



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2018**

### **Nr. 5 Angabe der Gesamtbezüge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen im Beteiligungsbericht - häufige Verstöße gegen Veröffentlichungspflichten**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

## **Nr. 5 Angabe der Gesamtbezüge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen im Beteiligungsbericht - häufige Verstöße gegen Veröffentlichungspflichten**

In Rheinland-Pfalz gibt es etwa 390 Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts<sup>176</sup>, an denen Kommunen beteiligt sind. In diesen Unternehmen werden vielfältige kommunale Aufgaben erledigt, wie zum Beispiel die Versorgung mit Strom und Wasser, der Betrieb von Bädern und die Verwaltung von Wohnungen und Grundstücken.

Die Auslagerung solcher Aufgaben aus den kommunalen Haushalten kann zu Steuerungs- und Informationsdefiziten in den Gemeinderäten und den Verwaltungen führen, da unternehmerische Entscheidungen den Organen der Unternehmen (insbesondere Geschäftsführer, Vorstände und Aufsichtsräte) obliegen. Daher enthält die Gemeindeordnung eine Reihe von Anforderungen, um einen ausreichenden Einfluss der Gemeinden und Gemeindeverbände auf ihre Beteiligungen zu gewährleisten. Hierzu gehört u. a. die Verpflichtung der Gemeindeverwaltung, dem Gemeinderat jährlich einen Bericht über die Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts, an denen die Gemeinde mit mindestens 5 % unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, vorzulegen<sup>177</sup>. Mit den Beteiligungsberichten soll eine größere Transparenz hinsichtlich der ausgegliederten Aufgabenerfüllung in Privatrechtsform geschaffen werden<sup>178</sup>.

Der Beteiligungsbericht dient nicht nur der Rats-, sondern auch der Öffentlichkeitsinformation. Um den Einwohnern Art und Ausmaß der Beteiligungen zu verdeutlichen, ist der Bericht zusammen mit dem kommunalen Jahresabschluss an sieben Werktagen öffentlich auszulegen<sup>179</sup>.

Der Mindestinhalt des jährlichen Berichts ist in § 90 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 bis 4 GemO vorgegeben. Danach sollen u. a. die Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe eines Unternehmens<sup>180</sup> für jede Personengruppe in die Berichte aufgenommen werden<sup>181</sup>.

Abweichend von dieser Soll-Vorschrift enthielten die meisten Beteiligungsberichte zu den Bezügen der Geschäftsführer und Vorstände, insbesondere bei Alleinbestellung, bislang keine Angaben.

Für den Verzicht sprachen aus Sicht der Kommunen folgende Gründe:

- Die landesrechtliche Verpflichtung zur Darstellung der Vergütungsangaben der Geschäftsführung stehe unter dem bundesrechtlichen Vorbehalt des § 286 Abs. 4 HGB, wonach Angaben zu den Gesamtbezügen der Geschäftsführung

---

<sup>176</sup> Mehrheitlich in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).

<sup>177</sup> § 90 Abs. 2 Satz 1 GemO. Diese Verpflichtung gilt auch für die kommunalen Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen (§ 86 Abs. 3 Satz 3 GemO) sowie für kommunale Anstalten (§ 86 b Abs. 5 Satz 1 GemO).

<sup>178</sup> Landtagsdrucksache 13/2306 vom 24. November 1997, S. 41.

<sup>179</sup> § 114 Abs. 2 Satz 2 GemO.

<sup>180</sup> Ein der Geschäftsführung einer GmbH vergleichbares Organ ist der Vorstand einer Aktiengesellschaft.

<sup>181</sup> § 90 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO. Der Begriff der Gesamtbezüge ist in der Gemeindeordnung nicht definiert. Zur Auslegung kann hilfsweise auf § 285 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a HGB zurückgegriffen werden, wonach die Gesamtbezüge die Summe aller Vergütungsbestandteile (zum Beispiel Gehälter, Gewinnbeteiligungen, Aufwandsentschädigungen und Provisionen) bezeichnen.

unterbleiben können, wenn sich daraus die Bezüge eines Mitglieds dieses Organs feststellen lassen<sup>182</sup>.

- Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schließe Gehaltsangaben mit Ausnahme solcher auf freiwilliger Basis nach Zustimmung der Betroffenen grundsätzlich aus<sup>183</sup>.

Diese Rechtsauffassung trifft aus folgenden Erwägungen nicht zu:

- § 286 Abs. 4 HGB regelt Ausnahmen von Publizitätspflichten im Anhang zum handelsrechtlichen Jahresabschluss. Die Vorschriften des rheinland-pfälzischen Gemeinderechts ordnen keine entsprechende Geltung dieser Regelung für den Beteiligungsbericht an<sup>184</sup>.
- Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Handelsrecht<sup>185</sup> erstreckt sich nicht auf die Ausgestaltung kommunaler Beteiligungsberichte. Diese unterliegt der aus Art. 70 Abs. 1 GG folgenden Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Kommunalrecht. Daher bedürfen kommunalrechtliche Regelungen der Länder keiner verfassungskonformen Auslegung mit dem Ziel einer Anpassung an handelsrechtliche Regelungen des Bundes.
- Die Ausgestaltung von § 90 Abs. 2 Satz 2 GemO als Soll-Vorschrift ermöglicht einen Verzicht auf Vergütungsangaben nur, wenn ein wichtiger Grund der vorgeschriebenen Handhabung entgegensteht, also in atypischen Fällen<sup>186</sup>. Der derzeit regelhafte Verzicht ist damit nicht vereinbar. Im Rahmen der Soll-Vorschrift anzuerkennende atypische Fälle mögen denkbar sein, wenn sich eine Kommune im Einzelfall - etwa wegen eingeschränkter Einflusses auf das Unternehmen aufgrund geringer Beteiligungsquote - die erforderlichen Daten nicht beschaffen kann.
- Auch Grundrechte Betroffener, insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, nötigen nicht zu einer verfassungskonformen Reduktion des Wortlauts von § 90 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO. Zwar gewährleistet das genannte Grundrecht die Befugnis des Einzelnen, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte, zu denen auch die Höhe des Arbeitsentgelts gehört, offenbart werden<sup>187</sup>. Es kann jedoch durch hinreichend bestimmte gesetzliche Regelungen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, eingeschränkt werden. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sind umso höhere Anforderungen an die legitimierenden Allgemeininteressen zu stellen, je größer der Personenkreis ist, dem der persönliche Lebenssachverhalt offenbart wird. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen dem Beteiligungsbericht, der nach § 90 Abs. 2 Satz 1 GemO ratsöffentlich wird, und dem nach § 114 Abs. 2 GemO zusammen mit dem kommunalen Jahresabschluss öffentlich auszulegenden Beteiligungsbericht.

---

<sup>182</sup> Dementsprechend enthielten die Beteiligungsberichte beispielsweise folgende Hinweise: „Auf die Angabe der Bezüge der Geschäftsleitung wird gemäß § 286 Abs. 4 HGB verzichtet.“ „Für die Geschäftsleiterbezüge wurde von der Schutzklausel des § 286 Abs. 4 HGB Gebrauch gemacht.“

<sup>183</sup> Beispiel aus den Beteiligungsberichten einer kreisfreien Stadt: „Auf die Angabe der Bezüge der Geschäftsführung/Vorstände wird i. d. R. aus Datenschutzgründen verzichtet.“

<sup>184</sup> Die Gemeindeordnungen anderer Länder sehen hingegen die entsprechende Anwendung von § 286 Abs. 4 HGB ausdrücklich vor, zum Beispiel § 105 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO Baden-Württemberg.

<sup>185</sup> Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

<sup>186</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. Februar 1973 - VIII C 49.72, juris Rn. 32.

<sup>187</sup> Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 14. Mai 2012 - 7 CE 12.370, juris Rn. 14; Bundessozialgericht, Urteil vom 14. Februar 2007 - B 1 A 3/06 R, juris Rn. 21, SozR 4-2400 § 35a Nr. 1, Rn. 22.

Bei Ersterem erhält nur ein eng begrenzter Personenkreis Kenntnisnahme von individualisierbaren Gesamtbezügen. Daher ist der damit verbundene Eingriff in das Recht der Geschäftsführer und Vorstände auf informationelle Selbstbestimmung von vergleichsweise geringem Gewicht. Er ist durch das Interesse an der zumindest gemeindeinternen Transparenz kommunaler Beteiligungen gerechtfertigt<sup>188</sup>. Die durch § 90 Abs. 2 GemO hergestellte Ratsöffentlichkeit führt nicht zur Öffentlichkeit der Bezügeangaben. Die Ratsmitglieder unterliegen der Verschwiegenheitspflicht nach § 20 Abs. 1 GemO. Soweit der Rat über die Angemessenheit individualisierbarer Gesamtbezüge beraten will, ist grundsätzlich die Öffentlichkeit auszuschließen<sup>189</sup>.

Im Fall der öffentlichen Auslegung des Beteiligungsberichts nach § 114 GemO ist § 20 Abs. 1 GemO zu beachten<sup>190</sup>. Danach dürfen u. a. Vorgänge, welche die privaten Verhältnisse einzelner Personen betreffen, nicht mit ausgelegt werden. In Fällen, in denen die Angabe von Gesamtbezügen Rückschlüsse auf die Bezüge eines Organmitglieds zulässt, könnte die auszulegende Fassung des Beteiligungsberichts zum Beispiel mit Schwärzungen versehen werden oder es wird auf Bezügeangaben verzichtet.

Die vorstehenden Ausführungen werden vom Ministerium des Innern und für Sport geteilt. Das Ministerium hat dem Rechnungshof mitgeteilt<sup>191</sup>, dass sich der Kommunalverfassungsgeber bewusst für eine Offenlegung der Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats gegenüber dem Gemeinderat entschieden habe und die Vorschriften des Handelsgesetzbuches insoweit nicht relevant seien. Zudem werde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch § 90 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO in zulässiger Weise eingeschränkt.

Die dem Gemeinderat vorzulegenden Beteiligungsberichte sind an die gesetzlichen Anforderungen anzupassen<sup>192</sup>.

---

<sup>188</sup> Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 14. November 2013 - 3 KO 900/11, juris Rn. 57 ff.

<sup>189</sup> § 35 Abs. 1 Satz 1 GemO.

<sup>190</sup> § 114 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz GemO.

<sup>191</sup> Schreiben an den Rechnungshof vom 21. Februar 2018, Az.: 17 023-90.1:332.

<sup>192</sup> Hierauf sollten auch die Aufsichtsbehörden achten, denen der Beteiligungsbericht auf Verlangen vorzulegen ist (§ 90 Abs. 3 GemO).