



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44
D – 10119 Berlin

Landtag des Saarlandes
Ausschuss für Finanz- und Haushaltsfragen
Finanzausschusses
Franz-Josef-Röder-Straße 7
66119 Saarbrücken

Per E-Mail an: w.schaar@landtag-saar.de

Geschäftsstelle

Alte Schönhauser Str. 44
D-10119 Berlin
Tel.: (+49) (30) 54 98 98 0
Fax: (+49) (30) 54 98 98 22
E-Mail: office@transparency.de
www.transparency.de

Berlin, den 19. Mai 2016

**Anhörung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen am 25. Mai 2016 zum
Gesetzentwurf zur Schaffung von Transparenz in öffentlichen Unternehmen (Drucksache 15/1768)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Transparency International Deutschland e.V. begrüßt die Absicht des Landes Saarland, mit dem vorgelegten Gesetzentwurf die Integrität und Transparenz in der öffentlichen Wirtschaft zu stärken. Der Gesetzentwurf des Landes Saarland bleibt jedoch hinsichtlich des Umfangs der Offenlegungspflicht deutlich hinter den Regelungen anderer Bundesländer zurück. Transparency Deutschland hält insbesondere einen individualisierten Ausweis der Vergütungen auf Landes- und Kommunalebene für erforderlich.

Die Vergütungen von Beschäftigten des Bundes, der Länder und der Kommunen sind bis zum Bundespräsidenten transparent. Soweit die öffentliche Hand bestimmte öffentliche Aufgaben auf eigene Unternehmen überträgt, die sie gemäß den Gesetzen zu steuern und zu kontrollieren hat, wird allerdings von diesem Prinzip abgewichen. Die Höhe und Zusammensetzung der Vergütung wird dann als Unternehmens- oder Privatangelegenheit angesehen. Diese Unternehmen gehören jedoch den Bürgerinnen und Bürgern und nicht sich selbst. Die Bürgerinnen und Bürger tragen letztlich das unternehmerische Risiko der öffentlichen Unternehmen und haben demnach auch einen Anspruch darauf zu erfahren, welche Vergütungen die geschäftsführenden und kontrollierenden Organe der Unternehmen erhalten.

Die Offenlegung der Vergütungen im öffentlichen Bereich ist eine wesentliche Voraussetzung für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Integrität der Beschäftigten. Wenn sich in Zeiten von Outsourcing, Privatisierung, Public Private Partnerships und Kooperationsmodellen eine gewisse Verselbständigung öffentlicher Unternehmen eingestellt hat, so wird heute zunehmend wieder der öffentliche Zweck der wirtschaftlichen Betätigung betont (z.B. Bilanzierung des Konzerns Stadt). Eine Offenlegung der Vergütungen aller Organmitglieder öffentlicher Unternehmen ist ein fester Standard der Korruptionsprävention.

So werden in mehreren Bundesländern bereits die Vergütungen der Organmitglieder der öffentlich-rechtlichen und der privatrechtlichen Unternehmen sowie der Sparkassen in den Geschäftsberichten und im Internet veröffentlicht. Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat im

Jahre 2009 einstimmig (!) ein entsprechendes Transparenzgesetz beschlossen (GVBl.NRW 2009, S. 950 ff). Eine aktuelle Neuregelung ist das Vergütungsoffenlegungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein (GVBl. Schl-H 2015, 200,201).

Der Gesetzentwurf des Landes Saarland orientiert sich in Systematik und Wortlaut an dem Transparenzgesetz NRW und dem Vergütungsoffenlegungsgesetz Schleswig-Holstein, bleibt jedoch hinsichtlich des Umfangs der Offenlegungspflicht deutlich hinter den Regelungen der beiden Bundesländer zurück. Die Offenlegung von Vergütungen soll nach dem Gesetzentwurf lediglich kumuliert erfolgen. (vgl. Art. 1, §§ 2 und 3 bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Beteiligungen von öffentlich-rechtlichen Unternehmen, Art. 2, § 65 bei öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform und Art. 3, 37a bei Sparkassen, Art. 4 und 5 bei kommunalen Beteiligungen und Eigenbetrieben).

Korruption ist ein individuelles missbräuchliches Verhalten, das erfahrungsgemäß durch weitgehende Transparenz erschwert bzw. verhindert werden kann. Nur eine individualisierte Ausweisung der jeweiligen Vergütung zeigt, ob und welche persönlichen Interessen an unternehmerischen und politischen Entscheidungen bestehen. Eine kumulative Ausweisung von Vergütungen einer Gruppe von Personen ist unter Präventionsgesichtspunkten nicht ausreichend.

Auch wenn sich Interessenverbände zunächst vehement gegen jede Transparenz bei den Vergütungen wehren, erweist sich die Einführung eines individualisierten Vergütungsausweises in der Praxis als unproblematisch. Auch in NRW und Schleswig-Holstein hat es über die individualisierte Veröffentlichung eine längere Diskussion mit den kommunalen Landesverbänden, den Sparkassen- und Giroverbänden, dem Verband kommunaler Unternehmen und weiteren Interessenverbänden gegeben. Dabei ist insbesondere geltend gemacht worden, dass die Regelung Persönlichkeitsrechte verletze, ein erheblicher Mehraufwand entstünde und qualifizierte Bewerber abschrecke.

Alle Befürchtungen von Neiddebatten oder die Annahme, dass bei der Veröffentlichung der Vergütungen qualifizierte Kräfte nicht mehr zur Verfügung stünden, haben sich nicht bewahrheitet. Probleme einer erschwerten Stellenbesetzung sind aus den Bundesländern, die Vergütungen veröffentlichen, bislang nicht bekannt geworden. Kommunale Spitzenverbände räumen mittlerweile ein, dass sich der befürchtete Mehraufwand für die Kommunen in einem überschaubaren und zu bewältigenden Rahmen halte. Auch die Sparkassen veröffentlichen individualisiert die Vorstands- und Verwaltungsratsbezüge.

Bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand schon vor dem Erlass des Gesetzes mehrheitlich beteiligt war, hat PricewaterhouseCoopers in einem Gutachten von 2010 die Frage des Persönlichkeitsrechts erörtert. Um dem Persönlichkeitsrecht voll Rechnung zu tragen, könnten die Betroffenen bereits heute aufgefordert werden, einer individualisierten Veröffentlichung ausdrücklich zuzustimmen. Künftige Anstellungsverträge sollten entsprechende Regelungen bereits implizit vorsehen. Insoweit handelt es sich nur um ein Übergangsproblem.

Nach Auffassung von Transparency Deutschland besteht insbesondere bei kommunalen Unternehmen und kommunalen Sparkassen ein erheblicher Handlungsbedarf. Kommunen sind wegen des hohen Investitionsvolumens, der differenzierten Entscheidungsprozesse und der persönlichen Nähe von Akteuren sehr korruptionsgefährdet. Wesentliche Aufgaben und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge werden heute durch die Unternehmen der Kommunen wahrgenommen. Dabei sind die handelnden Akteure wie Mandats- und Amtsträger, Vorstände und Geschäftsführende, Bürgerinnen und Bürger, Vereine, freie Wirtschaft, Parteien und Medien oft auch im persönlichen Bereich eng miteinander verbunden. Die besondere Nähe der Entscheidungsträger birgt die Gefahr des „Gebens und Nehmens“. Hier kann nur ein weitgehendes Maß an Transparenz präventiv gegen Korruption wirken.

Allerdings stoßen Maßnahmen der Korruptionsprävention gerade auf kommunaler Ebene immer wieder auf erhebliche Vorbehalte. Kommunen nehmen aufgrund ihrer Organisationshoheit einen weiten Entscheidungsspielraum in Anspruch, ob und wie sie die Korruption bekämpfen und verhindern. Maßnahmen des jeweiligen Bundeslandes werden den Kommunen lediglich zur entsprechenden Anwendung empfohlen. Mit einer umfassenden Regelung im Kommunalselbstverwaltungsgesetz zur Offenlegung der Vergütungen würde ein notwendiger Grad der Verbindlichkeit erreicht. Es sollte grundsätzlich keinen Widerstreit zwischen dem Rechtsinstitut der kommunalen Selbstverwaltung und den anerkannten Standards zur Bekämpfung und Prävention von Korruption geben.

Der Gesetzentwurf sieht gegenwärtig in den Artikeln 4 bis 6 lediglich eine kleinere Ergänzung im Kommunalselbstverwaltungsgesetz und in der Eigenbetriebsverordnung vor. Die Bestimmung lautet, dass § 286 Abs. 4 HGB keine Anwendung findet. Das Handelsrecht selbst geht grundsätzlich davon aus, dass die Vergütungen von Organmitgliedern veröffentlicht werden. Nach § 286 Abs. 4 HGB besteht allerdings die Möglichkeit, davon abzusehen; das soll mit dem Hinweis verhindert werden. Damit wird allerdings keine individualisierte Veröffentlichung der Vergütungen geregelt. § 108 Gemeindeordnung NRW und § 102 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein entsprechen hier dem heutigen Stand der Transparenz und damit auch der Korruptionsprävention (vgl. Anlage).

Wir bitten darum, die Stellungnahme gemeinsam mit den anderen eingegangenen Stellungnahmen auf der Webseite des Landtags zu veröffentlichen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Helmut Brocke,
Leiter der Arbeitsgruppe Kommunen

Dr. Anna-Maija Mertens,
Geschäftsführerin

Kontakt:

Dr. Helmut Brocke, Leiter der Arbeitsgruppe Kommunen
Dr. Anna-Maija Mertens, Geschäftsführerin
Transparency International Deutschland e.V.
Tel.: 030 - 54 98 98 0

Anlage 1

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein

§ 102 Beteiligung an Gesellschaften

(1) Die Gemeinde darf Gesellschaften gründen, sich an der Gründung von Gesellschaften beteiligen oder sich an bestehenden Gesellschaften beteiligen, wenn

(...)

5.

durch Gesellschaftsvertrag oder Satzung sichergestellt ist, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge im Sinne des § 285 Nummer 9 des Handelsgesetzbuches der Mitglieder der Geschäftsführung, des Aufsichtsrates, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung auf der Internetseite des Finanzministeriums sowie im Anhang zum Jahresabschluss jeweils für jede Personengruppe sowie zusätzlich unter Namensnennung die Bezüge jedes einzelnen Mitglieds dieser Personengruppen unter Aufgliederung nach Komponenten im Sinne des § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches veröffentlicht werden; die individualisierte Ausweisungspflicht gilt auch für:

a)

Leistungen, die den genannten Mitgliedern für den Fall einer vorzeitigen Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind und deren Voraussetzungen,

b)

Leistungen, die den genannten Mitgliedern für den Fall der regulären Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind, mit ihrem Barwert sowie den von der Gesellschaft während des Geschäftsjahres hierfür aufgewandten oder zurückgestellten Betrag unter Angabe der vertraglich festgelegten Altersgrenze,

c)

während des Geschäftsjahres vereinbarte Änderungen dieser Zusagen und

d)

Leistungen, die einem früheren Mitglied, das seine Tätigkeit im Laufe des Geschäftsjahres beendet hat, in diesem Zusammenhang zugesagt und im Laufe des Geschäftsjahres gewährt worden sind. Eine Sicherstellung für die individualisierte Ausweisung von Bezügen und Leistungszusagen ist im Falle der Beteiligung an einer bestehenden Gesellschaft auch dann gegeben, wenn in Gesellschaftsvertrag oder Satzung die erstmalige individualisierte Ausweisung spätestens für das zweite Geschäftsjahr nach Erwerb der Beteiligung festgelegt ist.

Die Kommunalaufsichtsbehörde kann in besonderen Fällen Ausnahmen von den Nummern 2 und 4 zulassen. Wird von Satz 1 Nummer 4 eine Ausnahme zugelassen, kann auch von Satz 1 Nummer 5 eine Ausnahme zugelassen werden.

(2) Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 gilt für die erstmalige unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an einer Gesellschaft einschließlich der Gründung einer Gesellschaft, wenn der Gemeinde alleine oder zusammen mit anderen Gemeinden, Kreisen, Ämtern oder Zweckverbänden oder zusammen mit einer Beteiligung des Landes mehr als 50 % der Anteile gehören. Bei am 31. Juli 2015 bestehenden Gesellschaften, an denen die Gemeinde alleine oder zusammen mit anderen Gemeinden, Kreisen, Ämtern oder Zweckverbänden unmittelbar oder mittelbar oder zusammen mit dem Land mit mehr als 50 % beteiligt ist, trifft die Gemeinde eine Hinwirkungspflicht zur Anpassung an die Vorgaben des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 5. Die Hinwirkungspflicht nach Satz 2 bezieht sich sowohl auf die Anpassung von Gesellschaftsvertrag oder Satzung als auch auf die mit Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 verfolgte Zielsetzung der individualisierten Ausweisung der dort genannten Bezüge und Leistungszusagen.