenschaft & Forschung	13	81,3	3	18,8	0	0	0	0	0	0	1,2	16
<b>Gesamt</b>	<b>447</b>	<b>56,9</b>	<b>245</b>	<b>31,2</b>	<b>66</b>	<b>8,4</b>	<b>20</b>	<b>2,5</b>	<b>7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,6</b>	<b>785</b>

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

Tabelle 3: Anzahl Top-Managementmitglieder in öffentlichen Unternehmen der kommunalen Ebene nach Branchen<sup>9</sup>

Das Geschäftsführungsorgan umfasst auf kommunaler Ebene in einer überwiegenden Mehrheit maximal 2 Top-Managementmitglieder. In 56,9 % der untersuchten Unternehmen ist eine Alleingeschäftsführung zu verzeichnen, in einem Drittel eine Doppelspitze (31,2 %). Organe mit mehr als 3 Top-Managementmitgliedern sind nur in Ausnahmefällen vorhanden (3,4 %). Die Größe des Geschäftsführungsorgans variiert zum Teil aufgrund organisations-/aufgabenbezogener Besonderheiten der einzelnen Branchen. So findet man bspw. in den Branchen „Abfall- & Abwasserentsorgung“, „Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke“ und „Verkehr/ÖPNV & Transport“ häufig eine Trennung von kaufmännischer und technischer Geschäftsführung. In der Branche „Kulturbetriebe“ ist, neben der kaufmännischen Geschäftsführung, regelmäßig eine künstlerische Geschäftsführung (Intendant:innen) vorzufinden. In der Branche „Krankenhäuser“ wird zum Teil eine Dreiteilung in kaufmännische, ärztliche und pflegerische Geschäftsführung vorgenommen.

Eine Analyse der Gesamtdirektvergütung und variablen Vergütung im Größenklassenvergleich zeigt, dass sowohl die Gesamtdirektvergütung als auch die variable Vergütung je nach Zahl der Arbeitnehmer:innen und der Höhe der Bilanzsumme schwankt (Abbildung 3 und Abbildung 4).

<sup>9</sup> Bei der Gesamtanzahl der Unternehmen und der Berechnung der Gesamtschnitte (Balken „Gesamt“) wird die Branche „Sparkassen“ nicht berücksichtigt, da die überdurchschnittliche Offenlegung und Vergütung in dem besonderen Tätigkeitsfeld zu Verzerrungen führen würden.

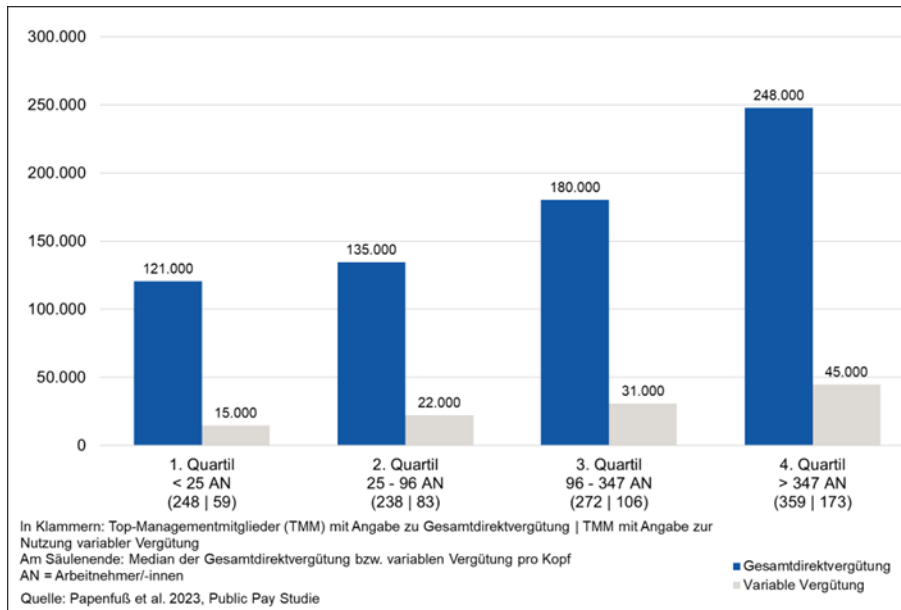


Abbildung 3: Gesamtdirekt- und variable Vergütung pro Kopf im Größenklassenvergleich auf kommunaler Ebene (Zahl der Arbeitnehmer:innen)

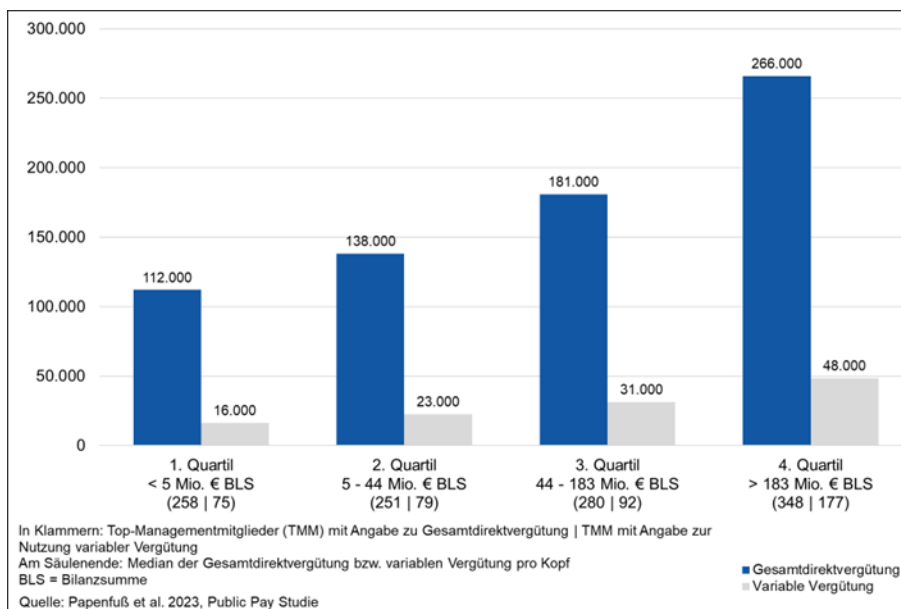
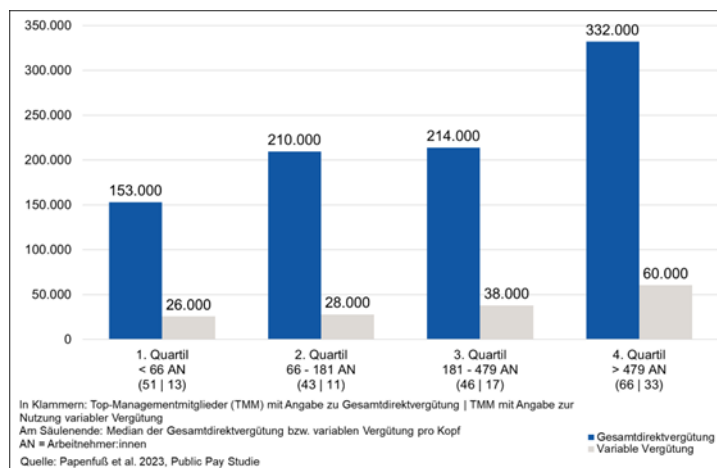
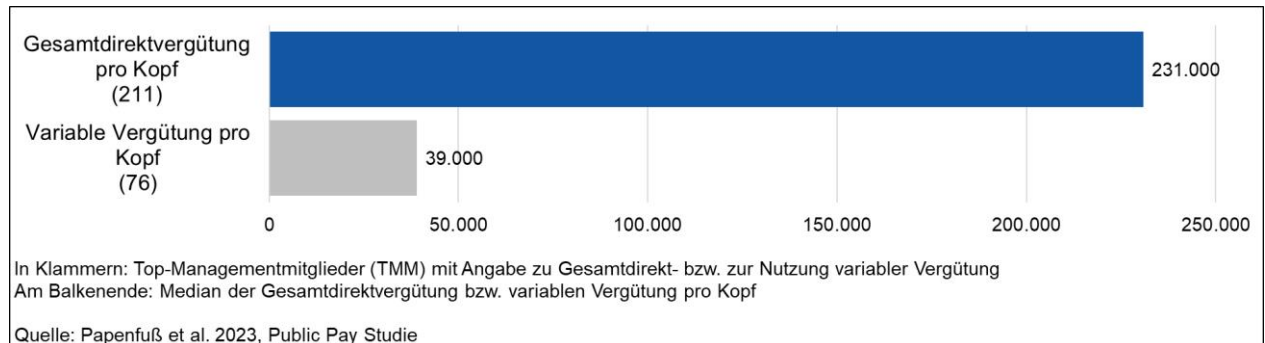


Abbildung 4: Gesamtdirekt- und variable Vergütung pro Kopf im Größenklassenvergleich auf kommunaler Ebene (Bilanzsumme)

### 3.4 Branchensteckbriefe zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung bei Kommunen

#### 3.4.1 Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke

Die Branche „Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Erzeugung und Gewinnung von Energie, Strom, Wärme und/oder Wasser sowie den Betrieb entsprechender (Erzeuger-)Anlagen umfasst. Ferner sind Unternehmen mit multiplen Versorgungsaufgaben, z. B. Strom, Gas, Wasser, Wärme, Verkehr und/oder Bäder, enthalten (Stadtwerke).



Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 231.000 Euro (Median). Davon sind 39.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 16,9 %.

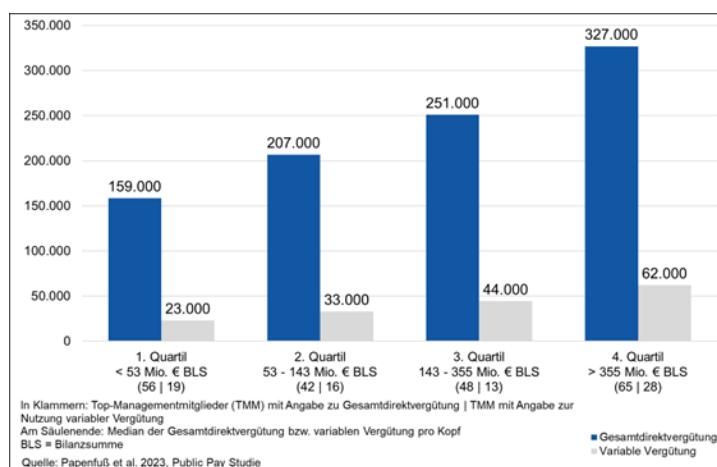
Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 1,4 % im Median (Mittelwert: 3,4 %).

Bei 25 Personen (11,8 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und Bilanzsumme steigen die Gesamtdirekt- und variable Vergütung. Unternehmen unter 66 AN (1. Quartil) zahlen im Median 153.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 479 AN (4. Quartil) erhalten im Median 332.000 Euro.

Bei 44 Personen (20,8 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 12 Personen (5,7 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

Bei 88 Personen (41,7 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 9.000 Euro.

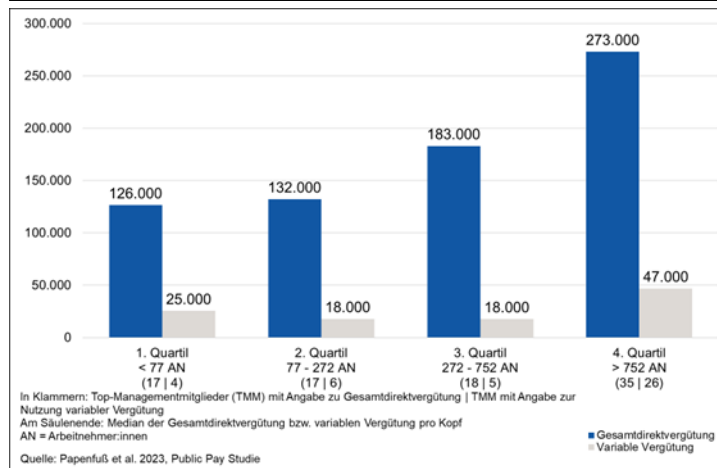
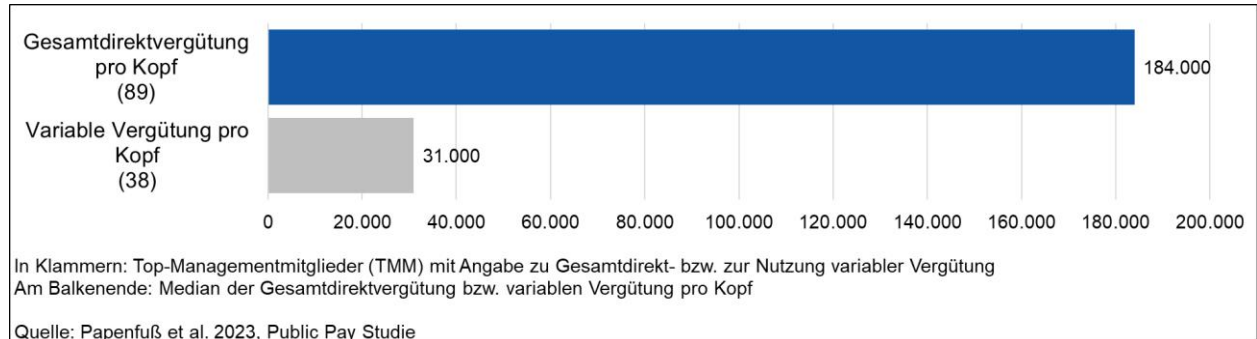


Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Energie- & Wasserversorgung/Stadtwerke	57	45,6	40	32,0	19	15,2	6	4,8	3	2,4	1,9	125

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.4.2 Verkehr/ÖPNV & Transport

Die Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Beförderung von Personen durch u. a. Bahn, Bus und/oder Fähre beinhaltet. Außerdem umfasst sie Unternehmen, deren Gegenstand die Verwaltung, Verpachtung, Einrichtung, Vorhaltung und den Betrieb von branchenspezifischen Infrastruktureinrichtungen und Schienen beinhaltet.

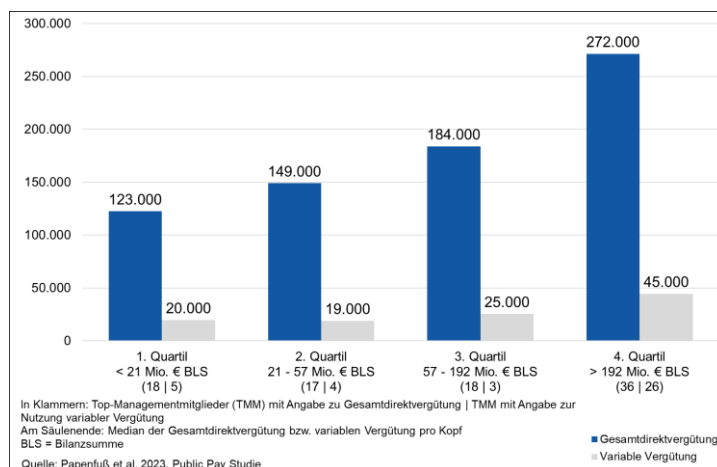


Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 184.000 Euro (Median). Davon sind 31.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 16,8 %.

Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0,5 % im Median (Mittelwert: 2,1 %).

Bei 14 Personen (15,7 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und Bilanzsumme steigt die Gesamtdirektvergütung. Unternehmen unter 77 AN (1. Quartil) zahlen im Median 126.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 752 AN (4. Quartil) erhalten im Median 273.000 Euro.



Bei 21 Personen (23,6 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 2 Personen (2,2 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

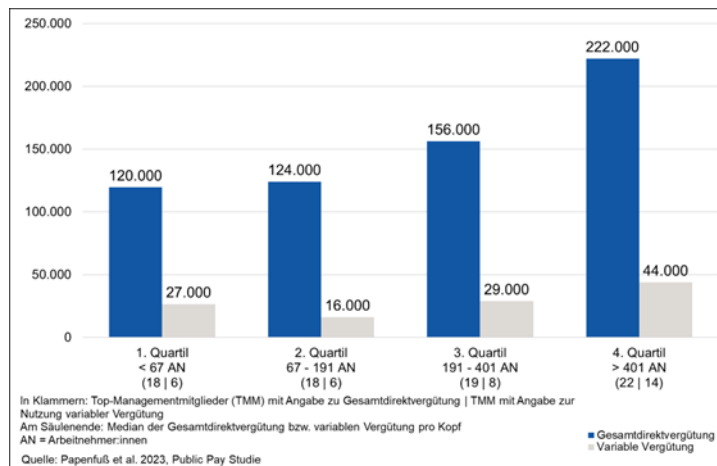
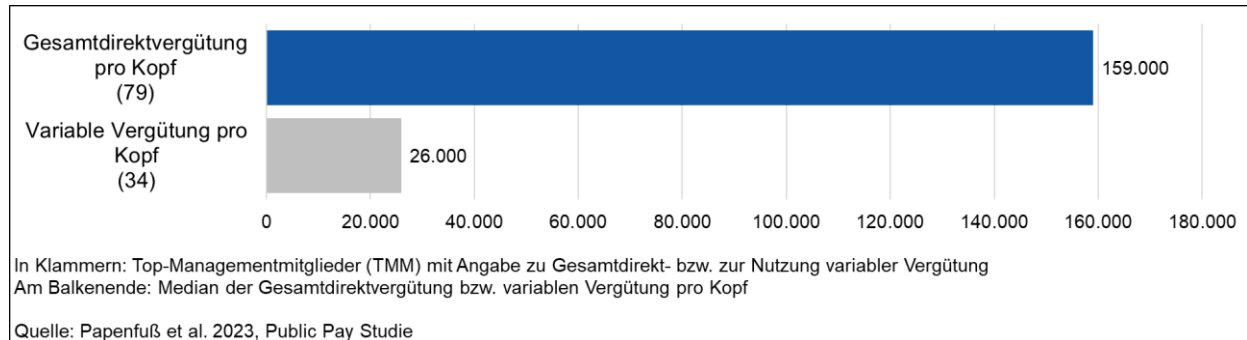
Bei 39 Personen (43,8 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 8.000 Euro.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Verkehr/ÖPNV & Transport	37	58,7	15	23,8	9	14,3	2	3,2	0	0	1,6	63

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.4.3 Abfall- & Abwasserentsorgung

Die Branche „Abfall- & Abwasserentsorgung“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Abfallvermeidung, die Abfallentsorgung und die Abfallverwertung sowie die Straßenreinigung beinhaltet. Die Stadtentwässerung und Abwasserbeseitigung sind ebenfalls in dieser Branche enthalten. Betriebshöfe, deren Gegenstand die Unterhaltung der Wasserläufe, die Kanalreinigung, die Überwachung und Wartung von Abwasseranlagen sowie, neben der Reinigung der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze, auch die Durchführung des Winterdienstes beinhaltet, sind ebenfalls erfasst.



Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 159.000 Euro (Median). Davon sind 26.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 16,4 %.

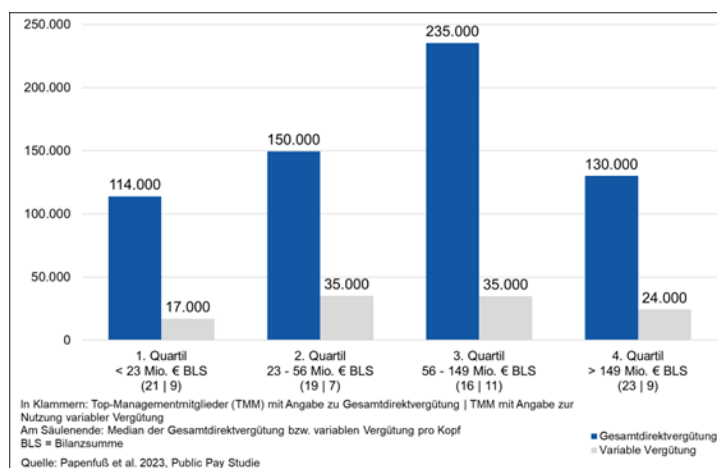
Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0,8 % im Median (Mittelwert: 3,1 %).

Bei 10 Personen (12,7 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) steigt die Gesamtdirektvergütung. Unternehmen unter 67 AN (1. Quartil) zahlen im Median 120.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 401 AN (4. Quartil) erhalten im Median 222.000 Euro.

Bei 14 Personen (17,7 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 4 Personen (5,1 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

Bei 36 Personen (45,6 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 9.000 Euro.



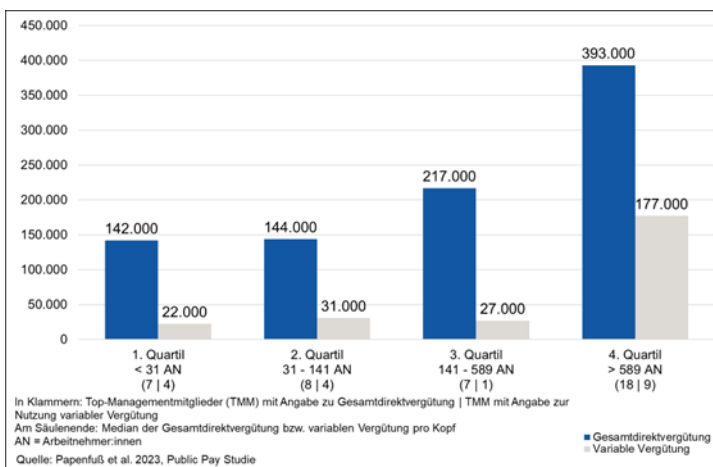
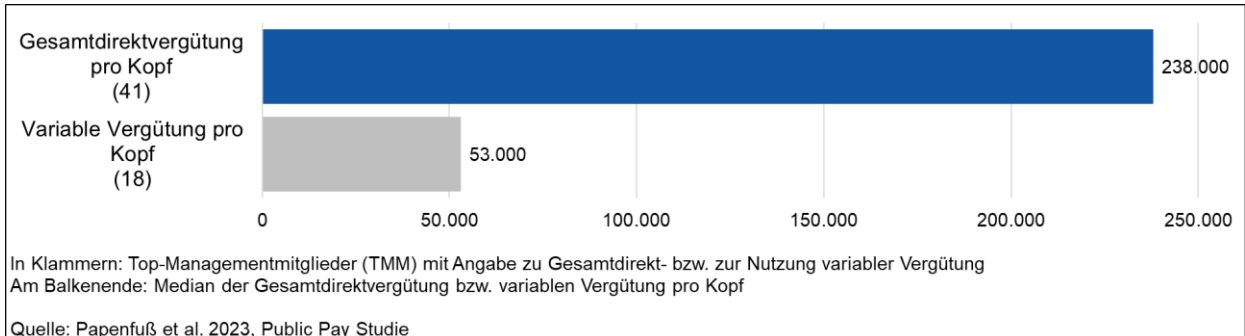
Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Abfall- & Abwasserentsorgung	26	50,0	22	42,3	3	5,8	1	1,9	0	0	1,6	52

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie



### 3.4.4 Flug- & Seehäfen

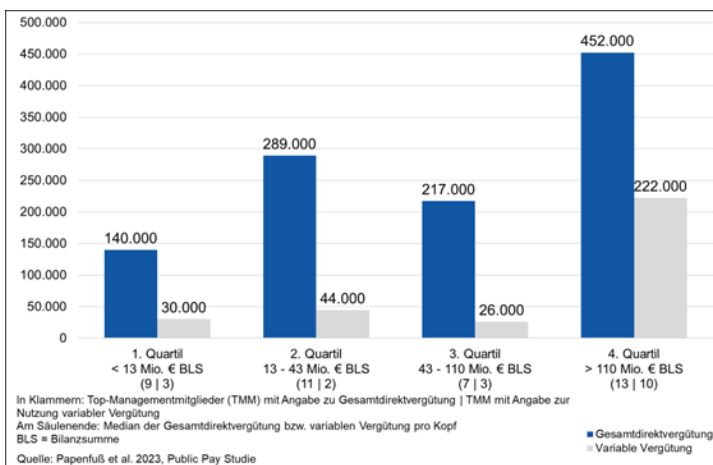
Die Branche „Flug- & Seehäfen“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand den Betrieb, die Verwaltung, die Unterhaltung und den Ausbau von Flug-, See- und Binnenhäfen (und dazugehöriger Anlagen) sowie die hafenwirtschaftliche Umschlagstätigkeit beinhaltet.



Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 238.000 Euro (Median). Davon sind 53.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 22,3 %.

Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0 % im Median (Mittelwert: 0,9 %).

In Abhängigkeit der Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und Bilanzsumme schwanken die Gesamtdirekt- und variable Vergütung stark. Unternehmen unter 31 AN (1. Quartil) zahlen im Median 142.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 559 AN (4. Quartil) erhalten im Median 393.000 Euro.



Bei 11 Personen (26,8 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 3 Personen (7,3 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

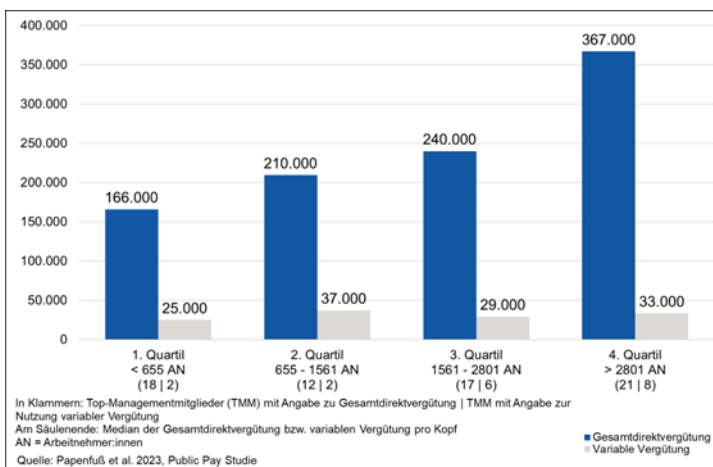
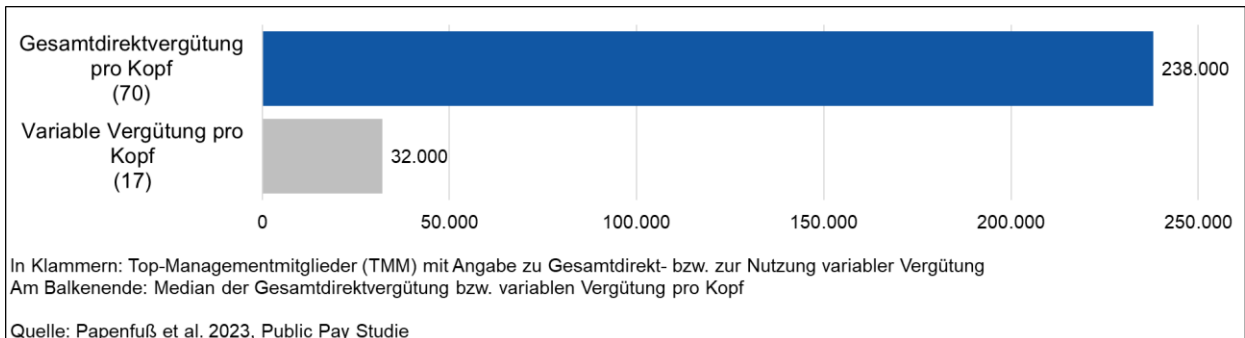
Bei 18 Personen (43,9 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 12.000 Euro.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Flug- & Seehäfen	17	63,0	6	22,2	1	3,7	2	7,4	1	3,7	1,8	27

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.4.5 Krankenhäuser

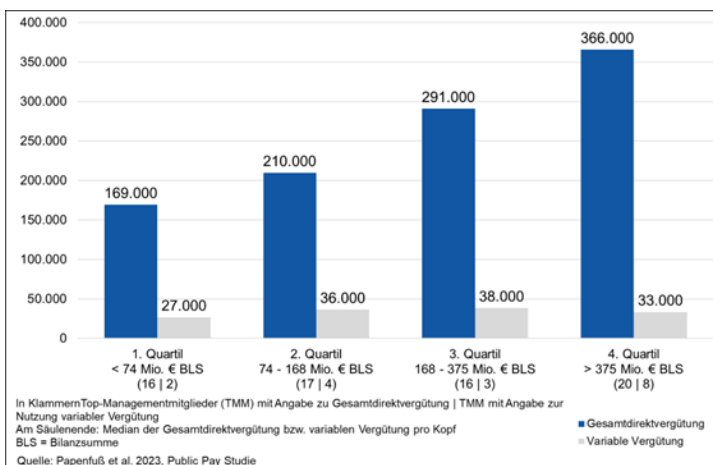
Die Branche „Krankenhäuser“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Förderung des öffentlichen Gesundheitswesens durch den ärztlichen, pflegerischen, technischen und wirtschaftlichen Betrieb eines Krankenhauses beinhaltet.



Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 238.000 Euro (Median). Davon sind 32.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 13,4 %.

Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 1,2 % im Median (Mittelwert: 5,0 %).

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und Bilanzsumme steigen die Gesamtdirekt- und variable Vergütung. Unternehmen unter 74 Mio. Euro Bilanzsumme (1. Quartil) zahlen im Median 169.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 375 Mio. Euro Bilanzsumme (4. Quartil) erhalten im Median 366.000 Euro.



Bei 8 Personen (11,4 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 2 Personen (2,9 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

Bei 16 Personen (22,9 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 6.000 Euro.

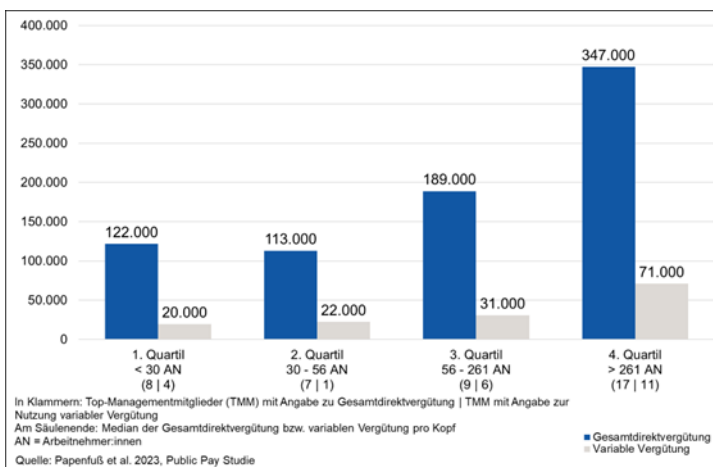
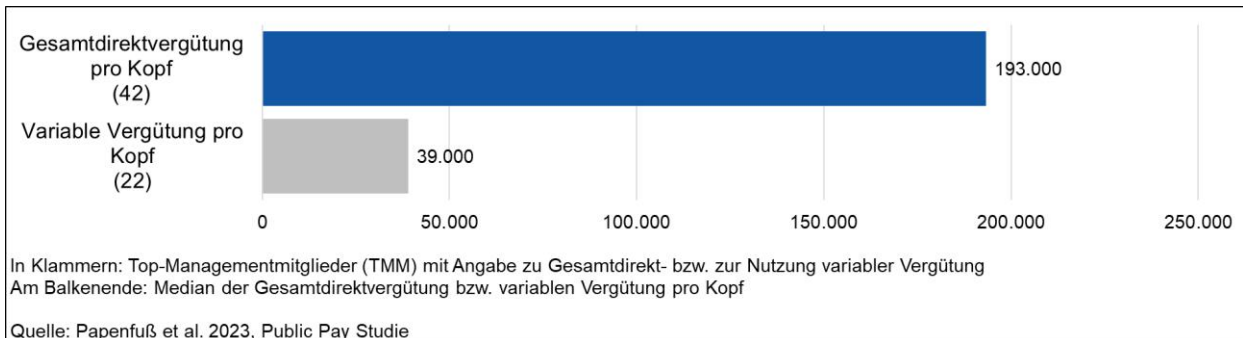
Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Krankenhäuser	19	46,3	15	36,6	4	9,8	3	7,3	0	0	1,8	41

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie



### 3.4.6 Messen & Kongresse

Die Branche „Messen & Kongresse“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Durchführung, Organisation, Planung und Veranstaltung von Messen, Ausstellungen und Kongressen sowie den Erwerb, Betrieb, die Vermietung oder Bewirtschaftung von Hallen, Großmärkten oder Kongresszentren beinhaltet.

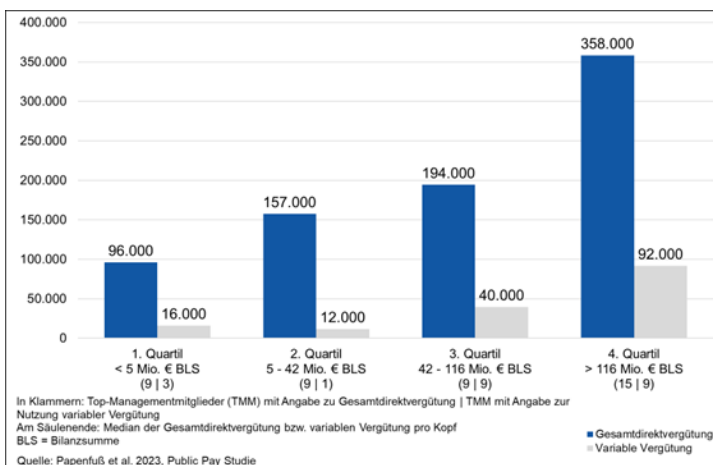


Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 193.000 Euro (Median). Davon sind 39.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 20,2 %.

Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0,6 % im Median (Mittelwert: 0,5 %).

Bei 8 Personen (19,0 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Bilanzsumme steigt die Gesamtdirektvergütung. Unternehmen unter 5 Mio. Euro Bilanzsumme (1. Quartil) zahlen im Median 96.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 116 Mio. Euro Bilanzsumme (4. Quartil) erhalten im Median 358.000 Euro.



Bei 16 Personen (38,1 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 3 Personen (7,1 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

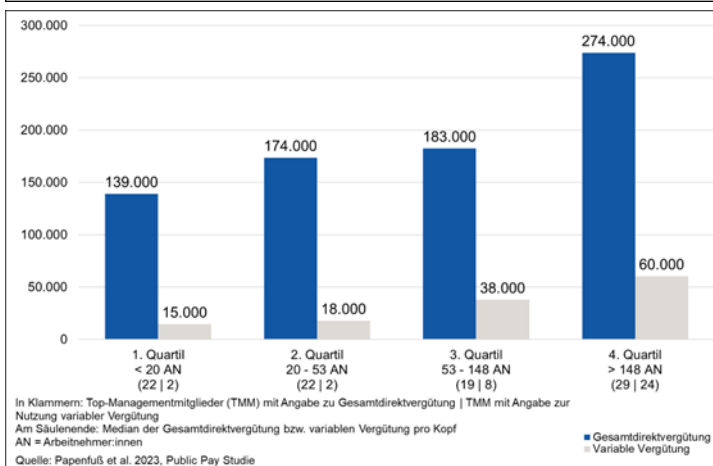
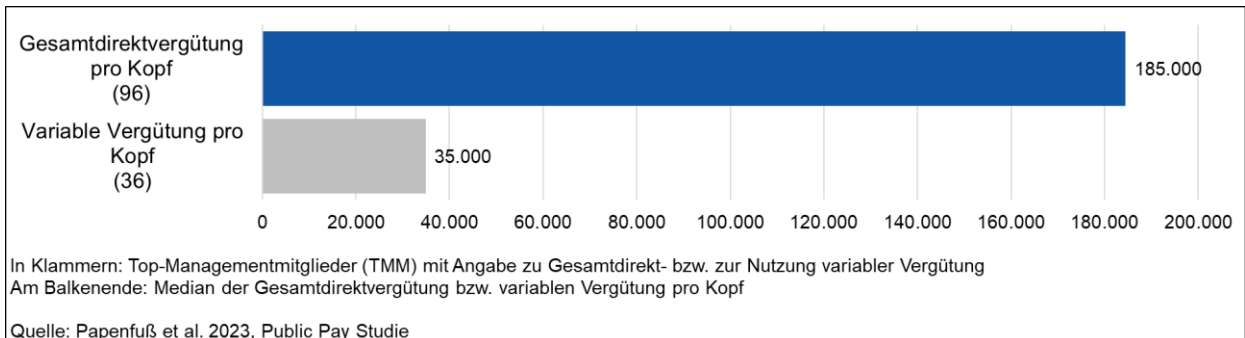
Bei 25 Personen (59,5 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 12.000 Euro.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Messen & Kongresse	15	55,6	8	29,6	4	14,8	0	0	0	0	1,6	27

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.4.7 Wohnungswesen

Die Branche „Wohnungswesen“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Errichtung, Betreuung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Wohnungen in allen Rechts- und Nutzungsformen sowie den sozialen Wohnungsbau beinhaltet.

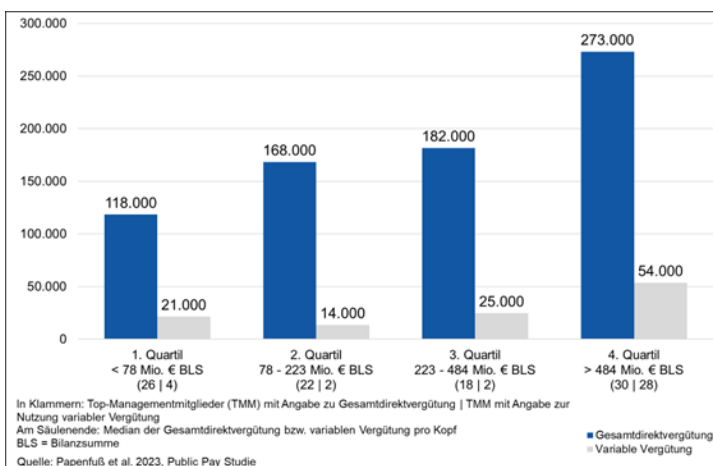


Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 185.000 Euro (Median). Davon sind 35.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 18,9 %.

Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 1,7 % im Median (Mittelwert: 3,1 %).

Bei 14 Personen (14,6 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) steigen die Gesamtdirekt- und variable Vergütung. Unternehmen unter 20 AN (1. Quartil) zahlen im Median 139.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 148 AN (4. Quartil) erhalten im Median 274.000 Euro.



Bei 21 Personen (21,9 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 4 Personen (4,2 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

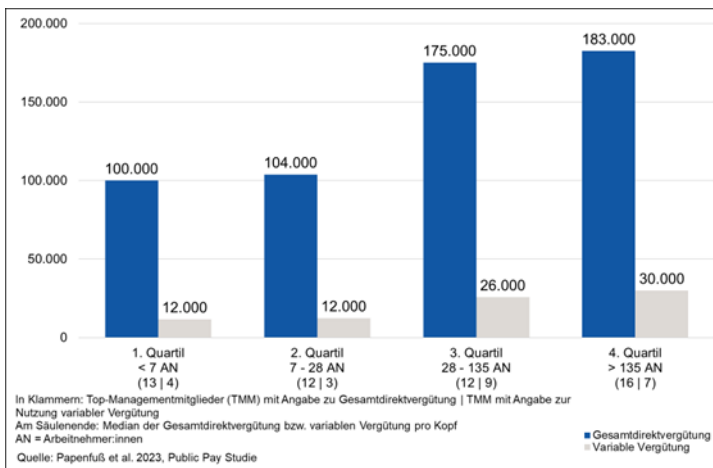
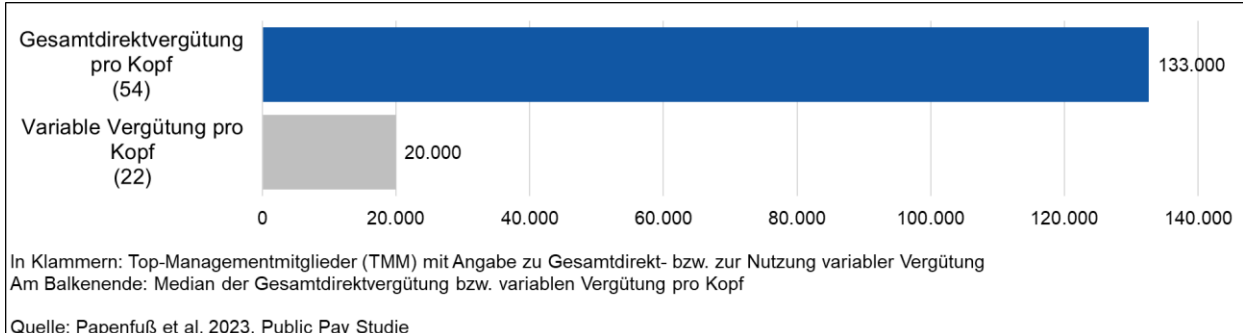
Bei 43 Personen (44,8 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 10.000 Euro.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Wohnungswesen	41	58,6	23	32,9	5	7,1	1	1,4	0	0	1,5	70

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.4.8 Grund- & Gebäudewesen

Die Branche „Grund- & Gebäudewesen“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Bewirtschaftung, Bebauung, Beschaffung, Baureifmachung, Entwicklung, Verwertung und Verwaltung eigener und fremder Grundstücke sowie die Verwaltung, Vermietung, Verpachtung, Sanierung, Bereitstellung, Modernisierung, den Erwerb und den Bau von Gebäuden aller Art beinhaltet.

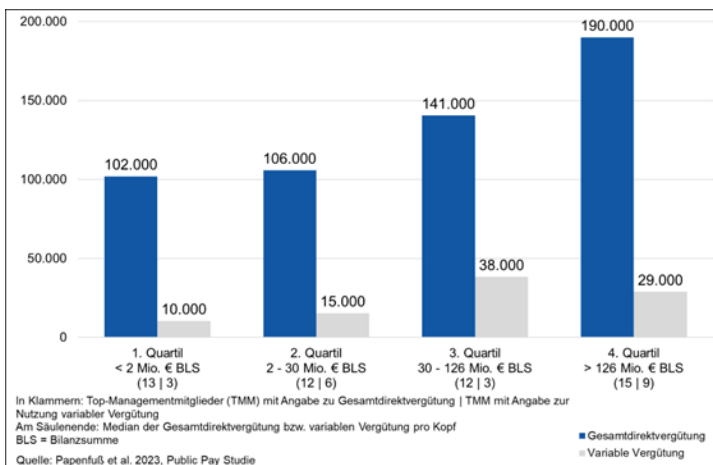


Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 133.000 Euro (Median). Davon sind 20.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 15,0 %.

Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0 % im Median (Mittelwert: 3,6 %).

Bei 7 Personen (13,0 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und Bilanzsumme steigt die Gesamtdirektvergütung. Unternehmen unter 7 AN (1. Quartil) zahlen im Median 100.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 135 AN (4. Quartil) erhalten im Median 183.000 Euro.



Bei 7 Personen (13,0 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 8 Personen (14,8 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

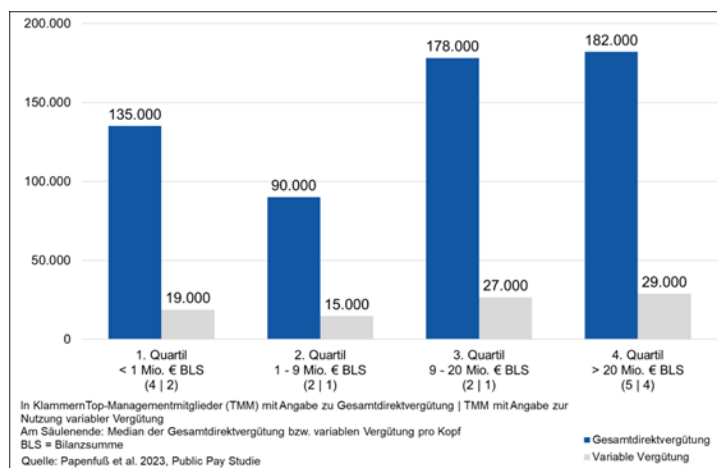
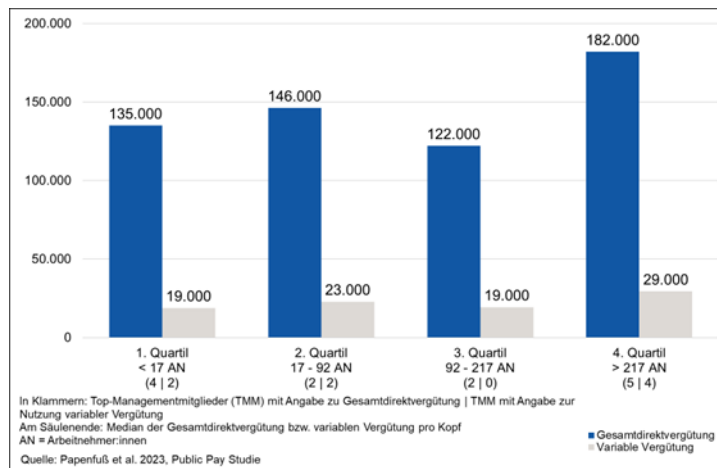
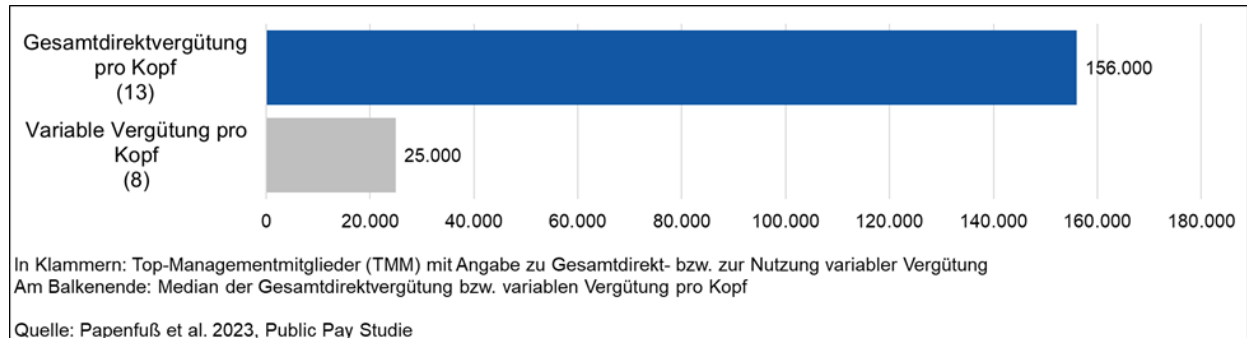
Bei 24 Personen (44,4 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 8.000 Euro.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Grund- & Gebäudewesen	21	52,5	16	40,0	2	5,0	1	2,5	0	0	1,6	40

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.4.9 IT/Digitalisierung

Die Branche „IT/Digitalisierung“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand Maßnahmen der Digitalisierung, insbesondere die Planung, Entwicklung, Errichtung sowie das Betreiben und Verwalten von Informationstechnologien (IT) und Kommunikationsanlagen/-netzen und damit verbundener Dienstleistungen beinhaltet. Hierzu zählen z. B. auch die Bereitstellung von Open-, Smart- und E-Government-Lösungen, Datenverarbeitungsdienste, IT-spezifische Beratungsleistungen, Support und Pflege von IT-Systemen.



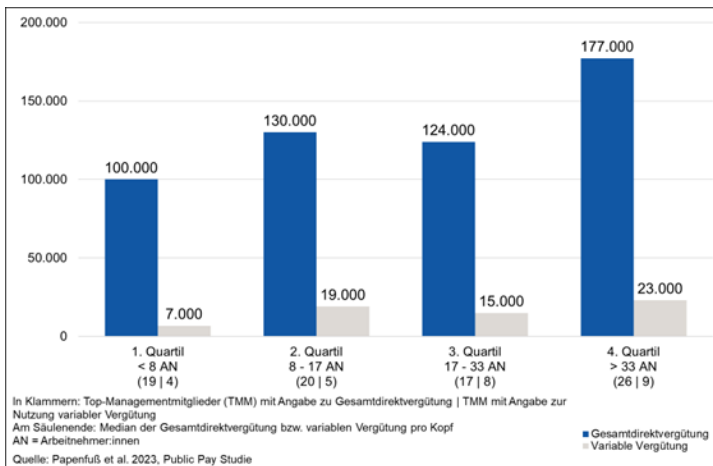
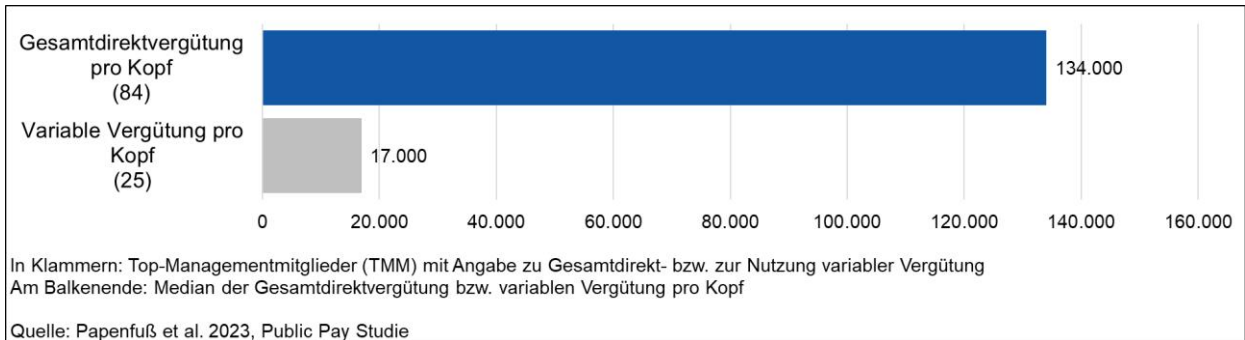
- Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt in dieser Branche bei 156.000 Euro (Median). Davon sind 25.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 16,0 %.
- Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0 % im Median (Mittelwert: 3,0 %).
- Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und Bilanzsumme schwanken die Gesamtdirekt- und variable Vergütung. Unternehmen unter 17 AN (1. Quartil) zahlen im Median 135.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 217 AN (4. Quartil) erhalten im Median 182.000 Euro.
- Bei 2 Personen (15,4 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird.
- Bei 6 Personen (46,2 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 8.000 Euro.
- Die Befunde dieser Branche sind vor dem Hintergrund der vergleichsweise geringen Zahl an offengelegten Vergütungsdaten einzuordnen und zu reflektieren.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
IT/Digitalisierung	7	70,0	3	30,0	0	0	0	0	0	0	1,3	10

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.4.10 Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing

Die Branche „Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Stärkung der wirtschaftlichen Strukturen sowie der Aufbau, die Entwicklung, die Finanzierung und die Verpachtung von – der Wirtschaftsförderung dienenden – Infrastruktureinrichtungen ist. Dazu gehören auch die Tourismusförderung und die Steigerung des Bekanntheitsgrades der Gebietskörperschaft (Stadtmarketing). Darüber hinaus werden Unternehmen der Stadtplanung sowie Gewerbe- und Technologieparks unter dieser Branche erfasst.

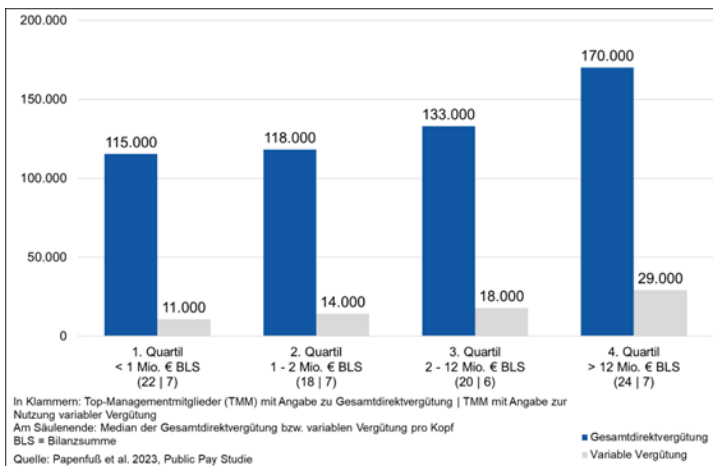


Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 134.000 Euro (Median). Davon sind 17.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 12,7 %.

Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0 % im Median (Mittelwert 2,5%).

Bei 9 Personen (10,7 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und Bilanzsumme steigt die Gesamtdirektvergütung. Unternehmen unter 8 AN (1. Quartil) zahlen im Median 100.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 33 AN (4. Quartil) erhalten im Durchschnitt 177.000 Euro.



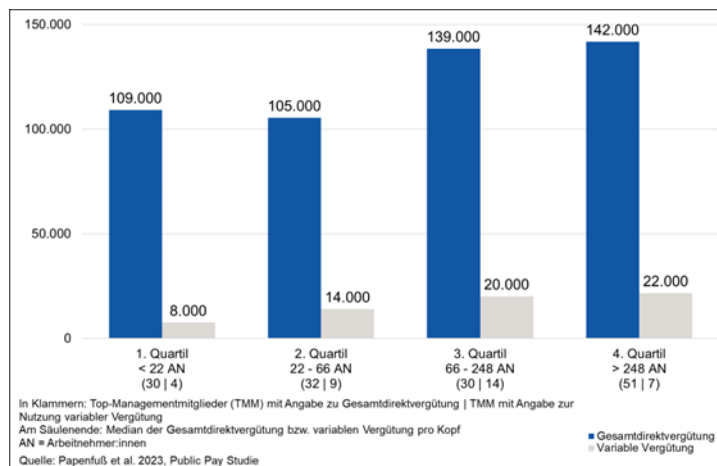
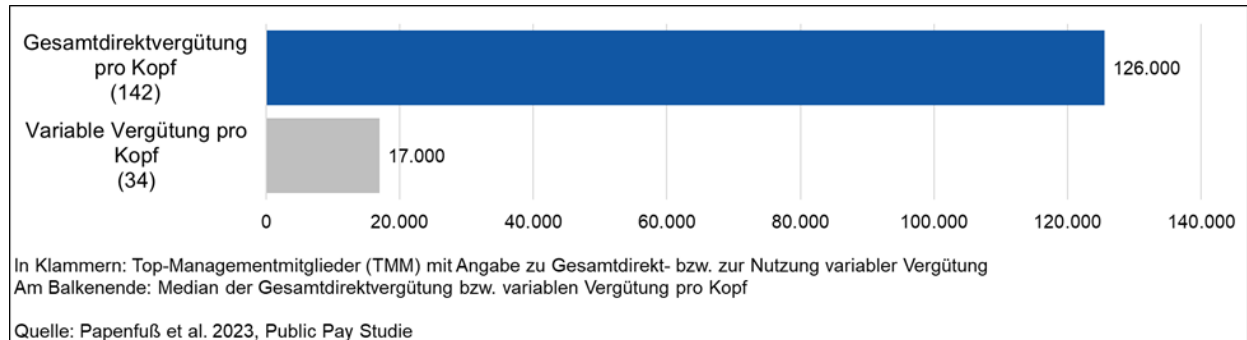
Bei 9 Personen (10,7 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 7 Personen (8,3 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	52	75,4	15	21,7	2	2,9	0	0	0	0	1,3	69

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.4.11 Kultur, Kunst & Erholung

Die Branche „Kultur, Kunst & Erholung“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Förderung von Kunst, Kultur oder Musik durch den Betrieb von Theatern, Opern, Museen, Konzertsälen oder die Organisation von kulturellen bzw. musikalischen Veranstaltungen oder Festspielen/Festivals beinhaltet. Außerdem zählen zu dieser Branche Unternehmen, deren Gegenstand der Betrieb, die Vermarktung, Unterhaltung und Verwaltung von Stadien, Bädern und anderen Sporteinrichtungen beinhaltet. Zudem sind botanische und zoologische Gärten sowie (Natur-)Parks erfasst.



Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 126.000 Euro (Median). Davon sind 17.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 13,5 %.

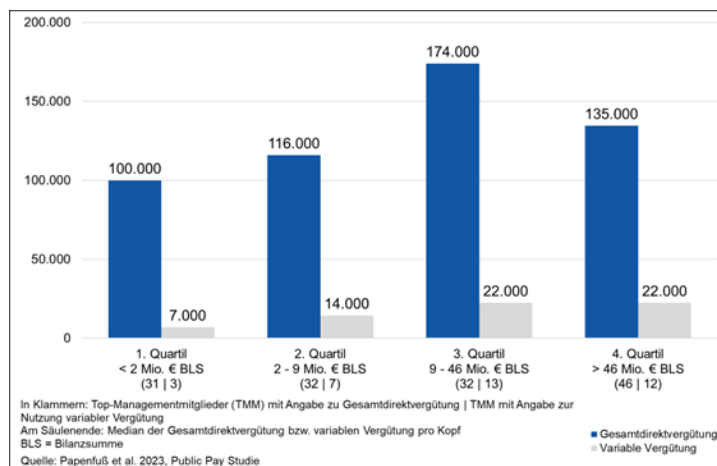
Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0 % im Median (Mittelwert: 0 %).

Bei 41 Personen (28,9 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) steigt die Gesamtdirektvergütung. Unternehmen unter 22 AN (1. Quartil) zahlen im Median 109.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 248 AN (4. Quartil) erhalten im Median 142.000 Euro.

Bei 17 Personen (12,0 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 13 Personen (9,2 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

Bei 48 Personen (33,8 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 7.000 Euro.



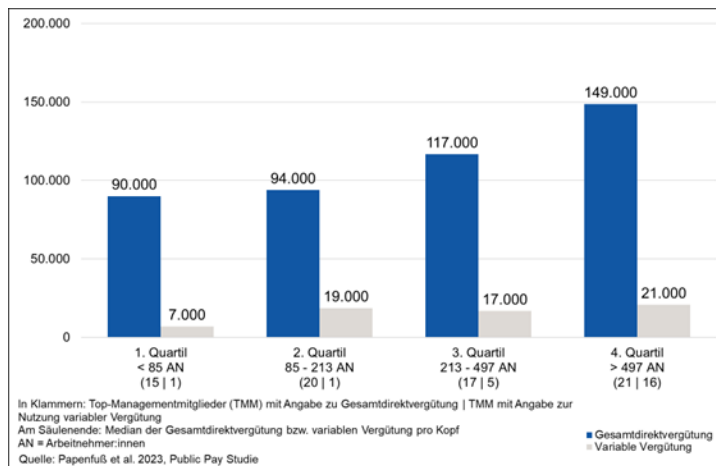
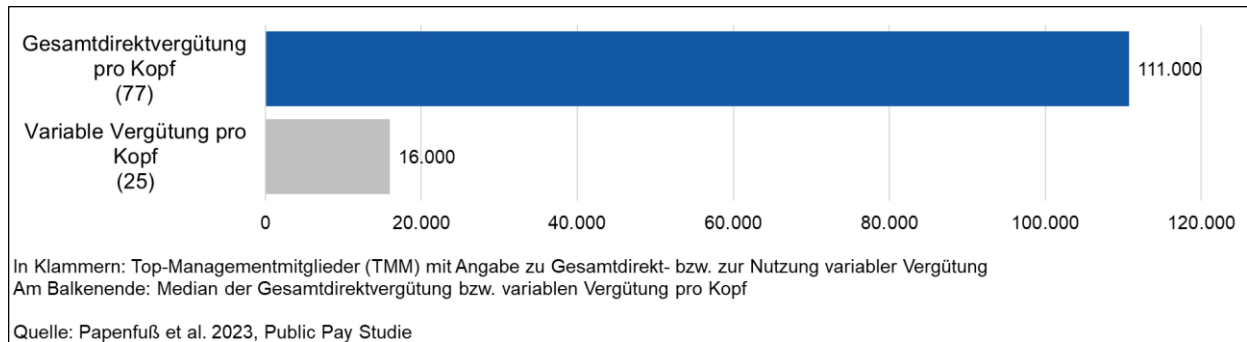
Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Kultur, Kunst & Erholung	57	60,0	27	28,4	7	7,4	1	1,1	3	3,2	1,7	95

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie



### 3.4.12 Gesundheits- & Sozialwesen

Die Branche „Gesundheits- & Sozialwesen“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Förderung von Kindern, die Pflege und Betreuung von alten, kranken, (drogen-)abhängigen und behinderten Menschen sowie die berufliche Rehabilitation von Erwachsenen beinhaltet. Außerdem zählen zu dieser Branche diejenigen Unternehmen, deren Gegenstand die Erbringung von ambulanten Leistungen und/oder den Betrieb eines medizinischen Versorgungszentrums als öffentliche Gesundheitseinrichtung beinhaltet. Nicht umfasst sind öffentliche Kliniken und Krankenhäuser, diese sind in der Branche „Krankenhäuser“ (Abschnitt 3.4.5) erfasst.

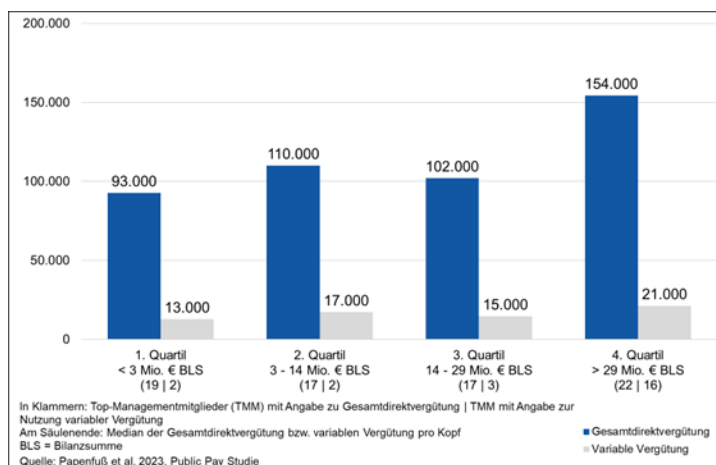


Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 111.000 Euro (Median). Davon sind 16.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 14,4 %.

Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0,2 % im Median (Mittelwert: -0,6 %).

Bei 15 Personen (19,5 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und der Bilanzsumme steigt die Gesamtdirektvergütung. Unternehmen unter 85 AN (1. Quartil) zahlen im Durchschnitt 90.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 497 AN (4. Quartil) erhalten im Durchschnitt 149.000 Euro.



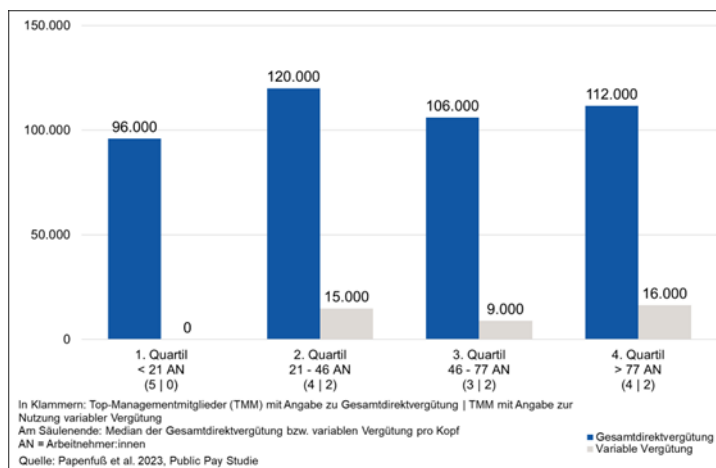
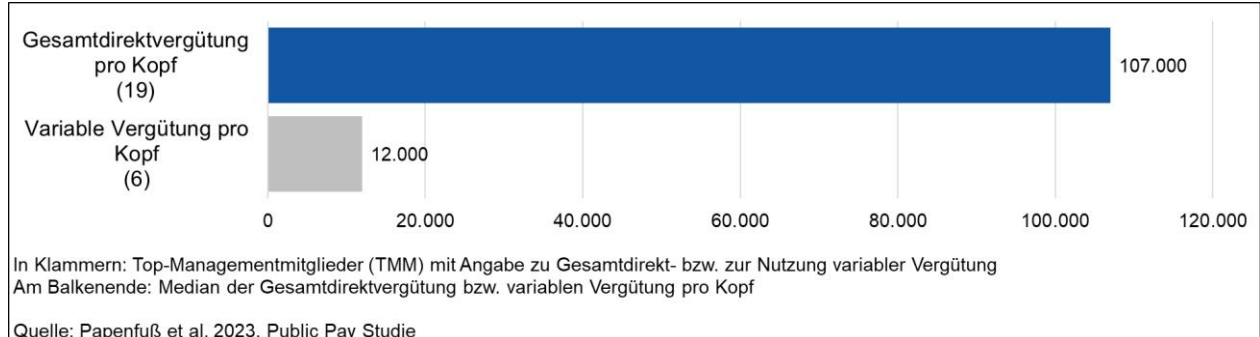
Bei 19 Personen (24,7 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird. 6 Personen (7,8 %) erhalten nach Angabe keine Altersversorgung.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Gesundheits- & Sozialwesen	42	66,7	17	27,0	4	6,3	0	0	0	0	1,4	63

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.4.13 Bildung, Wissenschaft & Forschung

Die Branche „Bildung, Wissenschaft & Forschung“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand das Errichten und Betreiben eines Wissens-, Forschungs- und Transferzentrums für Forschung und Entwicklung beinhaltet. Die Branche umfasst zudem Unternehmen, deren Gegenstand die Allgemeinbildung, Ausbildung sowie Fort- und Weiterbildung von Erwachsenen und Jugendlichen (z. B. Volkshochschulen) beinhaltet.



Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 107.000 Euro (Median). Davon sind 12.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 11,2 %.

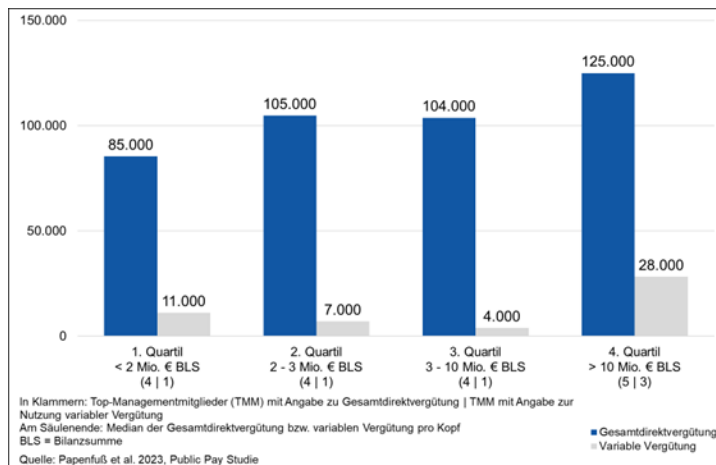
Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0,9 % im Median (Mittelwert: 2,7 %).

Bei 2 Personen (10,5 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und Bilanzsumme schwanken die Gesamtdirekt- und variable Vergütung. Unternehmen unter 21 AN (1. Quartil) zahlen im Median 96.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 77 AN (4. Quartil) erhalten im Durchschnitt 112.000 Euro.

Bei 4 Personen (21,1 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 6.000 Euro.

Die Befunde dieser Branche sind vor dem Hintergrund der vergleichsweise geringen Zahl an offengelegten Vergütungsdaten einzuordnen und zu reflektieren.



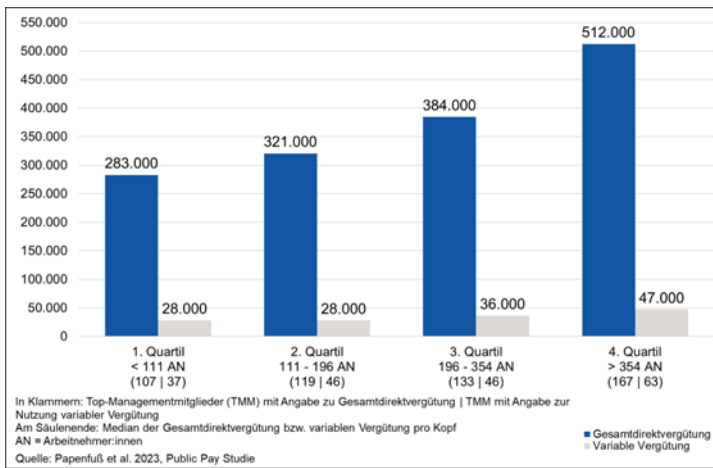
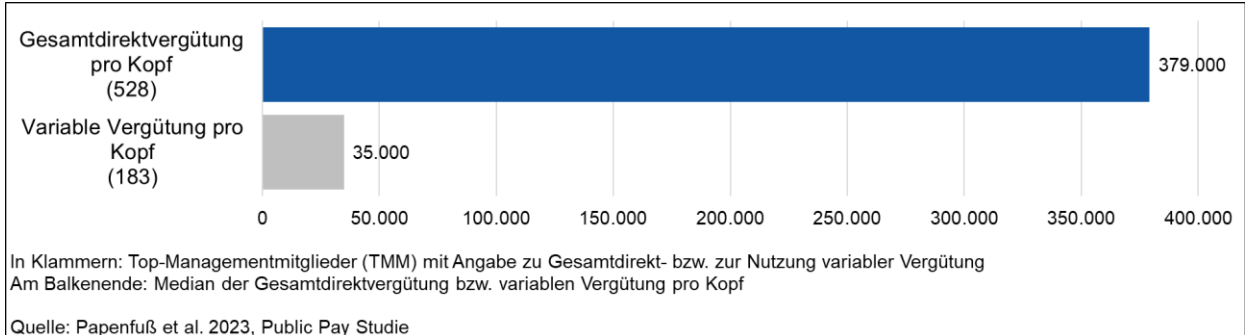
Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Bildung, Wissenschaft & Forschung	13	81,3	3	18,8	0	0	0	0	0	0	1,2	16

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie



### 3.4.14 Sparkassen

Die Branche „Sparkassen“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die geld- und kreditwirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung beinhaltet. Sie sind flächendeckender, öffentlicher Anbieter von kreditwirtschaftlichen Geschäften für alle Kunden- und Bevölkerungsgruppen und regionaler Wirtschaftsförderer mit klarer Gemeinwohlbindung.



Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 379.000 Euro (Median). Davon sind 35.000 Euro variable Vergütung - ein Anteil von 9,2 %.

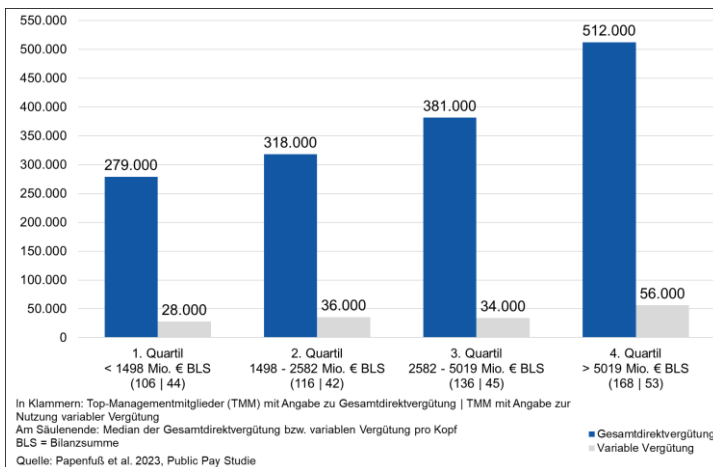
Die personenbezogene Entwicklung der Gesamtdirektvergütung liegt bei 0,9 % im Median (Mittelwert: 1,8 %).

Bei 75 Personen (14,2 %) wird nach Angabe keine variable Vergütung genutzt.

Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen (AN) und Bilanzsumme steigen die Gesamtdirekt- und variable Vergütung. Unternehmen unter 111 AN (1. Quartil) zahlen im Median 283.000 Euro. Top-Managementmitglieder in Unternehmen über 354 AN (4. Quartil) erhalten im Median 512.000 Euro.

Bei 179 Personen (33,9 %) liegen Angaben vor, dass eine Altersversorgung genutzt wird.

Bei 176 Personen (33,3 %) liegen Angaben zu Nebenleistungen vor. Der Median der Nebenleistungen liegt bei 11.000 Euro.



Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Sparkassen	6	2,7	123	55,9	67	30,5	18	8,2	6	2,7	2,8	220

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

### 3.5 Befunde zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung bei Bund und Bundesländern

Für Bund und Länder beträgt die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung pro Kopf branchenübergreifend 174.000 Euro und die durchschnittliche variable Vergütung pro Kopf 27.000 Euro (Abbildung 5). Insgesamt 36,4 % Top-Managementmitglieder erhalten eine Vergütung unter 150.000 Euro, 41,4 % erhalten eine Vergütung zwischen 150.000 Euro und 300.000 Euro. Über 300.000 Euro erhalten 22,2 %, dabei 9,4 % oberhalb von 500.000 Euro.

Im Branchenvergleich zeigen sich substantielle Vergütungsunterschiede. Im Vergleich liegt z. B. die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung in der Branche „Verkehr/ÖPNV & Transport“ bei 310.000 Euro und in der Branche „Gesundheits- & Sozialwesen“ bei 123.000 Euro.

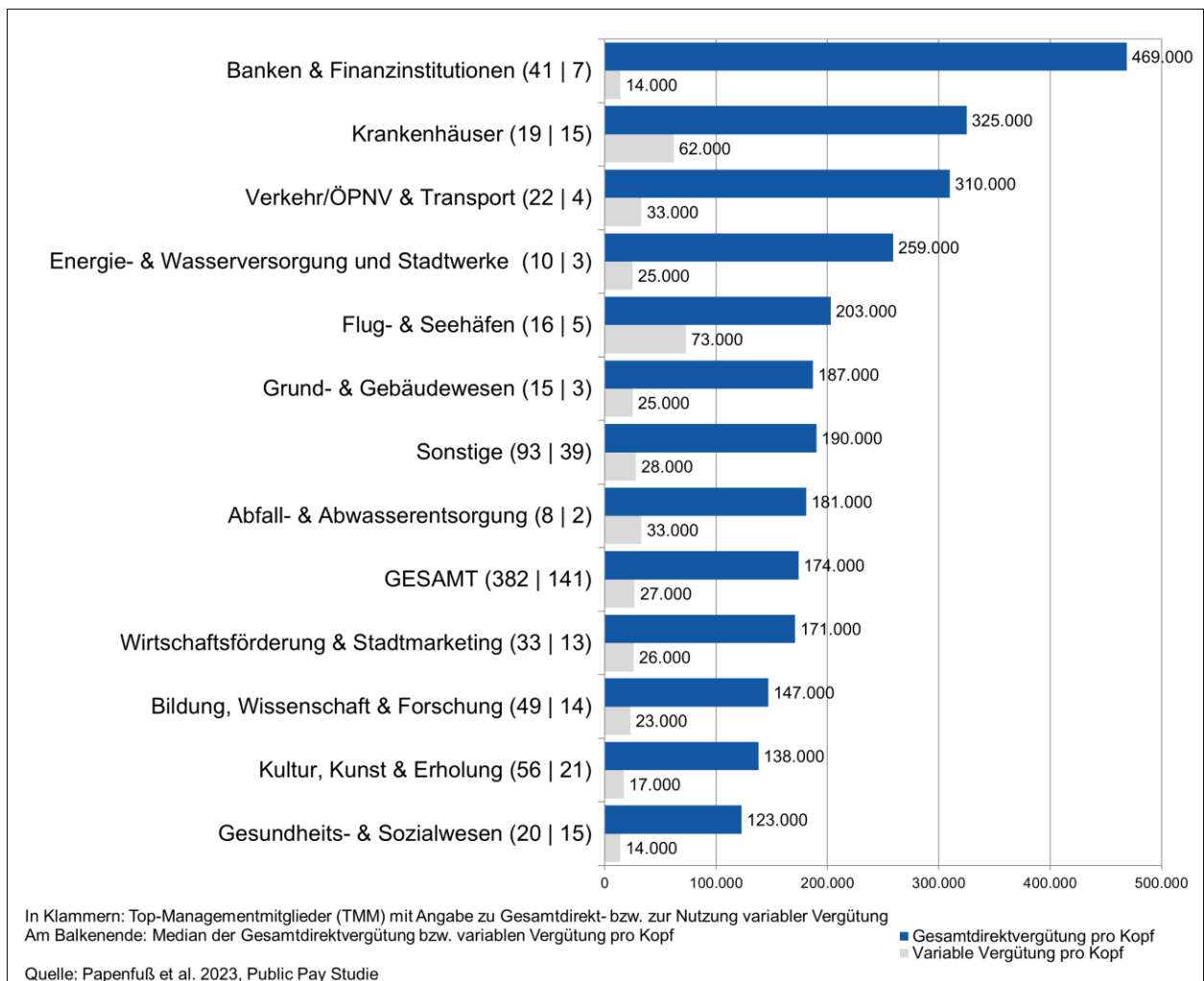


Abbildung 5: Gesamt- und variable Vergütung pro Kopf auf Bundes-/Landesebene im Branchenvergleich<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Keine Angaben bzw. zu geringe Offenlegung für die Branchen „Messen & Kongresse“, „Wohnungswesen“ und „IT/Digitalisierung“.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unternehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Krankenhäuser	2	18,2	1	9,1	2	18,2	1	9,1	5	45,5	4,0	11
Banken & Finanzinstitutionen	1	7,7	8	61,5	1	7,7	2	15,4	1	7,7	2,7	13
Verkehr/ÖPNV & Transport	5	41,7	3	25,0	3	25,0	0	0	1	8,3	2,3	12
Sonstige	24	42,1	21	36,8	7	12,3	3	5,3	2	3,5	1,9	57
Bildung, Wissenschaft & Forschung	12	36,4	14	42,4	5	15,2	1	3,0	1	3,0	1,9	33
Grund- & Gebäudewesen	2	25,0	5	62,5	1	12,5	0	0	0	0	1,9	8
Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke	3	50,0	2	33,3	0	0	1	16,7	0	0	1,8	6
Flug- & Seehäfen	7	63,6	3	27,3	0	0	0	0	1	9,1	1,6	11
Abfall- & Abwasserentsorgung	2	40,0	3	60,0	0	0	0	0	0	0	1,6	5
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	12	52,2	11	47,8	0	0	0	0	0	0	1,5	23
Kultur, Kunst & Erholung	26	66,7	9	23,1	3	7,7	1	2,6	0	0	1,5	39
Gesundheits- & Sozialwesen	18	90,0	2	10,0	0	0	0	0	0	0	1,1	20
<b>Gesamt</b>	<b>114</b>	<b>47,9</b>	<b>82</b>	<b>34,5</b>	<b>22</b>	<b>9,2</b>	<b>9</b>	<b>3,8</b>	<b>11</b>	<b>4,6</b>	<b>3,0</b>	<b>238</b>

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

Tabelle 4: Anzahl Top-Managementmitglieder in öffentlichen Unternehmen der Bundes-/Landesebene nach Branchen<sup>11</sup>

Wie in Tabelle 4 gezeigt, umfasst das Geschäftsführungsorgan auch bei öffentlichen Unternehmen von Bund und Ländern in überwiegender Mehrheit maximal 2 Top-Managementmitglieder (82,4 %). In 47,9 % der untersuchten Unternehmen ist eine Alleingeschäftsführung zu verzeichnen, in 34,5 % eine Doppelspitze. Organe mit mehr als 3 Top-Managementmitgliedern sind auf niedrigem Niveau mit 8,4 % etwas häufiger als auf kommunaler Ebene vorhanden. Die Größe des Geschäftsführungsorgans variiert zum Teil aufgrund organisations-/aufgabenbezogener Besonderheiten der einzelnen Branchen.

Eine Analyse im Größenklassenvergleich zeigt, dass auch bei Unternehmen der Bundes- und Landesebene sowohl die Gesamtdirekt- als auch die variable Vergütung je nach Zahl der Arbeitnehmer:innen und Höhe der Bilanzsumme schwankt (Abbildung 6 und Abbildung 7).

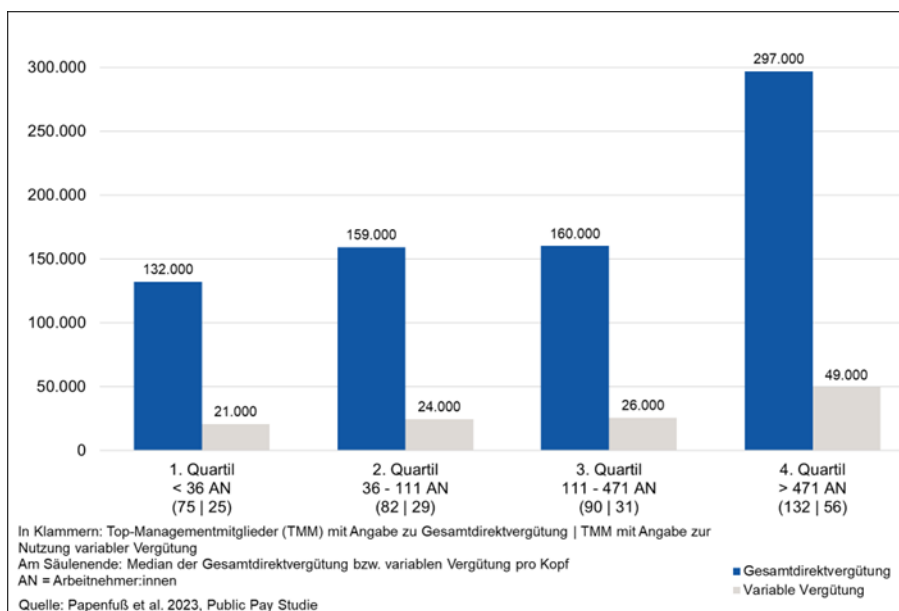


Abbildung 6: Gesamtdirekt- und variable Vergütung pro Kopf im Größenklassenvergleich auf Bundes-/Landesebene (Zahl der Arbeitnehmer:innen)

<sup>11</sup> Keine Angaben bzw. zu geringe Offenlegung für die Branchen „Messen & Kongresse“, „Wohnungswesen“ und „IT/Digitalisierung“

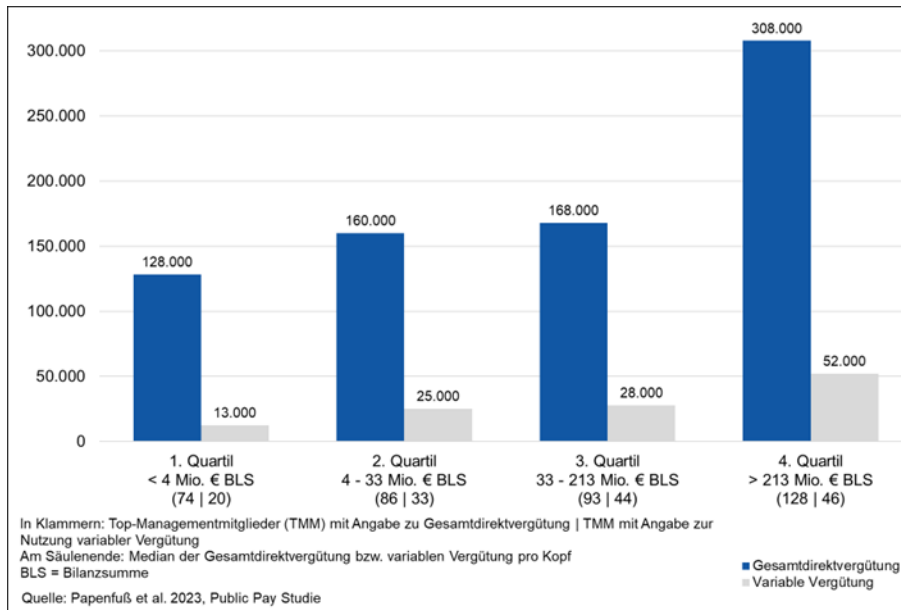


Abbildung 7: Gesamtdirekt- und variable Vergütung pro Kopf im Größenklassenvergleich auf Bundes-/Landesebene (Bilanzsumme)

#### 4. Befunde zur Ausgestaltung der Top-Managementvergütung von Frauen und Männern in der gesellschaftspolitischen Debatte um Gender Pay Gap

Die Vergütungsunterschiede von Frauen und Männern sind ein besonders diskutiertes Thema in der gesellschaftspolitischen Debatte. Weltweit zeigen veröffentlichte Statistiken immer noch geschlechterspezifische Unterschiede bei der Bezahlung trotz gleicher oder gleichwertiger Arbeit (Europäische Kommission 2018, Statistisches Bundesamt 2022b, OECD 2020). Das Weltwirtschaftsforum gibt an, dass es aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2021 zusätzliche 36 Jahre – insgesamt 136 Jahre – dauern wird, um das weltweite geschlechtsspezifische Lohngefälle zu schließen (Weltwirtschaftsforum 2021). In Deutschland wird die besondere Bedeutung nicht erst seit in Kraft treten des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern am 6. Juli 2017 deutlich.<sup>12</sup>

Empirische Befunde zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Vergütung von Top-Managementmitgliedern liegen bisher vor allem für die Privatwirtschaft vor, insbesondere für große, börsennotierte Unternehmen (z. B. Cook et al. 2019, Wang et al. 2019). Für öffentliche Unternehmen liegen trotz ihrer Relevanz und Vorbildfunktion bislang keine empirischen Untersuchungen vor. Auch das Statistische Bundesamt nimmt keine separate Auswertung für öffentliche Unternehmen vor (Statistisches Bundesamt 2022b).

Die Aufgabenerfüllung öffentlicher Unternehmen und die Public Corporate Governance sollten in hohem Maße auf gesellschaftspolitische Ziele, öffentliche Werte und öffentliche Interessen ausgerichtet sein wie z. B. die Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse und die Schaffung eines gerechten und diskriminierungsfreien Umfelds. Chancengerechtigkeit und faire Bezahlung sollte in der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen von großer Bedeutung sein (Jain et al.

<sup>12</sup> Entgelttransparenzgesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2152), das durch Artikel 25 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 3338) geändert worden ist.

2023), da sie einschlägige Werte des öffentlichen Sektors widerspiegeln, die als normative Grundsätze für die Organisationen des öffentlichen Sektors gelten sollten (Keppeler/Papenfuß 2021). Das Geschlecht darf kein Kriterium für Vergütungsentscheidungen sein.<sup>13</sup> Der D-PCGM empfiehlt die Gewährleistung einer gleichstellungsfördernden, toleranten und diskriminierungsfreien Kultur im Unternehmen mit gleichen Entwicklungschancen ohne Ansehung der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität (Rz. 100).

Ziel dieses Kapitels ist es, erste Ergebnisse zu Unterschieden bei der Höhe der Vergütung zwischen weiblichen und männlichen Top-Managementmitgliedern in öffentlichen Unternehmen aufzuzeigen. Die folgenden Auswertungen können Verantwortlichen in Gebietskörperschaften und mit Gleichstellungsarbeit befassten Akteur:innen einen ersten Einblick bieten. Es soll ein erster Beitrag dazu geleistet werden, eine stärkere Sensibilisierung für dieses Thema auch bei öffentlichen Unternehmen zu erreichen und die derzeitige Vergütungspraxis vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse zu reflektieren.

Nach einer aktuellen Studie des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy der Zeppelin Universität, liegt die Repräsentation von Frauen in Geschäftsführungsorganen öffentlicher Unternehmen branchenübergreifend auf kommunaler Ebene bei einem Gesamtdurchschnitt von 21,5 %. Dabei zeigt die Studie, dass zwischen den Branchen substantielle Repräsentationsunterschiede festzustellen sind. So beträgt z. B. der Anteil von Frauen in der Branche „Gesundheits- & Sozialwesen“ 33,3 % und in der Branche „Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke“ 12,8 % (Papenfuß et al. 2023). Mit Blick auf die vorliegenden Ergebnisse der Public Pay Studie ist weiter besonders auffällig, dass auch bei öffentlichen Unternehmen Frauen deutlich häufiger in Branchen mit vergleichsweise geringerer Vergütung Top-Managementpositionen besetzen (Abbildung 2).

Abbildung 8 bietet einen Einblick zu Vergütungsunterschieden zwischen Frauen und Männer innerhalb von Branchen der kommunalen Ebene. Die Berechnung der durchschnittlichen Gesamtdirektvergütung pro Kopf für weibliche und männliche Top-Managementmitglieder erfolgt auf Basis der personenbezogen angegebenen Vergütungen. Gesamtdirektvergütungen, die als Gesamtbetrag für das gesamte Geschäftsführungsorgan offengelegt werden, sind in diese Analyse nicht einbezogen. Durch diese Berechnung können die aussagekräftigsten personenbezogenen Vergütungswerte und Vergütungsunterschieden zwischen Frauen und Männer gezeigt werden. Mit Blick auf die in der Abbildung mitgezeigte niedrige Anzahl an Frauen in den jeweiligen Branchen sind die Informationen ein erster interessanter Einblick für weiterführende Fragen, aber nicht für alle Auswertungsaspekte repräsentativ. Es ist bei der Interpretation der Abbildung stets die ausgewiesene Anzahl von Frauen in den Branchen zu berücksichtigen.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. insbesondere Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2510) geändert worden ist.

<sup>14</sup> Es werden ausschließlich Abbildungen und Tabellen gezeigt, bei denen Angaben zu mindestens 5 Frauen verfügbar sind.

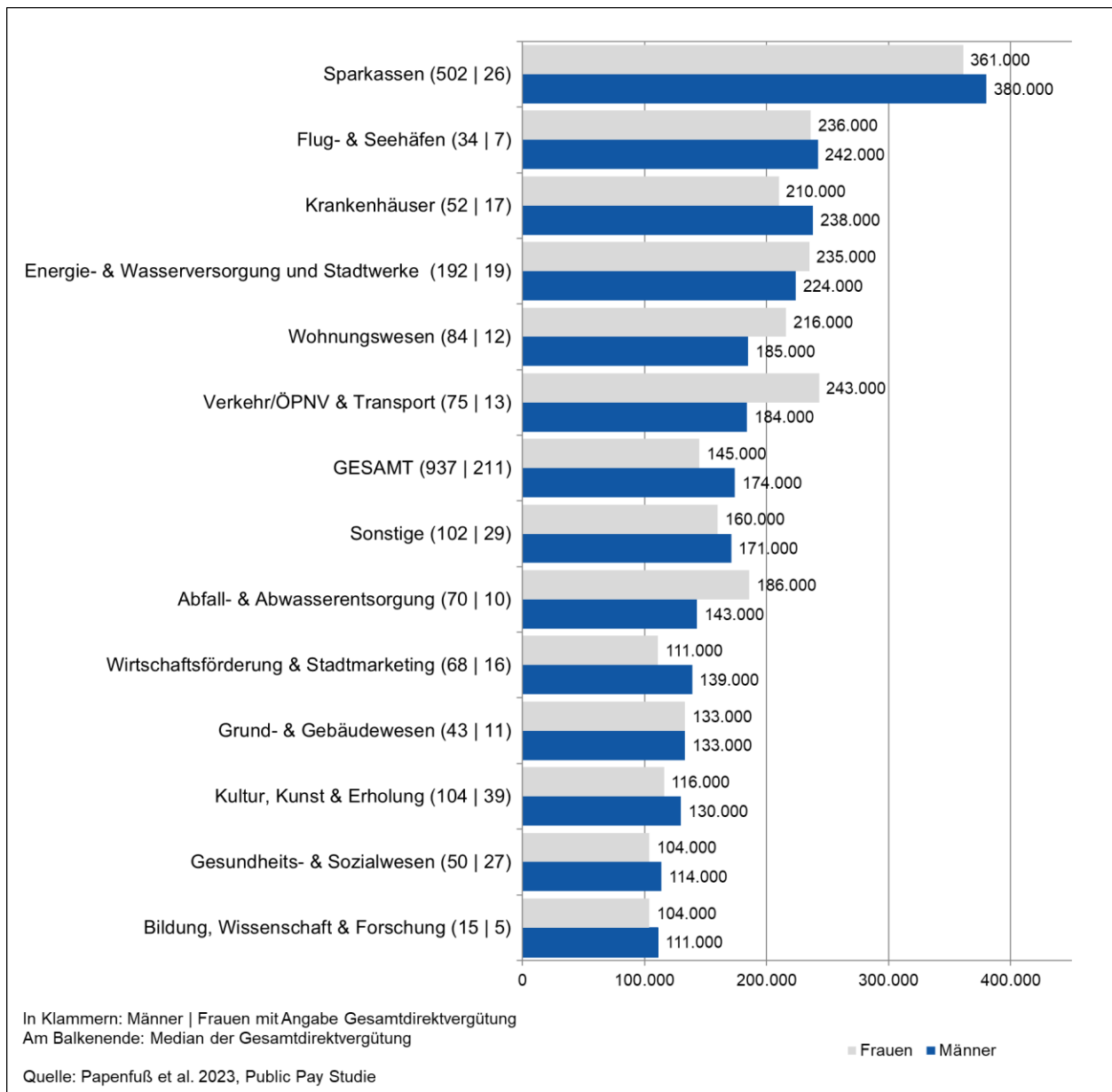


Abbildung 8: Gesamtdirektvergütung pro Kopf auf kommunaler Ebene im Branchenvergleich differenziert für Frauen und Männer<sup>15</sup>

Branchenübergreifend erhalten Frauen eine durchschnittliche Vergütung von 145.000 Euro und Männer 174.000 Euro. In 8 Branchen zeigt sich eine höhere absolute Gesamtdirektvergütung pro Kopf bei männlichen, in 4 Branchen bei weiblichen Top-Managementmitgliedern. Dabei variieren die Vergütungsunterschiede zwischen weiblichen und männlichen Top-Managementmitgliedern zwischen den Branchen substantziell. In der Branche „Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing“ erhalten Frauen im Durchschnitt eine deutlich niedrigere Vergütung (111.000 Euro) als Männer (139.000 Euro). In anderen Branchen wie z. B. „Flug- & Seehäfen“ zeigen sich geringere Vergütungsunterschiede (Frauen 236.000 Euro und Männer 242.000 Euro).

<sup>15</sup> Keine Angaben bzw. zu geringe Offenlegung für die Branchen „Messen & Kongresse“ und „IT/Digitalisierung“.

Die Vergütungsunterschiede zwischen Frauen und Männern können zahlreiche Gründe haben. Frauen und Männer können z. B. in unterschiedlich großen Unternehmen tätig sein oder unterschiedliche Funktionen bzw. Positionen in einem Geschäftsführungsorgan wahrnehmen. Beobachtbare Unterschiede sollten angemessen reflektiert und deren Gründe sachlich diskutiert werden.

Neben der absoluten Vergütung ist die Betrachtung der relativen Vergütung in Bezug zu den Merkmalen der Unternehmensgröße erforderlich und hilfreich. Durch eine graphische Verdichtung von Informationen können Organisationskomplexität und Größenunterschiede berücksichtigt werden. Hierzu werden die Vergütungsdaten in Relation zur Zahl der Arbeitnehmer:innen und zur Bilanzsumme differenziert für Frauen und Männer gezeigt. Auf der horizontalen x-Achse steht das jeweilige Merkmal der Unternehmensgröße: Zahl der Arbeitnehmer:innen oder Bilanzsumme. Auf der vertikalen y-Achse ist die Höhe der Gesamtdirektvergütung pro Kopf abgetragen. Die Abbildungen enthalten eine graue (Frauen) und eine blaue durchgezogene Linie (Männer). Diese Linien zeigen differenziert für Frauen und Männer, wie hoch die Gesamtdirektvergütung pro Kopf in Bezug zum jeweiligen Merkmal der Unternehmensgröße im Durchschnitt aller untersuchten Top-Managementmitglieder ist.<sup>16</sup>

Abbildung 9 und Abbildung 10 zeigen, dass auf kommunaler Ebene branchenübergreifend Frauen in Bezug zur Zahl der Arbeitnehmer:innen eine durchschnittlich geringere Vergütung erhalten als Männer. So erhält z. B. eine Frau als Mitglied des Geschäftsführungsorgans in einem Unternehmen mit einer Zahl von 750 Arbeitnehmer:innen knapp 230.000 Euro, wohingegen ein Mann etwa 250.000 Euro erhält.

---

<sup>16</sup> Statistisch ergeben sich diese Linien über Zusammenhangsanalysen zwischen der Vergütungshöhe und dem Merkmal der Unternehmensgröße (z. B. Zahl der Arbeitnehmer:innen). Alle erhobenen personenbezogenen Vergütungen fließen in die Berechnung der Linie ein, auch wenn sie in der Abbildung nicht gezeigt werden. Mit zunehmender Zahl der Arbeitnehmer:innen steigt die Gesamtdirektvergütung zunächst stärker. Im weiteren Verlauf nimmt die Steigung der Linie kontinuierlich ab. Hierdurch wird auch grafisch deutlich, dass zwischen der Vergütungshöhe und der Zahl der Arbeitnehmer:innen (bzw. auch der Bilanzsumme) kein linearer Zusammenhang besteht. Die sich aus den einzelnen Vergütungswerten ergebende Linie hat somit keinen linearen, sondern einen logarithmischen Verlauf (sog. Sättigungskurve). Um eine übersichtliche und entscheidungsnützliche Darstellung zu ermöglichen, wird nur der Bereich mit besonders vielen und aussagekräftigen Daten gezeigt. Für einen methodisch fundierten und standardisierten Ansatz werden die 25 % der höchsten Datenpunkte in Bezug zur Vergütung und Zahl der Arbeitnehmer:innen nicht mit in die Abbildung aufgenommen (statistisch die 75 %-Quartilsgrenze). Diese Ausreißerpunkte werden nicht in der Abbildung gezeigt.

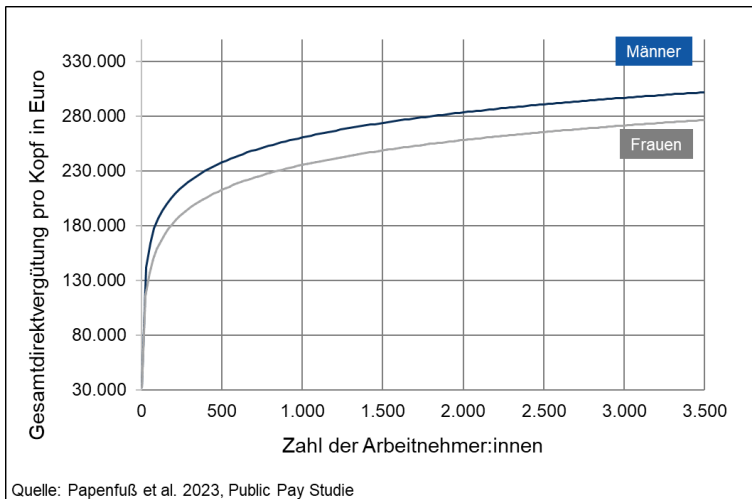


Abbildung 9: Relative Gesamtdirektvergütung pro Kopf in Bezug zur Zahl der Arbeitnehmer:innen differenziert für Frauen und Männer

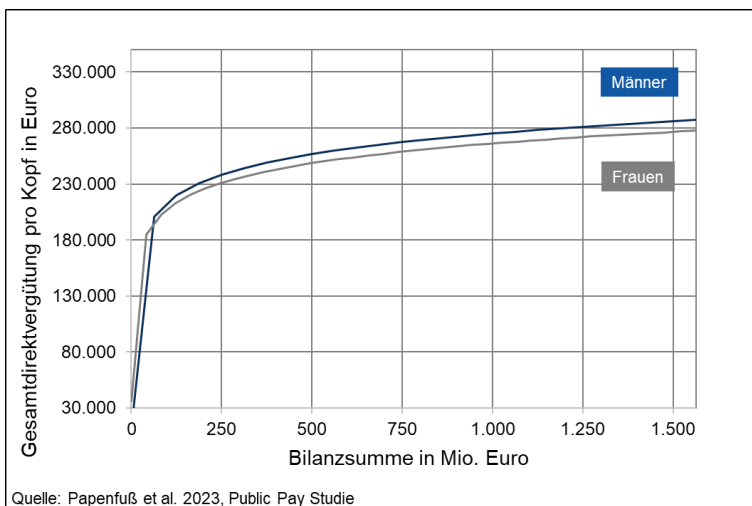


Abbildung 10: Relative Gesamtdirektvergütung pro Kopf in Bezug zur Bilanzsumme differenziert für Frauen und Männer

Die Studie zeigt für die kommunale Ebene branchenübergreifend erste Ergebnisse zu Unterschieden bei der Höhe der Vergütung zwischen weiblichen und männlichen Top-Managementmitgliedern in öffentlichen Unternehmen. Bei der teilweise geringen Datenverfügbarkeit bzw. Anzahl an Frauen liefern die Informationen interessante Einblicke für eine sachliche Auseinandersetzung mit dem gesellschaftspolitischen Thema, sind aber nicht repräsentativ.

Vor dem Hintergrund der andauernden Debatte zum Gender Pay Gap soll ein erster Beitrag zur stärkeren Sensibilisierung für dieses Thema bei öffentlichen Unternehmen geleistet werden. Die Auswertungen verdeutlichen die Notwendigkeit, die derzeitige Vergütungspraxis angemessen zu reflektieren und Gründe für Vergütungsunterschiede sachlich zu diskutieren. Mit der Studie erhalten (politisch) Verantwortliche und mit Gleichstellungsarbeit befasste Akteur:innen erste interessante Einblicke. Die Zahlen dokumentieren einen Analyse- und Handlungsbedarf.



## 5. Erstellung von Vergleichsgruppen für Vergütungsentscheidungen und Perspektiven für digitale Governance und nachhaltige Vergütungsstrukturen

Wie in Abschnitt 3.1 veranschaulicht, ist die Erstellung einer Vergleichsgruppe für Vergütungsentscheidungen eine zentrale Anforderung und chancenreich für fundierte Entscheidungen und die Entwicklung von nachhaltigen Vergütungsstrukturen (Expertenkommission D-PCGM 2022, Velte 2022). In Zeiten der Digitalisierung und der digitalen Transformation ist es von hoher Bedeutung gezielt nach möglichen Wegen zu suchen, wie die Anforderungen zur Erstellung einer sachgerechten Vergleichsgruppe über leistungsstarke digitale Governance und digitale Entscheidungsunterstützung im Alltag mit realistischem Ressourcen- und Zeitaufwand bestmöglich gelingen kann. Unter digitaler Governance wird die „übergreifende Gestaltung und Führung der digitalen Transformation eines Systems (oder einer Organisation) sowie des daraus resultierenden Systems (bzw. der daraus resultierenden Organisation)“ (Fischer 2019, S. 8, sie auch Fraunhofer Institut 2016) verstanden. Zunächst werden im nachfolgenden Kapitel die Anforderungen zur Erstellung und Dokumentation von fundierten und aussagekräftigen Vergleichsgruppen dargestellt. Im Anschluss werden Perspektiven für die digitale Governance formuliert.

Nach § 87 Abs. 1 Aktiengesetz hat das Aufsichtsorgan börsennotierter Unternehmen bei der Festsetzung der Top-Managementvergütung dafür Sorge zu tragen, dass die Gesamtbezüge angemessen sind und die übliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen. Der DCGK der Regierungskommission für börsennotierte Unternehmen sieht in Grundsatz G.3 vor: *„Zur Beurteilung der Üblichkeit der konkreten Gesamtvergütung der Vorstandsmitglieder im Vergleich zu anderen Unternehmen soll der Aufsichtsrat eine geeignete Vergleichsgruppe anderer Unternehmen heranziehen, deren Zusammensetzung er offenlegt. Der Peer Group-Vergleich ist mit Bedacht zu nutzen, damit es nicht zu einer automatischen Aufwärtsentwicklung kommt.“*<sup>17</sup> Weiterhin wird die Anforderung zur Erstellung einer Vergleichsgruppe vom Arbeitskreis Leitlinien für eine nachhaltige Vorstandsvergütung im Whitepaper „Transparenz der Vorstandsvergütung im Vergütungsbericht“ in Ziffer 2.3 betont. Diese einschlägigen Anforderungen zur Erstellung einer Vergleichsgruppe sind auch im Kontext öffentlicher Unternehmen ein zentraler Maßstab für gute Corporate Governance und Vertrauen in den Staat (Papenfuß et al. 2022b).

Für öffentliche Unternehmen von Bund, Land und Kommunen liegt in den jeweiligen Gesetzen wie z. B. Gemeindeordnungen und Landeshaushaltsordnungen bislang keine präzise gesetzliche Regelung zur Erstellung einer Vergleichsgruppe vor. Allerdings empfehlen viele der etablierten PCGKs die Berücksichtigung des Vergleichsumfelds und Erstellung einer Vergleichsgruppe. Beispiele sind Rz. 5.3.1 im PCGK des Bundes oder Rz. 119 im D-PCGM (Expertenkommission D-PCGM 2022). Aufgrund der Erfordernisse und Chancen wird vielfach gefordert, weitere PCGKs einzuführen und bestehende PCGKs um entsprechende Regelungen zu erweitern (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021, Papenfuß et al. 2022a).

---

<sup>17</sup> Regierungskommission DCGK (2022), Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 28. April 2022.

Die Public Pay Studie liefert eine einzigartige Informationsgrundlage zur übergreifenden Orientierung und zu Vergütungstrends. Für konkrete Vergütungsentscheidung ist im Zusammenspiel mit den in der Studie enthaltenen Branchensteckbriefe entsprechend einschlägigen Anforderungen die Bildung einer sachgerechten Vergleichsgruppe erforderlich. Eine Vergleichsgruppe zusammen mit den Branchensteckbriefen ist für die Festlegung eines Vergütungskorridors zu Beginn des Auswahlprozesses, für die Vertragsverhandlung im Rahmen des Bestellungsprozesses und den jährlichen Zielvereinbarungsprozess im Kontext variabler Vergütung erforderlich. Es genügt nicht, sich beim Festlegen des Vergütungskorridors für den Findungsprozess allein am Gehalt der Vorgänger:in zu orientieren, denn zwischenzeitliche Entwicklungen im Vergleichsumfeld müssen mit Blick auf die jeweils besondere Unternehmenssituation immer auch mitbetrachtet werden (Papenuß et al. 2022b).

In allen Phasen der Personalauswahl und bei Vergütungsentscheidungen können die in der Studie enthaltenen Branchensteckbriefe zur Reflexion der Vergleichsgruppe genutzt werden. Dabei kann es zudem hilfreich sein, auch die Steckbriefe anderer Branchen hinzuziehen (Abbildung 11).

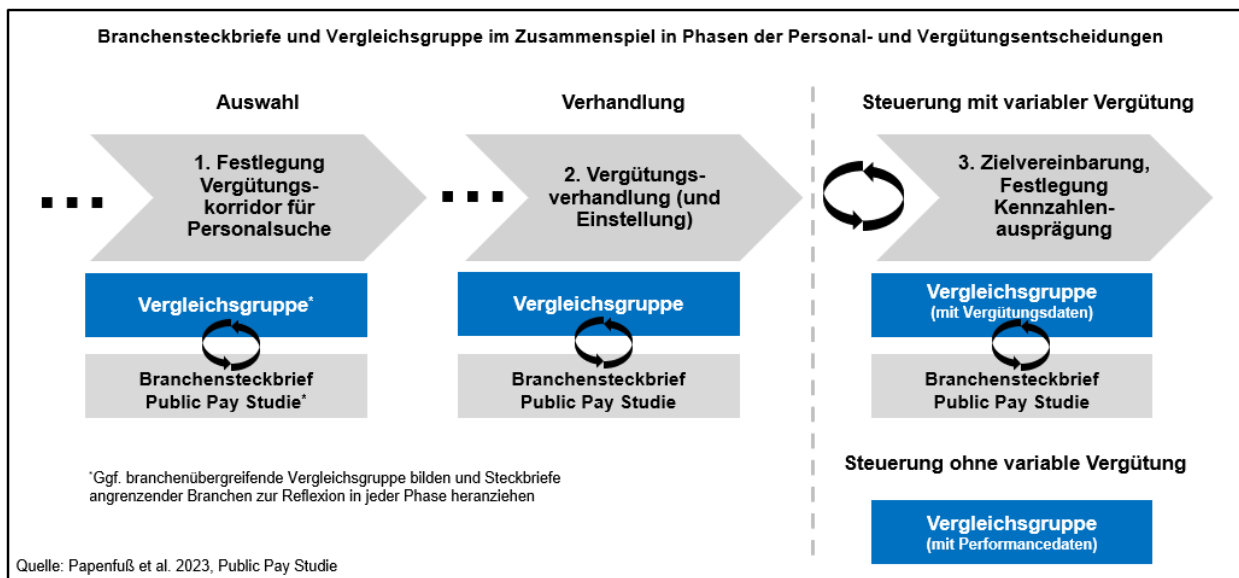


Abbildung 11: Branchensteckbriefe und Vergleichsgruppe im Zusammenspiel in Phasen der Personalauswahl und Vergütungsentscheidungen

Bei der Auswahl kann die Vergleichsgruppe genutzt werden, um im Zusammenspiel z. B. mit Personalberatungen einen ersten Vergütungskorridor für die nachzubesetzende Stelle festzulegen. In der Phase der Vergütungsverhandlung und Einstellung kann in Bezug auf die Vergütungsstruktur in der Vergleichsgruppe reflektiert werden, ob eine variable Vergütung bei den Vergleichsunternehmen Bestandteil der Top-Managementvergütung ist oder nicht bzw. wie hoch der Anteil dieser variablen Elemente an der Gesamtvergütung ist.

Weiterhin ist der Einsatz einer Vergleichsgruppe nicht nur während des Auswahlprozesses und der Vergütungsverhandlung erforderlich, sondern im Fall von variablen Vergütungselementen auch im Rahmen der jährlichen Zielvereinbarung und der damit einhergehenden Festlegung der Kennzahlenausprägungen. Über die vereinbarten Kennzahlenausprägungen (z. B. Umsatzentwicklung) wird de facto maßgeblich über die Vergütungshöhe entschieden, weshalb die Vergütungshöhe in der Vergleichsgruppe auch hier vor Augen sein sollte. Befindet sich ein Top-

Managementmitglied am unteren Rand der Vergleichsgruppe, könnte dies für eine Kennzahlensprägung sprechen, die eher erreicht werden kann. Liegt die Vergütung bereits am oberen Rand, könnte dies ein Argument für eine ambitionierte Kennzahlensprägungen sein. In dieser Phase ist es weiterhin förderlich, die Vergütungsentwicklung in der Vergleichsgruppe als zusätzliches Kriterium in die Betrachtung aufzunehmen. In der Wissenschaft gibt es keine eindeutigen Befunde zur Wirksamkeit der Steuerung über mit Zielvorgaben verknüpfte variable Vergütungsbestandteile (George/Van der Wal 2023, Papenfuß/Keppeler 2020). Eine Steuerung allein über Zielvorgaben kann deshalb ebenso sachgerecht sein. Dabei ist es jedoch erforderlich, die Performancedaten der Vergleichsgruppe als Reflexionspunkt bei der Festlegung der Kennzahlensprägung heranzuziehen.

Sehr hilfreich kann eine Vergleichsgruppe auch in der Diskussion um einen eventuellen Gender Pay Gap sein.

Der Prüfauftrag an das Abschlussprüfungsunternehmen soll nach einschlägigen Auffassungen und Empfehlungen in PCGKs auch die Prüfung nach § 53 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgrundsätze-gesetz<sup>18</sup> mit einem sog. Bezügebericht umfassen. Auch in diesem Kontext und bei Prüfungen der Ordnungsmäßigkeit ist eine Vergleichsgruppe vielfach wichtig und hilfreich. Die Ausgestaltung der Vergütung und die Dokumentation einer Vergleichsgruppe ist zunehmend auch Gegenstand der sog. Betätigungsprüfung durch die öffentliche Finanzkontrolle.

Bei erneut erstellten Vergleichsgruppen können erarbeitete Grundlagen genutzt werden, jedoch sollte aktuellen Entwicklungen in der Branche, bei der Vergütungstransparenz und bei der Vergütungshöhe durch adäquate Aktualisierungen hinreichend Rechnung getragen werden. Zudem kann eine Vergleichsgruppe auch für Benchmarkings zu vielen weiteren Themenstellungen verwendet werden.

### **5.1 Anforderungen für die Erstellung und Dokumentation einer Vergleichsgruppe**

Zentrales Kriterium für die Erstellung einer Vergleichsgruppe ist die Transparenz bei den Kriterien für die Zusammenstellung und eine hinreichende Unabhängigkeit bei der Auswahl der Vergleichsunternehmen. Neben weiteren Kriterien sind im ersten Schritt insbesondere die Branche und die Unternehmensgrößenmerkmale wie Anzahl Arbeitnehmer:innen, Bilanzsumme oder evtl. auch-Umsatzerlöse relevante Faktoren. Je nach Situation können ggf. auch gleich große Unternehmen aus anderen Branchen als ergänzender Reflexionspunkt mit dargestellt werden. Als ein Ansatzpunkt zur Identifikation von Vergleichsunternehmen kann auch die Größe der Gebietskörperschaft herangezogen werden, wobei die Unternehmensmerkmale für die Vergütung zentral sind, nicht die Größe der Gebietskörperschaft. Ein exemplarischer Ansatz für eine Vergleichsgruppe ist in Tabelle 5 dargestellt.

---

<sup>18</sup> Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

Vergleichsgruppe	Gesamtorgan		Personenbezogene Vergütung (TEuro)						Unternehmensmerkmale		
	Anzahl TM	Gesamtdirektorgan- vergütung (TEuro)	TM	Gesamt- direktvergütung pro Kopf (ohne AV)	Fixvergütung (FV)	Variable Vergütung (VV)	Nebenleistung (NL)	Altersversorgung (AV)	Arbeiter/- innen	Bilanzsumme (Mio. Euro)	Umsatzerlöse (Mio. Euro)
Muster GmbH	-	-	TM1	-	-	-	-	-	325	256	223
Unternehmen A	2	734	TM1	366	280	75	11	98	664	795	864
			TM2	368	275	85	8	56			
Unternehmen B	1	333	TM1	305	244	55	6	45	541	433	194
Unternehmen C	1	381	TM1	274	213	56	5	0	310	281	241
Unternehmen D	1	321	TM1	222	215	0	7	66	355	212	246
Unternehmen E	1	350	TM1	258	202	48	8	56	336	312	354
Unternehmen F	1	330	TM1	225	213	0	12	68	395	278	263
Unternehmen G	1	292	TM1	226	170	56	0	56	296	214	250
Unternehmen H	1	230	TM1	217	172	45	0	0	345	332	263
Unternehmen I	2	354	TM1	171	165	0	6	52	246	179	201
			TM2	183	160	15	8	43			
Unternehmen J	2	351	TM1	178	155	23	0	0	211	114	126
			TM2	173	146	21	6	28			
...											
...											
Durchschnitt	1,3	368		244	201	37	6	44	377	370	362

Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

Tabelle 5: Exemplarischer Ansatz einer Vergleichsgruppe

Sofern ein Top-Managementmitglied noch weitere Vergütungen für Organtätigkeiten bei anderen öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaft erhält, sollte dies zum Beispiel in einer Fußnote o. ä. in der Vergleichsgruppe mit dargestellt werden. Hier liegen in der Praxis unterschiedliche Vorgehensweisen vor.

Unter der Vergleichsgruppe sollten schlagwortartige Informationen und Begründungen zu folgenden Aspekten dokumentiert sein (Papenfuß et al. 2022b):

1. Erstellung Vergleichsgruppe bzw. Vergütungsplanung/Entscheidungsvorbereitung: Welche Aspekte und Kriterien wurden für die Erstellung der Vergleichsgruppe berücksichtigt? Wer hat die Vergleichsgruppe erstellt?
2. Treffen Vergütungsentscheidung mit Blick auf die Vergleichsgruppe: Aufgrund welcher Faktoren beim Unternehmen wurde eine Vergütungsentscheidung in der Nähe des Durchschnitts der Vergleichsgruppe oder am oberen Rand, am unteren Rand oder über die höchste Vergütung in der Vergleichsgruppe hinausgehend getroffen? Welche Besonderheiten wurden berücksichtigt?
3. Aufgrund welcher Faktoren wurde entschieden, ob das Vergütungssystem mit Fixvergütung oder auch variabler Vergütung ausgestaltet ist.

Eine derartige Vergleichsgruppe mit den entsprechenden Zusatzinformationen muss in einer Gebietskörperschaft für jede relevante Vergütungsentscheidung dokumentiert vorliegen, was im Rahmen der Betätigungsprüfung der öffentlichen Finanzkontrolle auch von Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern geprüft werden kann.

In jedem Fall ist wichtig, die verdichteten Informationen mit Bezug zu dem konkreten Vergütungsfall vor Ort ausgewogen zu reflektieren. Auch die Vergleichsgruppe bietet nur einen Orientierungsrahmen, der durch Überlegungen bzgl. der spezifischen Anforderungen des Unternehmens und der Gebietskörperschaft ergänzt werden muss. Es kann deshalb auch berechtigt oder erforderlich sein, sich für eine Vergütung außerhalb des Vergleichsgruppen-

rahmens zu entscheiden. Wie einschlägig betont, ist darauf zu achten, dass der Peer-Group-Vergleich nicht zu einer automatischen Aufwärtsentwicklung führt.

In der Praxis zeigen sich unterschiedliche Effekte zu Vergütungstransparenz und Peer-Group-Vergleichen. Neben Aufwärtsentwicklungen kann es auch zu Abwärtsentwicklungen kommen. Dies ist eine Frage der Führungs- und Entscheidungskultur vor Ort sowie von Gesprächen der beteiligten Personen. Wenn der Versuch von „unsachgerechtem Hochverhandeln“ mit Vergleichsgruppen wahrgenommen werden sollte, können Entscheidungsträger:innen diesem mit sachgerechten Vergleichsgruppen entgegentreten (Papenfuß et al. 2022b).

## **5.2 Erstellung einer Vergleichsgruppe mit digitalen Vergütungsportalen**

Im digitalen Zeitalter ist zentral, wie die Anforderungen zur Erstellung einer sachgerechten Vergleichsgruppe über digitale Entscheidungsunterstützung im Alltag mit realistischem Ressourcen- und Zeitaufwand gelingen kann. Die Nutzung digitaler Vergütungsportale bietet besondere Potenziale für eine ressourcen- und zeitschonende Erstellung fundierter Vergleichsgruppen. Adäquat ausgestaltete Vergütungsportale bieten die Möglichkeit, durch benutzerfreundliche Such- und Filterfunktionen kriterienbasiert geeignete Vergleichsunternehmen zu identifizieren. Neben der Zeitersparnis bei der Suche und Identifikation entfällt auch der Aufwand zur Erstellung einer aussagekräftigen Übersicht. Möglich sind zur ergänzenden Objektivierung auch Maßnahmen wie die Aufnahme aller Unternehmen in die Vergleichsgruppe, die nach objektiven Parametern im Vergleich nah am zu betrachtenden Unternehmen liegen (Papenfuß et al. 2022b).

Für Gebietskörperschaften bestehen im Grundsatz drei Möglichkeiten, diese Herausforderung anzugehen: Sie können die Erstellung der Vergleichsgruppe selbst manuell vornehmen, z.B. im Beteiligungsmanagement, sie können die Aufgabe an Beratungsunternehmen vergeben oder sie können auf digitale Vergütungsportale zurückgreifen. Möglich sind jedoch auch Mittelwege mit einer Erstellung der Vergleichsgruppe auf einem digitalen Vergütungsportal durch die Gebietskörperschaft oder die Bitte an ein Beratungsunternehmen, mit einem digitalen Vergütungsportal eine Vergleichsgruppe zu erstellen mit ergänzenden Beratungseinschätzungen.

Bei der manuellen Erstellung sollte der Zeitaufwand durch die Recherche von Vergleichsunternehmen, Erhebung von Vergütungsdaten und für die Aufbereitung im Vergleich zu einer Variante mit einem digitalen Vergütungsportal abgewogen werden. Die Vergabe an Beratungsunternehmen kann hilfreich sein, wenn in der Gebietskörperschaft trotz der Unterstützungsmöglichkeit durch ein digitales Vergütungsportal nicht die Kompetenz oder Handlungssicherheit zur Erstellung einer Vergleichsgruppe vorliegt oder wenn die Auswahl der Vergleichsunternehmen durch eine Beratung bestätigt werden soll (Papenfuß et al. 2022b).

Bei Einbindung eines Beratungsunternehmens ist von diesem eine Vergleichsgruppe zu erstellen, und der Auftraggeber muss entscheiden, ob ihm eine kriterienorientiert erstellte Vergleichsgruppe als Entscheidungsunterstützung ausreicht oder ob ein konkreter Vergütungsvorschlag bzw. Vergütungskorridor genannt werden soll. Zur Realisierung der Anforderungen muss die Vergleichsgruppe der Gebietskörperschaft bzw. dem Auftraggeber aus konzeptioneller Sicht auf jeden Fall als Anlage zum Vergütungsvorschlag zur Verfügung gestellt werden und dort dokumentiert werden. Das jeweilige Beratungsunternehmen kann bei der Erstellung der Vergleichsgruppe in Abwägung entscheiden, ob es eventuelle eigene Datenbanken mit weiter-

gabefähigen Vergütungsdaten verwendet, die Vergleichsgruppe händisch erstellt oder auf andere digitale Vergütungsportale zurückgreift. Zudem kann das Beratungsunternehmen reflektieren, ob es zur bestmöglichen Nutzung der eigenen Kernkompetenzen und Ressourcen andere digitale Vergütungsportale nutzt und die Beratung mit Blick auf die hiermit erstellte Vergleichsgruppe durchführt (Papenfuß et al. 2022b).

Digitale Vergütungsportale ermöglichen im Alltag in Aufsichtsorganen oder anderen Verhandlungssituationen auch von anderen eingebrachte Vergütungsvorschläge oder Vergleichsgruppen ohne viel Zeitaufwand alltagsrealistisch gegenzuprüfen bzw. auf einer fundierten Grundlage die richtigen weiterführenden Fragen für eine ausgewogene Entscheidungsfindung zu stellen.

Wichtig ist neben weiteren üblichen Anforderungen, dass in einem digitalen Vergütungsportal transparent gemacht wird nach welcher Methodik und welchen Kriterien Unternehmen in die Datenbanken aufgenommen werden.

Integrierte Informationssysteme können an dieser Stelle ein potenzialreiches Element für die anforderungsgerechte Vergütungsplanung und Dokumentation der berücksichtigten Vergleichsgruppe sein. Die Nutzung eines Vergütungsportals kann über eine direkte Schnittstelle zu einer Fachsoftware für die öffentliche Beteiligungssteuerung erfolgen. Auf diese Weise können finanzielle und nichtfinanzielle Kennzahlen mit Vergütungsdaten verknüpft werden, um in einer einheitlichen digitalen Umgebung alle relevanten Vergütungsinformationen auf einem Dashboard aktuell auszuspielen zu können. Dies ist u. a. hilfreich für die Bemessung der variablen Vergütung. Die Fachsoftware für die öffentliche Beteiligungssteuerung soll alle Informationen zum Beteiligungsportfolio und den einzelnen öffentlichen Unternehmen enthalten. Idealtypisch stellt sie eine einheitliche und konsistente Datenbasis dar, die über Benutzeroberflächen zur Entscheidungsunterstützung von Führungskräften nutzbar gemacht wird (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2021). Um den formulierten Anforderungen zur Vergütungs Bemessung in Vergleichsgruppen für die Top-Managementmitglieder in den öffentlichen Unternehmen vor Ort gerecht werden zu können, könnte im Kontext von integrierten Informationssystemen künftig ein strategisch stimmig ausgerichtetes Personalinformationssystem (Human Resource Information System) wichtige Unterstützungsbeiträge in jeder Gebietskörperschaft liefern. Das Personalinformationssystem sollte für alle öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaft, die für ein modernes Personalmanagement relevanten Informationen enthalten. Hierzu zählen Fähigkeitsprofile des Schlüsselpersonals, Diversity-Management-Informationen, Informationen für ein Talentmanagement, Personalentwicklungsmaßnahmen wie Coaching- und Mentoringpartnerschaften zwischen Personen in Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, Ausbildungsquoten, Mitarbeiterzufriedenheitskennzahlen, Personalfluktuationsraten, etc.

Die digitale Erstellung von Vergleichsgruppen für Vergütungsentscheidungen sowie die Integration dieser in bestehende digitale Informationssysteme sind in Zeiten der Digitalisierung und digitalen Transformation in jedem Fall ein Schlüsselthema für anforderungsgerechte Vergütungsentscheidungen und verdienen in der Praxis noch mehr diskutiert und realisiert zu werden.

Bei digitalen Vergütungsportalen gibt es in Deutschland mehrere Anbieter, die Anwender:innen bzgl. der Datentransparenz/-qualität und Nutzerfreundlichkeit vergleichen können. Ein Beispiel ist das Vergütungsportal öffentliche Unternehmen ([www.pcg-forschungsportal.de](http://www.pcg-forschungsportal.de)). Dies ist eine gemeinnützige wissenschaftliche Ausgründung von Prof. Dr. Ulf Papenfuß und seinem Team und

soll die Praxis unterstützen und zur Finanzierung von Forschungsvorhaben dienen. Auf dem Vergütungsportal können onlinebasiert maßgeschneiderte Vergleichsgruppen schnell und aufwandsarm erstellt werden.

## **6. Vergütungstransparenz als positives Gestaltungsthema und zur Stärkung des Vertrauens in den Staat**

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

Die Transparenz und Rechenschaft öffentlicher Unternehmen ist ein zentraler Faktor für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat. In Bezug auf Forderungen an die Politik zur Förderung der Glaubwürdigkeit in den Staat und die besondere Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen kann hier mit Vergütungstransparenz ein konkreter Beitrag geliefert werden. Die Aktualität und besondere Relevanz zur anforderungsgerechten Vergütungstransparenz bei Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen für Vertrauen in den Staat und öffentliche Institutionen wird regelmäßig durch intensive Mediendiskussion unterstrichen (u. a. Korb 2022, Neuscheler 2022). Die Offenlegung der Top-Managementvergütung ist mit Blick auf strengere handelsrechtliche Pflichten bei der Unternehmensberichterstattung und eine steigende Zahl an Transparenz- und Vergütungsoffenlegungsgesetzen für öffentliche Unternehmen ein zunehmend relevantes Thema. Für börsennotierte Kapitalgesellschaften ist die personenbezogene Offenlegung bereits seit 2005 durch das Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz<sup>19</sup> gesetzlich verpflichtend geregelt. Diese müssen nach § 285 Nr. 9a Satz 5 bis 9 Handelsgesetzbuch (HGB)<sup>20</sup> die Bezüge jedes einzelnen Top-Managementmitglieds personenbezogen (unter Namensnennung) im Anhang des Jahres-/Konzernabschlusses veröffentlichen. Ferner wurde durch das ARUG II ein neuer (aktienrechtlicher) Vergütungsbericht in § 162 AktG eingeführt, wonach börsennotierte Kapitalgesellschaften erstmals für das nach dem 31. Dezember 2020 beginnende Geschäftsjahr über die Grundzüge des Vergütungssystems für die im Anhang genannte Vergütung der Top-Managementmitglieder berichten müssen. Zusätzlich soll gemäß DCGK das Aufsichtsorgan bei börsennotierten Unternehmen auch die zur Beurteilung der Üblichkeit der konkreten Gesamtvergütung herangezogene Vergleichsgruppe offenlegen. Gemäß § 286 Abs. 4 HGB können nicht-börsennotierte Kapitalgesellschaften die in § 285 Nr. 9a verlangten Angaben über die Top-Managementvergütung unterlassen, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge einzelner Mitglieder dieser Organe feststellen lassen. Kleine Kapitalgesellschaften müssen die Angabe nach § 288 Abs. 1 HGB zu Organbezügen nicht offenlegen.

Auch die zur Umsetzung der CSR-Richtlinie am 31. Juli 2023 veröffentlichten European Sustainability Reporting Standards (ESRS) sehen die Offenlegung der Top-Managementvergütung als wesentlichen Bestandteil der Unternehmensberichterstattung an, der von allen

---

<sup>19</sup> Gesetz über die Offenlegung der Vorstandsvergütungen (Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz – VorstOG) vom 3. August 2005, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005 Teil I Nr. 47, ausgegeben zu Bonn am 10. August 2005.

<sup>20</sup> Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 154) geändert worden ist.

betroffenen Unternehmen umzusetzen ist (Europäische Kommission 2023). Nach ESRS sind die Vergütungssysteme der Geschäftsführungsorgane als zentraler Faktor für eine angemessene Berücksichtigung von nachhaltigkeitsbezogenen Belangen bei der Unternehmensführung. Unternehmen, die unter die CSRD fallen, müssen beschreiben, inwieweit die Vergütungssysteme ihrer Top-Managementmitglieder mit der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen des Unternehmens verknüpft sind.

Gerade auch für öffentliche Unternehmen wird eine transparente Offenlegung der Top-Managementvergütung mit Verweis auf besondere Verantwortung und Rechenschaftsanforderungen sowohl in Wissenschaft und Praxis als auch im politischen Raum besonders betont. Allerdings greifen handelsrechtliche Vergütungs-offenlegungspflichten regelmäßig nicht, da öffentliche Unternehmen sehr häufig als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder in öffentlicher Rechtsform (z. B. Anstalt des öffentlichen Rechts, Eigenbetrieb) firmieren, nicht in Form einer (börsennotierten) Aktiengesellschaft. Einige Bundesländer und Stadtstaaten haben für öffentliche Unternehmen in ihren speziellen Transparenz- bzw. Offenlegungsgesetzen Regelungen zur Offenlegung der Top-Managementvergütung etabliert (Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein). Daneben sehen die Gemeinde- und Landeshaushaltsordnungen einiger Bundesländer die Offenlegung der Top-Managementvergütung im Beteiligungsbericht vor (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen), wobei die Regelungsinhalte u. a. aufgrund des Verweises auf die Erleichterungsvorschrift nach § 286 Abs. 4 HGB unterschiedlich starke Bindungswirkung entfalten. Anlage 2 und 3 im Anhang fassen die Regelungsinhalte aller bereits in Kraft getretenen Transparenz- und Offenlegungsgesetze sowie Regelungen in Gemeindeordnungen zusammen.

Bei Gebietskörperschaften mit Empfehlungen zur Offenlegung der Top-Managementvergütung ist im PCGK eine breite Regelungsvielfalt festzustellen, weshalb sich die Grundsätze guter Public Corporate Governance zwischen den Städten und Bundesländern erheblich unterscheiden (Papenfuß/Schmidt 2021, Papenfuß 2019). In der Gesamtschau ist festzuhalten, dass die Regelungen zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen in PCGKs erhebliche Gestaltungsunterschiede und Defizite aufweisen. Für öffentliche Unternehmen wäre es politisch konsequent und folgerichtig, die für die Privatwirtschaft formulierten Regelungen zumindest als Empfehlung in PCGKs aufzunehmen. Gebietskörperschaften haben hierfür, unabhängig von gesetzgeberischen Entwicklungen, die Chance und Verantwortung, entsprechende Regelungen zeitnah auch in ihren bestehenden PCGK aufzunehmen oder einen neuen PCGK mit den entsprechenden Regelungen zu etablieren. Ein zentraler Schritt in jeder Gebietskörperschaft mit öffentlichen Unternehmen ist die zeitnahe Etablierung eines PCGK, in dem die handelsrechtlichen Anforderungen zur Vergütungs-offenlegung nach § 285 Satz 1 Nr. 9a HGB explizit ohne Anwendungsmöglichkeit der Verzichtsklausel nach § 286 Abs. 4 HGB aufgenommen werden. Zudem sollte analog zu § 162 AktG eine Empfehlung enthalten sein, dass öffentliche Unternehmen über die Grundzüge des Vergütungssystems für die Top-Managementmitglieder in Form eines Vergütungsberichts jährlich transparent berichten sollen.

Der D-PCGM der Expertenkommission schlägt in Rz.146 zur Vergütungs-offenlegung für Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen folgende konkrete Empfehlungen zur Aufnahme in die PCGKs vor Ort vor:



*„Für jedes Mitglied des Geschäftsführungsorgans soll die Gesamtvergütung personenbezogen, aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen, variablen / erfolgsbezogenen und Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, Aufwendungen zur Altersversorgung und Nebenleistungen unter Namensnennung in allgemein verständlicher Form im Vergütungsbericht gemäß Regelungsziffer 92 dargestellt werden. Dies gilt auch für Leistungen, die einem Mitglied des Geschäftsführungsorgans für den Fall der Beendigung der Tätigkeit zugesagt oder im Laufe des Geschäftsjahres gewährt worden sind.“ (Rz. 146)*

*„Das Geschäftsführungsorgan und das Aufsichtsorgan sollen jährlich einen Vergütungsbericht analog § 162 AktG erstellen und im Anhang des Jahresabschlusses sowie auf der Unternehmenshomepage veröffentlichen.“ (Rz. 92)*

Die Mustertabelle des D-PCGM zur Veröffentlichung der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen ist in Anlage 4 dargestellt.

## **6.2 Befunde zur divergierenden Transparenzkultur bei der Vergütungsoffenlegung**

Die Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen besitzt im Diskurs um Vertrauensbildung und Glaubwürdigkeit in den öffentlichen Sektor andauernde Bedeutung. Für öffentliche Unternehmen wird der transparente, personenbezogene Ausweis der Top-Managementvergütung in der Öffentlichkeit und im politischen Raum weiter verstärkt gefordert. Abbildung 12 fasst die Vergütungsoffenlegung der in den kommunalen Unternehmen vertretenen Top-Managementmitgliedern im Bundeslandvergleich aggregiert zusammen. Zudem wird die Vergütungsoffenlegung für Top-Managementmitglieder bei Unternehmen der Stadtstaaten und der Bundes- und Landesebene separat dargestellt. In Klammern befindet sich jeweils die Anzahl offenlegender Top-Managementmitglieder und die Gesamtzahl der betrachteten Top-Managementmitglieder. Im Balken werden die prozentualen Offenlegungsquoten differenziert nach personenbezogener Vergütungsoffenlegung<sup>21</sup> (blauer Balken), Offenlegung als Gesamtbetrag (dunkelgrauer Balken) und keine Vergütungsoffenlegung (hellgrauer Balken) gezeigt. Die Sortierung erfolgt absteigend nach dem Anteil personenbezogener Vergütungsoffenlegung.

---

<sup>21</sup> Die Vergütungsoffenlegung ist personenbezogenen berechnet und stellt entsprechend der in Abschnitt 2.2 geschilderten Methodik auf einzelne Top-Managementmitglieder ab. Dies gilt es insbesondere bei dem Vergleich mit der Vorjahresstudie zu beachten.

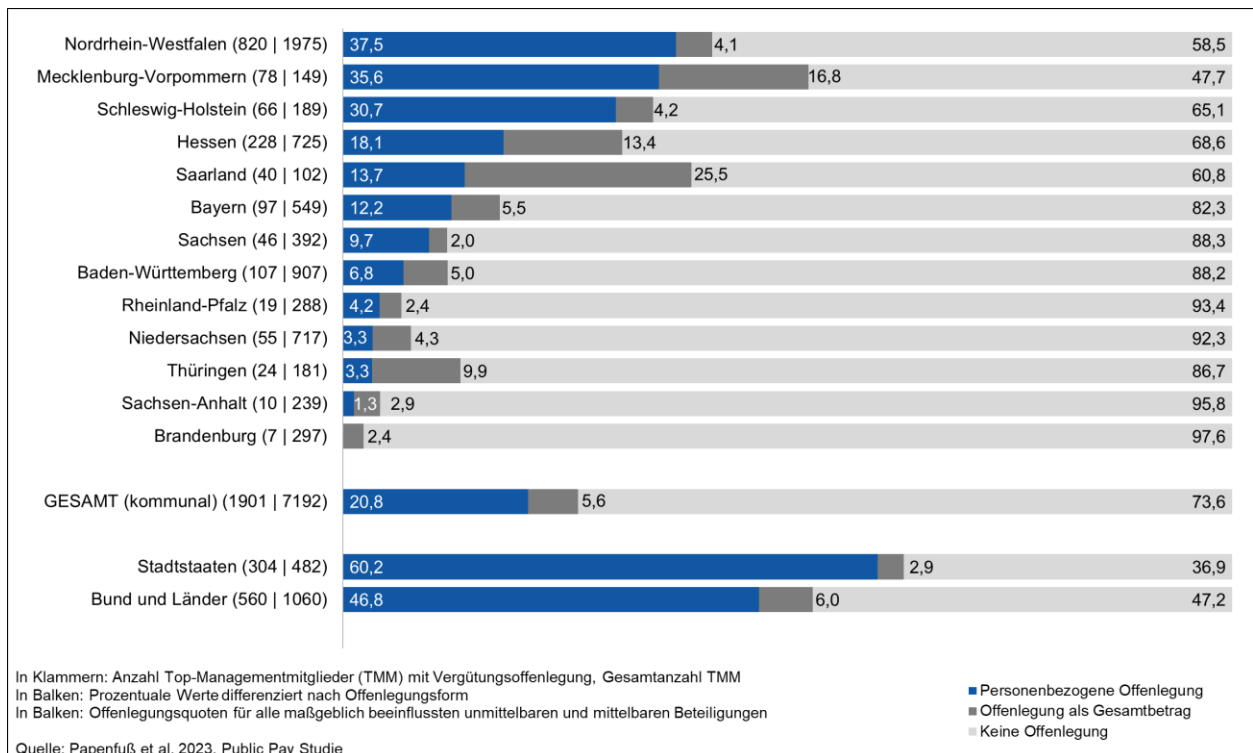


Abbildung 12: Vergütungsoffenlegung auf kommunaler Ebene im Bundeslandvergleich

Im Gesamtschnitt ist auf kommunaler Ebene für das Geschäftsjahr 2021, wie im Gesamt-Balken gezeigt, bei 73,6 % der Unternehmen die Vergütung nicht offengelegt. Bei 20,8 % ist die Vergütung personenbezogen und bei 5,6 % als Gesamtbetrag ausgewiesen. Trotz weiter zunehmender Diskussion um Transparenzanforderungen bleibt die personenbezogene Offenlegungsquote 2021 mit 20,8 % hinter politisch geforderten Zielen zurück.

Die Offenlegung in personenbezogener Form wird in den Stadtstaaten Berlin, Bremen (inklusive Stadt Bremerhaven) und Hamburg (60,2 %) sowie den Städten und Landkreisen in Nordrhein-Westfalen (37,5 %) und Mecklenburg-Vorpommern (35,6 %) prozentual deutlich häufiger praktiziert als in den Kommunen anderer Bundesländer. Besonders gering ist abermals die personenbezogene Offenlegung in Kommunen der östlichen Bundesländer Sachsen-Anhalt (1,3 %) und Brandenburg (0 %).

Im Gesamtschnitt ist auf Ebene von Bund und Bundesländern für das Geschäftsjahr 2021, wie im unteren Balken in Abbildung 12 gezeigt, bei 47,2 % der untersuchten Top-Managementmitglieder die Vergütung nicht offengelegt. Bei 46,8 % ist die Vergütung personenbezogen und bei 6,0 % als Gesamtbetrag offengelegt. Damit liegt die Vergütungspublizität im Vergleich der föderalen Ebenen für Bund und Bundesländer im Schnitt deutlicher höher als auf kommunaler Ebene. Allerdings sind auch auf Ebene der Bundesländer sehr deutliche Transparenzunterschiede festzustellen.

Bei Sparkassen zeigen die Befunde zur Vergütungstransparenz eine substantielle höhere Offenlegung als bei anderen Branchen. Insgesamt sind bei 220 der 358 untersuchten Sparkassen Vergütungsdaten offengelegt (61,5 %). In den untersuchten Sparkassen sind insgesamt 897 Top-Managementmitgliedern beschäftigt, von denen 598 (66,7 %) Vergütungsdaten offenlegen. Dabei ist bei 307 Top-Managementmitglieder (34,2 %) eine personenbezogene Offenlegung und bei

291 Top-Managementmitglieder (32,5 %) eine Offenlegung als Gesamtbetrag für das gesamte Geschäftsführungsorgan zu verzeichnen.

Nachfolgende Tabelle 6 zeigt für die untersuchten Kommunen, für die nach dem geschilderten methodischen Vorgehen mindestens 5 öffentliche Unternehmen identifizierbar waren, die Verteilung der personenbezogenen Offenlegungsquoten. Sie bietet so einen verdichteten Überblick über die Ausprägung der Vergütungstransparenz in den deutschen Gebietskörperschaften.

Personenbezogene Offenlegungsquoten (in %)	Anzahl Kommunen mit mindestens 5 Unternehmen
<b>0</b>	242
<b>&gt; 0 bis &lt; 25</b>	68
<b>≥ 25 bis &lt; 50</b>	56
<b>≥ 50 bis &lt; 75</b>	27
<b>≥ 75 bis &lt; 100</b>	7
<b>100</b>	7
<b>Gesamtzahl</b>	407
Bei unmittelbaren Beteiligungen ist häufiger eine personenbezogene Offenlegung als bei mittelbaren zu verzeichnen.	
<i>Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie</i>	

*Tabelle 6: Verteilung der personenbezogenen Vergütungsoffenlegungsquoten nach Kommunen mit mindestens 5 identifizierbaren öffentlichen Unternehmen*

Unter den Städten und Landkreisen (Kommunen) mit mindestens 5 öffentlichen Unternehmen haben nur 7 eine personenbezogene Vergütungsoffenlegungsquote von 100 %. Bei 7 Kommunen liegt die personenbezogene Offenlegungsquote zwischen mindestens 75 % und 100 % und bei 27 zwischen mindestens 50 % und 75 %. Eine personenbezogene Vergütungsoffenlegungsquote zwischen mindestens 25 % bis 50 % ist bei 56 Kommunen festzustellen. Beachtliche 242 Kommunen mit mindestens 5 öffentlichen Unternehmen besitzen eine personenbezogene Offenlegungsquote von 0 %. Die Daten zeigen sehr deutlich, dass trotz der Gesetze und der artikulierten Ziele der Gesetzgeber in vielen Bundesländern sehr häufig weiter keine Informationen über die Top-Managementvergütung in den analysierten Dokumenten veröffentlicht werden.

Zusätzlich ist auch die Offenlegung der einzelnen Vergütungsbestandteile sehr unterschiedlich ausgeprägt und weiter verbesserungsbedürftig. Bei nur 852 der Top-Managementmitglieder mit personenbezogener Vergütungsoffenlegung liegen Angaben zur variablen Vergütung vor; bei 57,3 % wird eine variable Vergütung ausgewiesen, bei 42,7 % wird darauf verwiesen, dass keine variable Vergütung genutzt wird. Die Altersversorgungselemente werden nur bei 467 der Top-Managementmitglieder mit personenbezogener Vergütungsoffenlegung ausgewiesen. Bei 59,3 % wird der Betrag der Altersversorgung für das Geschäftsjahr konkret angegeben, bei 40,7 % erfolgt ein Verweis, dass keine Altersversorgungselemente vorliegen.

Der vergleichsweise hohe Anteil an Nichtoffenlegungen ist häufig bei mittelbaren Beteiligungen vorzufinden. In Anbetracht dieser Befunde sollte von Seiten des Gesellschafters bzw. der Gebietskörperschaft unter ausdrücklichem Einverständnis des Organmitglieds weiter bzw.

zunehmend auch bei mittelbaren Beteiligungen darauf hingewirkt werden, dass eine Veröffentlichung von Vergütungsdaten im Sinne der öffentlichen Hand umgesetzt wird.

Eine Darstellung der Unterschiede der Vergütungsoffenlegung differenziert nach in der Gebietskörperschaft geltenden Regelwerken – PCGK und/oder Transparenzgesetze – nimmt Abbildung 13 vor.

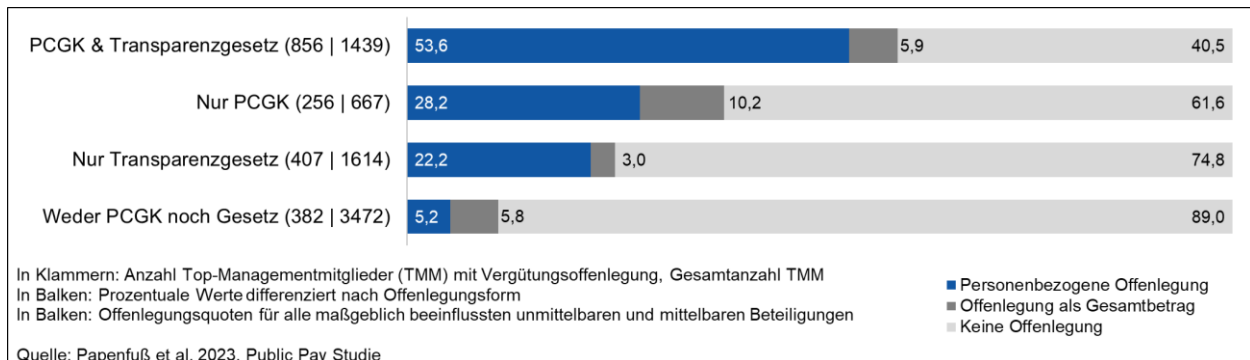


Abbildung 13: Vergütungsoffenlegung differenziert nach PCGK und/oder Transparenzgesetz

Die personenbezogene Offenlegung der Top-Managementvergütung ist bei Unternehmen die sowohl einem Transparenzgesetz als auch der Selbstregulierung durch einen PCGK unterliegen mit 53,6 % am höchsten, wenngleich mehr als die Hälfte existierender Regelwerke nicht folgt. Mit 28,2 % stellt sich auch eine reine Steuerung über PCGKs als wirksamer Governance-Mechanismus für die Stärkung der Vergütungsoffenlegung dar. Im Vergleich scheinen PCGKs bei der Vergütungsoffenlegung auch stärkere Bindungskraft als formal verbindliche Gesetze (22,2 % personenbezogene Offenlegungsquote) zu entfalten. Dies könnte durch mehrere Faktoren erklärt werden. Gesetze sind oft allgemeiner gehalten, und Ermessens- und Auslegungsspielräume können zu begrenzten Verhaltenseffekten führen. Um die Rechenschaftspflicht zu stärken, sollte der Gesetzgeber nach den Ergebnissen der Studie präzise Gesetzesformulierungen ohne Ermessensspielraum und/oder rechtliche Wahlrechte anstreben. Zweitens kann die wenig integrative Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens zu einer geringeren Akzeptanz bei den Akteur:innen beitragen. Eine umfassende Offenlegungskultur in der Breite scheint, insbesondere auch bei kleineren Kommunen und Landkreisen, in absehbarer Zeit nur durch freiwillige Selbstregulierung und gesetzliche Offenlegungspflicht realisierbar zu sein. In Anbetracht der Ergebnisse bietet eine komplementäre und synergetische Nutzung von Gesetzen und PCGKs für politische Entscheidungsträger:innen besondere Potenziale, um das politische Ziel einer stärkeren Rechenschaft öffentlicher Unternehmen, insbesondere auch in Bezug auf die Top-Managementvergütung, zu erreichen.

Weiterhin ist die Betrachtung der Vergütungsoffenlegung für Kommunen unterschiedlicher Größe aufschlussreich. Hier besteht in Teilen ein Zusammenhang mit bereits geltenden Transparenzgesetzen und PCGK-Regelungen zur Vergütungspublizität. Während in größeren Städten bereits gesetzliche Regelungen (u. a. Hamburg, Berlin, Städte in Nordrhein-Westfalen) oder eine freiwillige Selbstregulierung über PCGKs (u. a. Bremen, Mainz, Stuttgart) die Offenlegung vorsehen, sind in kleineren Städten sowie Landkreisen derartige Regelungsansätze kaum bzw. noch nicht flächendeckend vorhanden. Als Merkmal für die Stadtgröße wird die Einwohnerzahl herangezogen. Landkreise werden als kommunale Gebietskörperschaften mit eigenen rechtlichen Vorschriften separat neben den Städten dargestellt. In Abbildung 14 ist bei größeren Kommunen

ein höherer Anteil sowohl an personenbezogener Offenlegung wie auch an Offenlegung als Gesamtbetrag festzustellen. In der Gesamtschau ist bei nicht einmal jedem zehnten untersuchten Top-Managementmitglied der Städte mit weniger als 50.000 Einwohner:innen bzw. der Landkreise eine personenbezogene Offenlegung von Vergütungsdaten festzustellen.

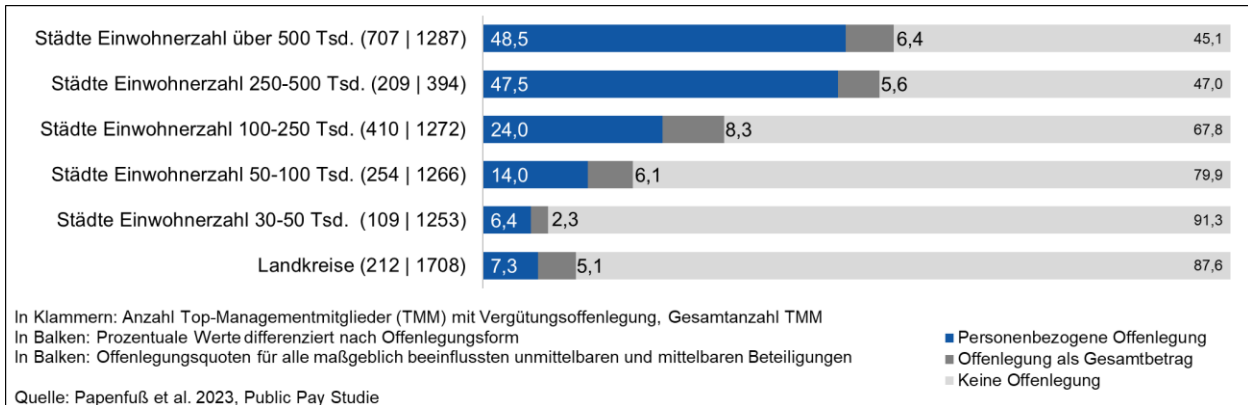


Abbildung 14: Vergütungsoffenlegung differenziert nach Städtegröße und für Landkreise

In der Gesamtschau der Befunde entsprechen bei den meisten öffentlichen Unternehmen und Gebietskörperschaften die faktischen Governance-Praktiken noch immer nicht den Transparenzanforderungen, die vielfach auch gesetzlich fixiert sind. In vielen Fällen wird Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit bzw. den Bürger:innen weder durch die öffentlichen Unternehmen selbst noch durch die Gebietskörperschaft in ihrer Funktion als Gesellschafterin 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 des Geschäftsführungsorgans aus wissenschaftlicher und praxisorientierter Perspektive als geboten zu betrachten ist. Dabei geht es in erster Linie um demokratierelevante bzw. berechnigte Informationsinteressen der Öffentlichkeit, nicht um besonders schützenswerte, personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzes.

Die Gesetzgebungsorgane auf allen föderalen Ebenen sollten dafür Sorge tragen, die Vergütungsoffenlegung 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 Offenlegung 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 zu einem 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 im Anhang des Jahresabschlusses personenbezogen offengelegt werden. Dabei sollte die Veröffentlichung inhaltlich entsprechend des DCGK in Form eines Vergütungsberichts erfolgen.

In der Diskussion um Transparenz und deren mittelbare Auswirkungen sollte stets vor Augen geführt werden, dass es bei diesem Thema um einen Beitrag zur politischen Kultur geht. Transparenz sollte als positives Gestaltungsthema – ohne ideologisierte Neiddebatten – und Chance für die Daseinsvorsorge genutzt werden. 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.

## **7. Fazit und Ausblick**

Die Höhe, Ausgestaltung, Entwicklung und Offenlegung der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen ist ein zentrales Thema mit hoher Ausstrahlungswirkung für eine nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat. Kontroverse öffentliche Debatten und intensive Mediendiskussionen unterstreichen die besondere Relevanz und Aktualität einer anforderungsgerechten Gestaltung und Offenlegung der Vergütungen zur Stärkung der Glaubwürdigkeit öffentlicher Institutionen. Die Top-Managementvergütung gilt als Kristallisationspunkt einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung und spielt im Wettbewerb um die fachlich und charakterlich besten Talente für den öffentlichen Sektor und zur Realisierung einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung eine besonders relevante Rolle.

Die als Langfristvorhaben konzipierte, jährlich erscheinende Public Pay Studie bietet eine einzigartige Informationsgrundlage und einen fundierten Orientierungsrahmen zur Unterstützung von Vergütungsplanungen/-entscheidungen im Alltag. Akteur:innen aus Politik, Verwaltung, Beratung, öffentlicher Wirtschaft und Medien erhalten eine empirisch sehr breit fundierte Grundlage für den andauernden Diskurs um aktuelle Muster bei der Höhe, Ausgestaltung und Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen und Perspektiven für nachhaltige Vergütungsstrukturen und digitale Governance.

Mit Blick auf den hohen Einsatz öffentlicher Finanzmittel bei der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen unterstreichen die Befunde die Notwendigkeit von klaren Regelungen zu den Ausgestaltungskriterien der Vergütung und für eine faktenorientierte Vergütungsplanung/-entscheidung. Zur Regelung und Festlegung klarer Kriterien für die Angemessenheit der Top-Managementvergütung sind PCGKs besonders chancenreich. Allerdings sind deutschlandweit PCGKs nach wie vor selten eingeführt. Zudem bestehen

Regelungsunterschiede und -defizite in bereits vorliegenden PCGKs, wie u. a. zur Festlegung der Vergütung in Vergleichsgruppen und zu nachhaltigen Vergütungsstrukturen. Neben dem D-PCGM der Expertenkommission kann bei der Einführung und Evaluation von bestehenden PCGKs auch auf bereits vorliegende Positivbeispiele in Gebietskörperschaften zurückgegriffen werden.

Ein Schlüsselthema für fundierte Vergütungsentscheidungen und eine relevante Perspektive für die Entwicklung von nachhaltigen Vergütungsstrukturen ist die anforderungsgerechte Erstellung einer Vergleichsgruppe für jede Vergütungsentscheidung bei Top-Managementmitgliedern. Die Studie zeigt Wege auf, wie in Zeiten der Digitalisierung Vergleichsgruppen für Vergütungsplanungen/-entscheidungen bei Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen mit realistischem Ressourcen- und Zeitaufwand über leistungsstarke digitale Governance und digitale Entscheidungsunterstützung im Alltag erstellt werden können. Für konkrete Vergütungsentscheidungen ist im Zusammenspiel mit den in der Studie enthaltenen Branchensteckbriefen entsprechend einschlägigen Anforderungen die Bildung einer sachgerechten Vergleichsgruppe erforderlich. Eine Vergleichsgruppe zusammen mit den Branchensteckbriefen ist für die Festlegung eines Vergütungskorridors zu Beginn des Auswahlprozesses, für die Vertragsverhandlung im Rahmen des Bestellungsprozesses und den jährlichen Zielvereinbarungsprozess im Kontext variabler Vergütung erforderlich. Auch für die Diskussion um einen eventuellen Gender Pay Gap sind Vergleichsgruppen zentral.

Öffentlichen Unternehmen wird eine besondere Vorbildfunktion bei der Realisierung von gesellschaftspolitischen Zielen und öffentlichen Werten zugeschrieben, wie z. B. die Schaffung eines gerechten und diskriminierungsfreien Umfelds. Für die Diskussion um einen Gender Pay Gap zeigen die Befunde, dass Frauen in Geschäftsführungsorganen öffentlicher Unternehmen im Schnitt eine substanziell geringere Vergütung erhalten als Männer – häufig auch in Unternehmen derselben Branche und einer ähnlichen Unternehmensgröße.

Transparenz ist ein wesentlicher Faktor zur Stärkung von Glaubwürdigkeit und Vertrauen in den Staat und öffentliche Institutionen. Allerdings belegen die Befunde, dass die personenbezogene Vergütungsoffenlegung weiter deutlich unter den politisch gesetzten Zielen und den Forderungen in den andauernden Debatten liegt. Nach den Daten divergieren das Bewusstsein und/oder die Handlungsbereitschaft für diesbezügliche Transparenz zwischen den föderalen Ebenen in beträchtlicher Weise. Sofern die transparente Offenlegung der Vergütung in personenbezogener 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 im öffentlichen Sektor in absehbarer Zeit nur mit präzisen Regelungen realisiert werden kann, da nur wenige Beispiele für eine freiwillige Vergütungsoffenlegung bestehen. Sehr deutlich zeigen die Studienergebnisse, dass ein komplementäres Zusammenspiel von Transparenzgesetzen und PCGKs die größten Effekte für die politisch formulierten Ziele entfaltet.

Zur Unterstützung der Praxis und zur Realisierung von Forschungszielen ist ein Zusammenwirken von universitärer Forschung mit wissenschaftlicher Methodenkompetenz und Praxiskompetenzen und -erfahrungen besonders relevant und chancenreich. Übergreifend möchte die Studie zur Weiterentwicklung einer faktenbasierten und wertorientierten Entscheidungs- und Transparenzkultur im öffentlichen Sektor und Chancengerechtigkeit beitragen.

## Literaturverzeichnis

- Beenen, J. (2018): Dax-Vorstände verdienen 71 Mal so viel wie ihre Mitarbeiter. Süddeutsche Zeitung. <https://www.sueddeutsche.de/>. (Zugriff 17.08.2023).
- Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunalen Finanzreport 2013: Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008: ein Ländervergleich, Gütersloh.
- Cook, A./Ingersoll, A. R./Glass, C. (2019): Gender Gaps at the Top: Does Board Composition Affect Executive Compensation? *Human Relations*, 72(8), 1292–1314. <https://doi.org/10.1177/0018726718809158>
- Europäische Kommission (2023): Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). European Union. <https://finance.ec.europa.eu/>
- Europäische Kommission (2018): Gender Pay Gap in EU Countries Based on SES (2014). Publication Office of the European Union. <https://doi.org/10.2838/978935>
- Expertenkommission D-PCGM (2022): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Hrsg. Ulf Papenfuß/Klaus-Michael Ahrend/Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 14.03.2022, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14710.47688>.
- Fischer, T. (2019): Digitale Governance. In K. Möltgen-Sicking & T. Winter (Hrsg.), *Governance* (S. 227-250). Springer VS.
- Fraunhofer Institut. (2016): Digitale Governance - Ein Diskussionspapier. Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme, Berlin
- George, B./van der Wal, Z. (2023): Does Performance-Related-Pay work? Recommendations for practice based on a meta-analysis, in: *Policy Design and Practice* <https://doi.org/10.1080/25741292.2023.2205756>
- Jain, T./Zaman, R./Harjoto, M. (2023): Behavioral Agency Model and Corporate Social Irresponsibility: Uncovering the Implication of Fairness in CEO Compensation. *Journal of Management*. Online Version. <https://doi.org/10.1177/01492063231174873>
- Keppeler F./Papenfuß, U. (2021): Understanding Vertical Pay Dispersion in the Public Sector: The Role of Publicness for Manager-to-Worker Pay Ratios and Interdisciplinary Agenda for Future Research, *Public Management Review*, 24(11), S. 1846-1871. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1942531>
- Korb, J. (2022): Das verdienen Stadtwerke-Chefs, *Zeitung für kommunale Wirtschaft*, <https://www.zfk.de/>. Zugriff (14.08.2022)
- Neuscheler, T. (2023): Leider intransparent. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/>. (Zugriff 17.08.2023).
- Neuscheler, T. (2022): Was Chefs von Sparkassen verdienen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/>. (Zugriff. 14.08.2023).
- OECD (2015): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, <https://www.oecd.org/> (Zugriff 18.08.2023).
- OECD (2020): OECD Employment Outlook 2020. Paris: OECD Publishing.
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Kanagalingam, S./Zettl, K. (2023): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2023), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01237>
- Papenfuß, U./Haas, M./Galioto, M./Blischke, B./Stritt, C./Müller, K./Krystofiak, F. (2022a): Reflektierte Führungskultur durch Public Corporate Governance Kodizes – Umgang mit comply-or-explain und Digitalisierungswege (PCGK-Report 2022), Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15023.00168>
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Hartel, B. (2022b): Vergleichsgruppen zur Top-Managementvergütung für Good Governance mit digitalen Vergütungsportalen, in: *Board – Zeitschrift für Aufsichtsräte*, Heft 6, S. 249-253. <https://www.zu.de/>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2022): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH), Friedrichshafen. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2022a): Valuation of Sector-switching and Politicization in the Governance of Corporatized Public Services, *Governance*, Online Version. <https://doi.org/10.1111/gove.12721>



- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2022b): Personnel Governance of Corporatized Public Services: Effects of Executive Resources and Corporation Forms on Turnover, *Public Administration*, 100(2), S. 250-272. <https://doi.org/10.1111/padm.12752>
- Papenfuß, U. (2021): Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Unternehmensführung in Gemeinwirtschaft und Nonprofit-Organisationen, *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl*, 44 (1), S. 79-94. <https://doi.org/10.5771/2701-4193>
- Papenfuß, U./Haas, M. (2021): Nutzung des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex in Gebietskörperschaften - Befunde und Zukunftschancen, Friedrichshafen. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.32961.68966>
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2021): Understanding Self-Regulation for Political Control and Policy-Making: Effects of Governance Mechanisms on Accountability, *Governance*, 34(4), S. 1115-1141. <https://doi.org/10.1111/gove.12549>
- Papenfuß, U./Wagner-Krechlok, K. (2021): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards, *der moderne staat (dms)*, 15(1-2022), S. 175-207. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.01>
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2020): Does Performance-Related Pay and Public Service Motivation Research Treat State-Owned Enterprises Like a Neglected Cinderella? A Systematic Literature Review and Agenda for Future Research on Performance Effects, *Public Management Review*, 22(7), S. 1119-1145. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1740300>
- Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance, in: Christoph Reichard/Sylvia Veit/Götttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5. Auflage, Wiesbaden, S. 319-332. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7\\_29](https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_29)
- Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-00877-2>
- Plazek, M./Papenfuß, U./Schmidt, C./Schuster, F. (2020): Public Corporate Governance Kodizes – Studie zeigt relevante Wirkungen, *Public Governance*, Frühjahr 2020, S. 12-16.
- Statistisches Bundesamt (2022a): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2019. <https://www.destatis.de/> (Zugriff: 15.08.2022).
- Statistisches Bundesamt (2022b): Verdienste und Verdienstunterschiede. <https://www.destatis.de/> (Zugriff: 15.08.2022).
- Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008. <https://www.destatis.de/> (Zugriff: 09.06.2022).
- van Genugten, M./Voorn, B./Andrews, R./Papenfuß, U./Torsteinsen, H. Hrsg. (2023): *Corporatization in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*, Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3>
- Velte, P. (2022): Nachhaltige Vergütungssysteme als Treiber der unternehmerischen Nachhaltigkeitsleistung? Ein Beitrag zur EU-Sustainable Corporate Governance-Debatte vor dem Hintergrund empirischer Befunde, *Deutsches Steuerrecht*, Heft 440/2022.
- Vereinte Nationen (2020): Vereinte Nationen: Ziele für Nachhaltige Entwicklung. Bonn 2020. Online: <https://unric.org/de/17ziele/>.
- Wang, J. C./Markóczy, L./Sun, S. L./Peng, M. W. (2019): She'-E-O Compensation Gap: A Role Congruity View. *Journal of Business Ethics*, 159(3), 745–760. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3807-4>
- Weltwirtschaftsforum (2021): The Global Gender Gap Report 2021. In *World Economic Forum* (Issue March). <https://www.weforum.org> (Zugriff: 17.08.2023).
- ZEW – Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2023): *The Other Government: State-Owned Enterprises in Germany and their Implications for the Core Public Sector*, ZEW Expert Brief Mannheim.

## Anhang

### Anlage 1: Regelungsunterschiede in Public Corporate Governance Kodizes zur Bemessung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen in der Vergleichsgruppe bei Bund, Bundesländern und Landeshauptstädten

Regelungen in PCGKs zur Bemessung der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen im Vergleichsumfeld	
D-PCGM	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung [...] unter Berücksichtigung seines <b>Vergleichsumfelds / seiner Vergleichsgruppe</b> . Die Vergütung im Vergleichsumfeld / in der Vergleichsgruppe soll dokumentiert werden.
DCGK	Zur Beurteilung der Üblichkeit der konkreten Gesamtvergütung der Vorstandsmitglieder im Vergleich zu anderen Unternehmen soll der Aufsichtsrat eine geeignete <b>Vergleichsgruppe</b> anderer Unternehmen heranziehen
Bund	<b>Vergleichsgruppe</b> anderer Unternehmen, die zur Angemessenheitsprüfung der Vergütung herangezogen werden soll
Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mainz, Nordrhein-Westfalen, Potsdam, Rheinland-Pfalz, Saarbrücken, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schwerin, Stuttgart	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung bilden [...] unter Berücksichtigung seines <b>Vergleichsumfelds</b> .
Mecklenburg-Vorpommern	Die Vergütung soll [...] die in der <b>Vergleichsgruppe</b> [...] übliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen.
Schleswig-Holstein	Als Kriterien dienen hierbei [Anm.: Angemessenheit der Vergütung] [...] unter Berücksichtigung seines <b>Vergleichsumfelds</b> und anderen schleswig-holsteinischen öffentlichen Unternehmen.
Thüringen	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung [...] unter Berücksichtigung seines <b>Vergleichsumfelds</b> (horizontal und vertikal)
Saarland	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung [...] unter Berücksichtigung seines branchenabhängigen <b>Vergleichsumfelds</b>
Düsseldorf	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung bilden [...] unter Berücksichtigung seines <b>kommunal geprägten Vergleichsumfelds</b> .
Hamburg	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung bilden [...] unter Berücksichtigung seines <b>Vergleichsumfelds</b> [...] insbesondere mit den anderen hamburgischen öffentlichen Unternehmen sowie mit dem Branchen und Wirtschaftsumfeld vorgenommen werden.
Wiesbaden	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung [...] unter Berücksichtigung ihres <b>Vergleichsumfeldes von Unternehmen im öffentlichen Eigentum</b>
Magdeburg	Keine Regelung
Bayern, Niedersachsen, Dresden, Erfurt, Hannover, Kiel, München	Kein PCGK

Stand: August 2023, Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie

In Deutschland sind aktuell rund 60 verschiedene PCGKs öffentlich verfügbar, in Österreich 3 PCGKs und in der Schweiz 20 PCGKs (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß et al. 2022a). Eine Übersicht zu öffentlich verfügbaren PCGKs ist auf der Internetseite der Expertenkommission D-PCGM abrufbar: <https://pcg-musterkodex.de/pcgks/>.

## Anlage 2: Regelungsunterschiede in Transparenz-/Offenlegungsgesetze zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen in Jahresabschlüssen bzw. auf Unternehmensebene

Gebietskörperschaft (Norm   Jahr)	Regelungsinhalt
<b>Berlin</b> (Vergütungs- und Transparenzgesetz vom 23. September 2005)	§ 65a LHO Berlin: Bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land Berlin mehrheitlich beteiligt ist, stellt das Land Berlin sicher, bei Minderheitsbeteiligungen wirkt es darauf hin, dass in den Gesellschaftsverträgen oder Sat-zungen der Beteiligungsgesellschaften die Verpflichtung aufgenommen wird, dass für jedes namentlich benannte Mitglied aller Organe des jeweiligen Unternehmens die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge, jeweils einzeln aufgliedert nach festen und variablen Bestandteilen und Auflistung der Einzelbestandteile [...] im Anhang zum Jahresabschluss oder an anderer geeigneter Stelle angegeben werden. [...] § 18 (6) Berliner Betriebsgesetz: Im Anhang zum Jahresabschluss oder an anderer geeigneter Stelle sind für jedes namentlich benannte Mitglied aller Organe der [...] Anstalten die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge, aufgliedert nach Bestandteilen [...] anzugeben. [...]
<b>Bremen</b> (Bremer Informationsfreiheitsgesetz - BremIFG) vom 05.05.2015)	§ 11 (4) BremIFG: Die Behörden haben die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Pläne, Verzeichnisse und Verwaltungsvorschriften sowie weitere geeignete Informationen ohne Angaben von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen in elektronischer Form unverzüglich allgemein zugänglich zu machen und unverzüglich an das elektronische Informationsregister nach Absatz 5 zu melden. Weitere geeignete Informationen sind insbesondere [...] wesentliche Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene.
<b>Hamburg</b> (Hamburgisches Transparenzgesetz vom 19. Juni 2012)	§ 3 Abs. 1 Nr. 15 i.V.m § 10 Abs. 1 Hamburgisches Transparenzgesetz: Der Veröffentlichungspflicht unterliegen [...] die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene. Informationen [...] unverzüglich im Volltext, in elektronischer Form im Informationsregister zu veröffentlichen. Alle Dokumente müssen leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein.
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b> Bezügeoffenlegungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (BezügeOG M-V vom 25. April 2016)	§1 BezügeOG: [...] alle Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren Anstalt, Körperschaft und Stiftung des öffentlichen Rechts (öffentlich-rechtliche Unternehmen). [...] Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen sowie öffentlich-rechtliche Unternehmen, an denen neben dem Land Mecklenburg-Vorpommern ein weiterer Rechtsträger mit Sitz in einem anderen Land beteiligt ist. § 2 BezügeOG: Öffentlich-rechtliche Unternehmen veröffentlichen unabhängig von ihrer Größe und der Anzahl der Mitglieder ihrer Geschäftsleitung im Anhang des Jahresabschlusses [...] für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge [...] jedes einzelnen Mitglieds des Geschäftsführungsorgans unter Namensnennung, aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen, erfolgsbezogenen und Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung. [...] Ist der Jahresabschluss nicht um einen Anhang zu erweitern, ist die gesonderte Veröffentlichung an anderer geeigneter Stelle vorzunehmen. §3 BezügeOG: Ist das öffentlich-rechtliche Unternehmen an einem anderen Unternehmen in der Rechtsform des privaten oder des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt, so wirkt es darauf hin, dass unabhängig von der Größe und der Anzahl der Mitglieder der Geschäftsleitung dieses Unternehmens die Bezüge im Sinne von § 2 im Anhang des Jahresabschlusses gesondert veröffentlicht werden. Ist der Jahresabschluss nicht um einen Anhang zu erweitern, wirkt es auf eine gesonderte Veröffentlichung der Bezüge an anderer geeigneter Stelle hin. [...]
<b>Nordrhein-Westfalen</b> (Transparenzgesetz vom 17. Dezember 2009)	§ 108 Abs. 1 Nr. 9 GO NRW: Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts [...] für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge [...] der Mitglieder der Geschäftsführung [...] im Anhang zum Jahresabschluss jeweils für jede Personengruppe sowie zusätzlich unter Namensnennung die Bezüge jedes einzelnen Mitglieds dieser Personengruppen unter Aufgliederung nach Komponenten [...] angegeben werden. [...] § 114a (10) GO NRW: [...] § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder des Vorstands [...] im Anhang des Jahresabschlusses für jede Personengruppe sowie zusätzlich unter Namensnennung die Bezüge und Leistungen für jedes einzelne Mitglied dieser Personengruppen unter Aufgliederung nach Komponenten im Sinne des § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches angegeben werden, soweit es sich um Leistungen des Kommunalunternehmens handelt. [...]
<b>Rheinland-Pfalz</b> (Landestransparenzgesetz vom 27. November 2015)	§ 7 Abs. 1 Nr. 13 Landestransparenzgesetz: Der Veröffentlichungspflicht auf der Transparenz-Plattform [...] unterliegen [...] die wesentlichen Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, soweit sie der Kontrolle des Landes [...] unterliegen, und Daten über die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbstständigen Anstalten, rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene.
<b>Schleswig-Holstein</b> (Vergütungs-offenlegungsgesetz vom 7. Juli 2015)	§ 1 Vergütungs-offenlegungsgesetz: [...] für Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren Körperschaft, Stiftung und Anstalt des öffentlichen Rechts (öffentlich-rechtliche Unternehmen) und für institutionell geförderte Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger. § 2 Vergütungs-offenlegungsgesetz: Öffentlich-rechtliche Unternehmen veröffentlichen die für die Tätigkeit oder in Ausübung der Tätigkeit im Kalenderjahr oder im Geschäftsjahr gewährten Bezüge und sonstigen Leistungen im Sinne von § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches jedes einzelnen Mitglieds der Geschäftsführung, des Aufsichtsrats, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung unter Namensnennung, zusammengefasst aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, auf der Internetseite des Finanzministeriums sowie im Anhang des Jahresabschlusses. [...] § 3 Vergütungs-offenlegungsgesetz: Bei Unternehmen jedweder Rechtsform, an denen das öffentlich-rechtliche Unternehmen unmittelbar oder mittelbar in Höhe von mindestens 25 % beteiligt ist, wirkt es darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge und sonstigen Leistungen entsprechend § 2 veröffentlicht werden. Das Gleiche gilt, wenn das öffentlich-rechtliche Unternehmen zusammen mit dem Land, Gemeinden, Kreisen, Ämtern oder Zweckverbänden, einem Sparkassen- und Giroverband, einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts im Sinne des § 65a der Landeshaushaltsordnung oder einem anderen öffentlich-rechtlichen Unternehmen unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist.
<b>Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</b>	Keine Gesetze zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen in Jahresabschlüssen bzw. auf Unternehmensebene

### Anlage 3: Regelungsunterschiede in Gemeindeordnungen zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen im Beteiligungsbericht

Gebietskörperschaft (Norm   Jahr)	Regelungsinhalt
<b>Baden-Württemberg</b> (Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 24. Juli 2000, zuletzt geändert 27. Juni 2023)	§ 105 Abs. 2 Nr. 3 GemO BW: Die Gemeinde hat zur Information des Gemeinderats und ihrer Einwohner jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie unmittelbar oder mit mehr als 50 vom Hundert mittelbar beteiligt ist, zu erstellen. In dem Beteiligungsbericht sind für jedes Unternehmen mindestens darzustellen: [...] die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens für jede Personengruppe; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuchs gilt entsprechend.
<b>Bayern</b> (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 22. August 1998, zuletzt geändert 24. Juli 2023)	Art. 94 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 3 BayGO: Gehören der Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) bezeichneten Umfang, so hat sie [...] darauf hinzuwirken, daß jedes Mitglied des geschäftsführenden Unternehmensorgans vertraglich verpflichtet wird, die ihm im Geschäftsjahr jeweils gewährten Bezüge im Sinn von § 285 Nr. 9 Buchst. a des Handelsgesetzbuchs der Gemeinde jährlich zur Veröffentlichung entsprechend Absatz 3 Satz 2 mitzuteilen. (Die Gemeinde hat jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, wenn ihr mindestens der zwanzigste Teil der Anteile eines Unternehmens gehört. Der Beteiligungsbericht soll insbesondere [...] die Bezüge der einzelnen Mitglieder des geschäftsführenden Unternehmensorgans gemäß Absatz 1 Nr. 5 [...] enthalten.
<b>Hessen</b> (Hessische Gemeindeordnung vom 07.05.2020, zuletzt geändert 16. Februar 2023)	§ 123a Abs. 2 HGO: Ist eine Gemeinde in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang an einem Unternehmen beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die in Satz 2 genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.
<b>Rheinland-Pfalz</b> (Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert 15. März 2023)	§ 90 Abs. 2 Nr. 3 GemO Rh-Pf: Die Gemeindeverwaltung hat dem Gemeinderat mit dem geprüften Jahresabschluss einen Bericht über die Beteiligungen der Gemeinde an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie mit mindestens 5 v. H. unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, vorzulegen. Der Beteiligungsbericht soll insbesondere Angaben enthalten über: [...] die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens für jede Personengruppe [...]
<b>Sachsen-Anhalt</b> (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. Juni 2014, zuletzt geändert 21. April 2023)	§ 130 Abs. 2 Nr. 4. KVG S-A: Mit dem Entwurf der Haushaltssatzung ist der Vertretung ein Bericht über die unmittelbare und mittelbare Beteiligung an Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts und des Privatrechts, an denen die Kommune mit mindestens 5 v. H. beteiligt ist, vorzulegen. Der Beteiligungsbericht hat insbesondere Angaben zu enthalten über: [...] die Gesamtbezüge nach § 285 Nr. 9 Buchst. a des Handelsgesetzbuches, die den Mitgliedern der Organe des Unternehmens zugeflossen sind; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuches findet sinngemäß Anwendung.
<b>Thüringen</b> (Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung vom 28. Januar 2003, zuletzt geändert 24. März 2023)	§ 75 a Abs. 2 Nr. 3 ThürKO: In dem Beteiligungsbericht sind insbesondere darzustellen [...] für das jeweilige letzte Geschäftsjahr [...] die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuchs gilt entsprechend.
<i>Stand: August 2023, Quelle: Papenfuß et al. 2023, Public Pay Studie</i>	



## **Anlage 5: Executive Summary (English Version)**

The executive director pay in state-owned enterprises (SOEs) is a central factor for sustainable public service provision and trust in the state. It is regarded as the focal point of good corporate governance and is particularly important in the competition for the best talent in terms of expertise and character as corporate leaders and key shapers of society and democracy for the public sector. Controversial public debates and intensive media discussion underline this issue's continuing relevance, topicality, and urgency.

Designed as a long-term project, the annual Public Pay-Study examines current patterns regarding the level, design, and disclosure of executive director pay at SOEs and identifies perspectives for sustainable pay structures and digital governance. It is Germany's only open-access study for SOEs and provides a unique information base. The study examines 10,333 executive directors from 7,034 SOEs in cities with more than 30,000 inhabitants, counties, and federal and state governments in Germany. The study includes pay data of 2,063 executive directors from 1,243 SOEs for the currently available financial year 2021.

To determine pay developments compared with the previous year, only the executive directors represented in the sample in 2021 and 2020 were considered for getting the most meaningful findings. The total executive director pay per capita increased by 0.7 % on average (median); the highest increases are in the "Energy & Water Supply and Public Utilities" (1.4 %) and "Housing" (1.7 %) industries. Pay is lower year-on-year for 27.6% of executive directors and higher for 72.4 %. Around half of all executive directors (49.6%) show an increase in total direct pay of between 0 % and 5 %; 16.5 % show a decrease of up to 5 %. An increase or decrease in compensation of more than 20 % was recorded by 4.8 % and 2.7 %, respectively.

The average total pay per capita (median) is 167,000 euros, with substantial differences between industries and company size classes. A total of 42.8 % of executive directors receive pay below 150,000 euros. Pay between 150,000 and 300,000 euros is received by 41.3 %. More than 300,000 euros are paid to 15.9 %; 2.3 % receive pay of more than 500,000 euros. Across public service industries, women receive an average compensation of 145,000 euros and men 174,000 euros. In the "Energy & Water Supply and Public Utilities" (231,000 euros) and "Traffic/Public Transport & Transportation" (184,000 euros) industries, pay continues to be substantially higher than in the "Public Health & Social Services" industry (111,000 euros), for example. This can also be explained by the different sizes of SOEs in the public service industries; however, there are substantial pay differences between public service industries, even among SOEs of comparable firm size, which is further relevant for the sociopolitical discussion.

The findings underscore the need for clear regulations on criteria for pay and criteria-based pay planning and decision-making. However, the study shows that the highly relevant Public Corporate Governance Codes (PCGCs) are still rarely introduced and that there are substantial deficits in the recommendations in existing PCGCs, such as those on peer groups and sustainable pay structures. In addition to the German Public Corporate Governance-Modelcode (G-PCGM) of the Expert Commission, the introduction and evaluation of PCGCs can also draw on the many commendable positive examples available in public authorities.

---

A key issue for the future and sustainable pay structures is the requirement-based creation of peer groups for pay decisions. Here, the study shows perspective on how this requirement can be realized in the overarching discussion about digitalization and digital decision support through requirement-based digital governance – shaping and managing the digital transformation – in a way that is appropriate to everyday life and can be realized in a timely manner with a realistic expenditure of resources. For concrete pay decisions, forming an appropriate comparison group is necessary for interaction with the public service industry profiles contained in the study following relevant requirements. A comparison group, together with the public service industry profiles, is required to define a pay corridor at the beginning of the selection process for the contract negotiation as part of the appointment process and the annual target agreement process in the context of variable pay. Comparison groups are also central to discussing a possible gender pay gap.

Regarding pay transparency, only 20.8 % of SOEs on the municipal level disclose pay data on an individual level; at the federal/state level, the figure is significantly higher at 46.8 %. Among the municipalities with at least 5 SOEs, 7 municipalities have a disclosure rate of individualized pay data of 100 %, which illustrates the feasibility of complete transparency in this context and provides positive points of reference for other public authorities. A further 7 municipalities have a disclosure rate of at least 75 %, and 27 municipalities have a 50 - 75 % rate. In contrast, 242 municipalities disclose 0 % of executive director pay. Pay transparency for executive directors of SOEs is essential for trust in the state and public institutions. There are special requirements in place as well as a role model function. The findings show that, from a structural overall perspective, pay is only disclosed if the rules are precise; there are only a few examples of voluntary pay disclosure. However, transparency laws are still only in place in 7 of 16 German states/city-states. In addition, the analysis shows that the regulations in PCGCs also need further improvement regarding pay transparency, such as the disclosure of pension/retirement elements. There are also commendable positive examples that can provide additional encouragement for new approaches in practice. The results clearly show that transparency laws and PCGCs are needed, as the regulatory variants' interaction has the most substantial effect on the politically formulated goals.

In order to support practice and realize research goals, the interaction of university research with scientific methodological competencies and practice competencies and experience is particularly relevant and promising.

The Public Pay Study is the only open-access study for SOEs in Germany. It provides a unique information base for overarching orientation and compensation trends. Furthermore, it provides a groundbreaking basis for further reform developments in laws, PCGCs, and social discourse. Overall, the study aims to contribute to further developing a fact-based and value-oriented decision-making and transparency culture in the public sector and further equal opportunities.