

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 – 152/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

10. Dezember 2014

Entwurf eines Gesetzes zur Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder von Geschäftsführungsorganen und Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen im Land Schleswig-Holstein (Drs. 18/2234)

Sehr geehrter Herr Rother,

in der 80. Sitzung des Finanzausschusses am 20. November 2014 wurde der Wissenschaftliche Dienst gebeten, zu Fragen im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder von Geschäftsführungsorganen und Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen im Land Schleswig-Holstein (Drs. 18/2234) Stellung zu nehmen.

1. Sachverhalt

Der Gesetzentwurf sieht vor, durch Änderungen in der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹, des Sparkassengesetzes, der Gemeindeordnung (GO)², des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit sowie die Schaffung eines Vergütungsoffenlegungsgesetzes Land und Kommunen bei einer unmittelbar oder mittelbar bestehenden mehrheitlichen Beteiligung an privatrechtlichen Gesellschaften zu verpflichten, auf eine individualisierte Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder der Geschäftsführungsorga-

¹ Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.06.1992, GVOBl. S. 381, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13.12.2013, GVOBl. S. 494.

² Gemeindeordnung in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. S. 57, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.07.2014, GVOBl. S. 129.

ne und Aufsichtsgremien im Jahresabschluss hinzuwirken; dabei treffen Hinwirkungspflichten auch die Träger der öffentlich-rechtlichen Sparkassen (Drs. 18/2234, S. 3).

Zu klären ist, welche konkreten Rechtsfolgen mit einer solchen „Hinwirkungspflicht“ verbunden sind. Dabei soll wunschgemäß auch darauf eingegangen werden, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn die „Hinwirkungspflicht“ nicht erfüllt wird.

2. Rechtliche Würdigung

Mit der Umsetzung der im Entwurf eines Gesetzes zur Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder von Geschäftsführungsorganen und Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen im Land Schleswig-Holstein vorgesehenen „Hinwirkungspflichten“ würde kein neuer Rechtsbegriff eingeführt.

Vielmehr bestimmt die Landeshaushaltsordnung beispielsweise bereits – entsprechend der Bundshaushaltsordnung³ –, dass das zuständige Ministerium darauf *hinwirken* soll, dass ein Unternehmen, an dem das Land unmittelbar oder mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist, nur mit ihrer oder seiner Einwilligung eine Beteiligung von mehr als dem vierten Teil der Anteile eines anderen Unternehmens erwirbt, eine solche Beteiligung erhöht oder sie ganz oder zum Teil veräußert (§ 65 Abs. 3 Satz 1 LHO).⁴ Besteht keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes⁵, so soll das zuständige Ministerium, soweit das Interesse des Landes dies erfordert, bei Unternehmen, die nicht Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien oder Genossenschaften sind, darauf *hinwirken*, dass dem Land in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 des HGrG eingeräumt werden (§ 67 Satz 1 LHO)⁶.

Ferner bestimmt die Gemeindeordnung beispielsweise, dass Gemeinden bei den Aufgabenträgern nach § 95o Abs. 1 GO und bei den gemeinsamen Kommunalunternehmen, Zweckverbänden und Gesellschaften nach § 95o Abs. 3 GO darauf *hinzuwirken* haben, dass ihnen das Recht eingeräumt wird, von diesen alle erforderlichen Informationen und Unterlagen für die Zusammenfassung der Jahresabschlüsse zu verlangen

³ Bundshaushaltsordnung (BHO) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.07.2013, BGBl. I S. 2395.

⁴ Entspricht § 65 Abs. 3 Satz 1 BHO.

⁵ Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.07.2013, BGBl. I S. 2398.

⁶ Entspricht § 67 Satz 1 BHO.

(§ 95o Abs. 5 GO), und dass Gemeinden, wenn ihnen mehr als 50 % der Anteile an einer Gesellschaft gehören, auf bestimmte Anforderungen wie etwa die Aufstellung eines Wirtschaftsplans in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung *hinzuwirken* haben (§ 102 Abs. 4 Satz 1 GO).

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch kommt dem Wort „hinwirken“ die Bedeutung zu: „Anstrengungen unternehmen, sich einsetzen, um etwas zu veranlassen“ (Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Band 4, 3. Aufl. 1999). Es ist nichts dafür ersichtlich, dass das Wort im Kontext des Entwurfs eines Gesetzes zur Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder von Geschäftsführungsorganen und Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen im Land Schleswig-Holstein (Drs. 18/2234) in anderer Weise zu verstehen wäre. Das bedeutet also, dass die nach den Regelungen des Gesetzentwurfs jeweils durch eine Hinwirkungspflicht Verpflichteten die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nutzen müssen, damit das jeweils vorgegebene Ziel erreicht wird. Die konkreten Anforderungen an die Umsetzung der Hinwirkungspflicht korrespondieren also mit den tatsächlichen Einflussmöglichkeiten im Einzelfall (so auch Gesetzesbegründung, Drs. 18/2234, S. 24; vgl. auch *Eibelshäuser/Nowak*, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 65 BHO RN 72, die im Kontext der Bundeshaushaltsordnung davon sprechen, die Bundesministerien sollten „ihre Möglichkeiten ausschöpfen, um sicherzustellen (...)“).

Gegen die Regelung einer solchen Hinwirkungspflicht bestehen keine rechtlichen Bedenken (vgl. *VGH München*, KommJur 2012, S. 424, 426)⁷. Es handelt sich um eine verwaltungsinterne Vorgabe, wie der öffentliche Träger bzw. Anteilseigner den im Rahmen des Gesellschaftsrechts verbleibenden Spielraum unternehmensintern auszufüllen hat, und gehört „zu den bewährten Instrumenten des Wirtschaftsverwaltungsrechts“ (*Hesse*, Die Veröffentlichungspflicht für Vorstandsvergütung, 2013, S. 435 m. w. N.).

Den Hinwirkungspflichten unterliegen jeweils konkrete Rechtsadressaten, wie beispielsweise im Rahmen von § 65 Abs. 1 LHO-E das Land. Wenn die jeweils benannten Rechtsadressaten ihren Hinwirkungspflichten im Einzelfall nicht nachkommen,

⁷ Der Beschluss des *VGH München* bezog sich insoweit auf § 94 Abs. 1 Nr. 5 der bayerischen Gemeindeordnung (BayGO i. d. F. d. B. vom 22. August 1998, GVBl. S. 796, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. Juli 2014, GVBl. S. 286), wonach Gemeinden, wenn ihnen Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang gehören, darauf *hinzuwirken* haben, dass jedes Mitglied des geschäftsführenden Unternehmensorgans vertraglich verpflichtet wird, die ihm im Geschäftsjahr jeweils gewährten Bezüge im Sinn von § 285 Nr. 9 Buchst. a HGB der Gemeinde jährlich zur Veröffentlichung entsprechend § 94 Abs. 3 Satz 2 BayGO mitzuteilen.

können sich hieraus für Dritte keine negativen Rechtsfolgen ergeben. Dagegen kann gegen Rechtsadressaten, die einer gesetzlich geregelten Hinwirkungspflicht nicht nachkommen, wie auch bei Rechtsverletzungen im Übrigen mit den jeweils zur Verfügung stehenden Mitteln der Rechtsaufsicht vorgegangen werden (*VGH München*, KommJur 2012, S. 424, 426).

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger