

**Zur Kompetenz des Bundes für ein Gesetz zur Offenlegung
von Managergehältern in Unternehmen der öffentlichen
Hand, an denen die Länder und/oder Kommunen beteiligt
sind**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: [REDACTED]

Ausarbeitung WF III G - 118/06

Abschluss der Arbeit: 27.4.2006

Fachbereich III: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist für privat-rechtlich organisierte Unternehmen mit Beteiligung der öffentlichen Hand weitgehend unproblematisch gegeben. Insoweit besitzt der Bund auch die Kompetenz für ein Gesetz zur Offenlegung von Managergehältern in Unternehmen, an denen Länder bzw. Kommunen beteiligt sind.

Für die öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen ohne erwerbswirtschaftliche Tätigkeit ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hingegen grundsätzlich nicht einschlägig. Nehmen solche Unternehmen jedoch am Wettbewerb teil, kommt eine Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Betracht. Die Kompetenzen der Länder und Kommunen sind in der Weise zu berücksichtigen, dass eine Bundesregelung lediglich materiell-rechtliche Bereiche betreffen darf, während die Regelungsbefugnis für Unternehmensverfassung und –organisation bei den Ländern und Kommunen verbleibt. Eine Vorschrift zur Offenlegung von Managergehältern ist als materiell-rechtliche Regelung anzusehen, so dass hierfür eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Privatrechtlich organisierte Unternehmen der öffentlichen Hand	4
3.	Öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen	5
4.	Ergebnis	7

1. Einleitung

Unternehmen der öffentlichen Hand existieren in vielfältiger Form, von privatrechtlich organisierten Unternehmen mit mehr oder weniger starker Beteiligung der öffentlichen Hand über Anstalten des öffentlichen Rechts, die am Wettbewerb teilnehmen (wie z.B. Sparkassen, kommunale Energieversorger) oder nicht gewinnorientiert arbeiten (zum Beispiel Universitäten oder Theaterhäuser) bis zu öffentlich-rechtlichen Monopolunternehmen (wie früher Telekommunikationsunternehmen). Eine einheitliche Bundeskompetenz zur Schaffung allgemeiner Regeln für diese verschiedenen öffentlichen Unternehmen gibt es nicht.¹

Mit Gesetz vom 3. August 2005² wurde das Handelsgesetzbuch (HGB) geändert und in § 285 S. 1 Nr. 9 a HGB für Vorstandsmitglieder von börsennotierten Aktiengesellschaften die Verpflichtung zur Angabe der den einzelnen Vorstandsmitgliedern gewährten Bezüge vorgeschrieben. Es stellt sich die Frage, inwieweit diese Vorschriften auch für öffentlich-rechtliche Unternehmen gelten bzw. ob der Bund entsprechende Vorschriften für Unternehmen der öffentlichen Hand schaffen könnte. Hier ergibt sich insbesondere ein Problem bei der Abgrenzung zu Länderkompetenzen, wenn Unternehmen der Länder oder Kommunen betroffen sind.

2. Privatrechtlich organisierte Unternehmen der öffentlichen Hand

Wird ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen wie beispielsweise eine Aktiengesellschaft oder GmbH ganz oder zum Teil von der öffentlichen Hand gehalten, gilt wie bei rein privater Beteiligung das allgemeine Wirtschaftsrecht.³ Der Bundesgesetzgeber kann sich insofern auf eine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) berufen. Die privatrechtlich organisierten öffentlichen Unternehmen unterliegen daher dem neu eingeführten § 285 S. 1 Nr. 9 a HGB, so dass die für börsennotierte Aktiengesellschaften geregelte Offenlegungspflicht von Bezügen der Vorstandsmitglieder auch für solche mit Beteiligung der öffentlichen Hand gelten.

1 Vgl. Stober, Neuregelung des Rechts der öffentlichen Unternehmen?, NJW 2002, 2357, 2362.

2 Gesetz über die Offenlegung der Vorstandsvergütungen vom 10.8.2005, BGBl. I, S. 2267.

3 Pfitzer/Oser/Orth, Deutscher Corporate Governance Kodex, 2. Auflage 2005, S. 441; Roth, in: Roth/Altmeppen, Kommentar zum GmbHG, 5. Auflage München 2005, § 1 Rn. 27.

3. Öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen

Für öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen – insbesondere die öffentlich-rechtlichen Anstalten – gilt die neu eingeführte Bestimmung des HGB nicht. Es stellt sich die Frage, ob der Bund für diese Rechtsformen entsprechende Regelungen schaffen kann. Da die Gesetzgebung nach Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich den Ländern zusteht, muss dem Bund für die betroffene Materie eine Gesetzgebungsbefugnis vom Grundgesetz besonders zugewiesen sein. Im vorliegenden Fall kommt Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) in Betracht.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bezweckt, dem Bund die Möglichkeit einer einheitlichen Gestaltung des wirtschaftlichen Lebens und der wirtschaftlichen Betätigung zu geben.⁴ Der erfasste Regelungsbereich geht über die ausdrücklich in der Norm genannten Wirtschaftszweige hinaus, die nur beispielhaft zu verstehen sind.⁵ Sinn und Zweck der Kompetenznorm – die umfassend einheitliche Gestaltung des Wirtschaftslebens – sprechen dafür, eine **nicht-erwerbswirtschaftliche Tätigkeit** der öffentlichen Hand von vornherein aus dem Anwendungsbereich auszuschließen. Nicht am Wirtschaftsleben teilnehmende Unternehmen können von einer Kompetenznorm zur Regelung des Wirtschaftslebens nicht erfasst sein.⁶ Diese Differenzierung liegt auch dem Klammerzusatz der Norm zugrunde, in dem das öffentlich-rechtliche Versicherungswesen ausdrücklich ausgenommen ist.⁷ Eine Bundeskompetenz zur Regelung der Offenlegung von Managergehältern in nicht-erwerbswirtschaftlich tätigen öffentlichen Unternehmen ist daher aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht gegeben.

Grundsätzlich kann die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft jedoch auch die wirtschaftliche Betätigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts erfassen.⁸ Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist nicht auf das öffentliche oder private Wirtschaftsrecht begrenzt, so dass auch der Staat als Wirtschaftssubjekt erfasst sein kann.⁹ Jedoch ergeben sich dabei Probleme, wenn juristische Personen der Länder oder Kommunen betroffen sind. Hier entstehen Abgrenzungsprobleme, wenn es sich weniger

4 BVerfGE 8, 149; 29, 409.

5 BVerfGE 29, 402, 408 ff.

6 So Stober, NJW 2002, 2357, 2363.

7 So Stober, NJW 2002, 2357, 2363.

8 Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Stand August 2005, Art. 74 Rn. 135;

9 Stettner, in: Dreier, Kommentar zum Grundgesetz, Tübingen 1998, Art. 74 Rn. 53.

um Wirtschaftsunternehmen i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG handelt, sondern die Verwaltungstätigkeit im Vordergrund steht.

Nach Art. 30, 83 ff. GG sind für das Handeln der Verwaltung grundsätzlich die Länder zuständig. In diesem Zusammenhang sind sie auch berechtigt, die Verwaltungsorganisation zu regeln und öffentliche Unternehmen zu errichten.¹⁰ Insbesondere das Recht der öffentlichen Anstalten ist traditionell – mit Ausnahme der die bundesunmittelbaren Anstalten nach Art. 86 GG betreffenden Regelungen – Sache der Länder.¹¹ Auch die öffentlich-rechtlichen Kommunalunternehmen gehören zum Regelungsbereich der Länder.¹²

Bezüglich der **erwerbswirtschaftlich tätigen** öffentlich-rechtlichen Unternehmen ist daher eine Abgrenzung zu dem den Ländern vorbehaltenen Bereich vorzunehmen. Für das Sparkassenrecht hat das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang zwischen formellen und materiellen Vorschriften differenziert. Das formelle Sparkassenrecht soll dabei der Regelungskompetenz der Länder unterliegen, während dem Bund aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Befugnis zur Regelung des materiellen Rechts zustehen soll.¹³ Als Regelungen des materiellen Anstaltsrechts sind Normen zum Verhalten der Anstalten in der Wirtschaft anzusehen – ihre Geschäftspolitik und Geschäftsführung –, während das formelle Anstaltsrecht die Frage der Anstaltsverfassung und -organisation betrifft.¹⁴ Die Offenlegung von Bezügen ist keine Frage der Errichtung und Organisation von Anstalten, so dass es sich um einen materiellrechtlichen Teil der Geschäftsführung handelt. Es ist daher für die erwerbswirtschaftlich tätigen Unternehmen des öffentlichen Rechts auch im Bereich der Länder und Kommunen auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts von einer Bundeskompetenz auszugehen.

10 BVerwGE 75, 292, 298.

11 Schneider, Das Finanzierungsrecht der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, in: Festschrift für Riesenfeld, Heidelberg 1983, 237, 240.

12 BVerwGE 75, 292, 297 ff.

13 BVerwGE 75, 292, 299.

14 BVerwGE 75, 292, 299; Wolf, Anstalt des öffentlichen Rechts als Wettbewerbsunternehmen, Köln 2002, S. 381.

