LAB
ERFOLGSFAKTOR: MENSCH

zeppelin universität
zwischen
Wirtschaft Kultur Politik
Lehrstuhl für Public Management & Public Policy

Public Pay Studie 2026

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 Studiengangsleiter des Masterstudiengangs Public Management mit optionalen Schwerpunkten „Kommunalwirtschaft“ oder „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 ERFOLGSFAKTOR: MENSCH	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-Managementbesetzungen möglich zu machen. LAB & Company Düsseldorf GmbH Hammer Str. 19 | 40219 Düsseldorf www.LABcompany.net Tel.: 0211 159 799 0 | DUS@LABcompany.net

Autorenschaft:

Prof. Dr. Ulf Papenfuß
Dr. Christian A. Schmidt
Fabian T. Poppeck
(Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität, Friedrichshafen)

Mitarbeit:

Heike Schoon-Pernkopf
Elke Vorholt
Sandra Harling
(LAB & Company Düsseldorf GmbH)

Bitte zitieren als:

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Poppeck, F. T. (2026): Public Pay Studie 2026: Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen, Perspektiven für digitale Governance und nachhaltige Vergütungsstrukturen (P-Pay), Friedrichshafen. https://doi.org/10.48586/zu/01241

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Poppeck, F. T. (2026): Public Pay Study 2026: Executive Director Pay in Government-Owned Enterprises, Perspectives for Digital Governance and Sustainable Pay Structures (P-Pay), Friedrichshafen.

Veröffentlichungsdatum: August 2026

Creative-Commons-Lizenz:

Weitere Studien: puma.zu.de/download

Master Public Management mit optionalen Schwerpunkten „Kommunalwirtschaft“ oder „Digitalisierung“ – Netzwerkbildung, Persönlichkeitsentwicklung, Zukunftsgestaltung – Berufsbegleitend studierbar. http://www.zu.de/pm-master

ZU|kunftssalon Public Corporate Governance: Integrierte Gestaltung mit Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen und digitale Daseinsvorsorge. 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
puma.zu.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis ... 4
Executive Summary ... 6
Vorwort ... 8
1. Motivation und Bedarf der Studie ... 10
2. Methodik der Studie ... 13
2.1 Unternehmensidentifizierung und Datenbasis ... 13
2.2 Erläuterung zu Auswertungsaspekten und statistischen Maßen ... 15
3. Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen: Anforderungen und empirische Befunde ... 18
3.1 Substanzielle Regelungsunterschiede zur Vergütung in Public Corporate Governance Kodizes und Anforderungen zu nachhaltigen Vergütungsstrukturen ... 18
3.1.1 Anforderungen an die Ausgestaltung der Vergütung in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes insbesondere zu Vergleichsgruppen ... 18
3.1.2 Anforderungen und Perspektiven zu nachhaltigen Vergütungsstrukturen ... 21
3.2 Befunde zur Entwicklung der Vergütung im Vorjahresvergleich ... 23
3.3 Branchenübergreifende Befunde zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung und Branchenvergleich bei Kommunen ... 26
3.4 Branchensteckbriefe zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung bei Kommunen ... 30
3.4.1 Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke ... 30
3.4.2 ÖPNV/Verkehr & Transport ... 31
3.4.3 Abfall- & Abwasserentsorgung ... 32
3.4.4 Flug- & Seehäfen ... 33
3.4.5 Krankenhäuser ... 34
3.4.6 Messen & Kongresse ... 35
3.4.7 Wohnungswesen ... 36
3.4.8 Grund- & Gebäudewesen ... 37
3.4.9 IT/Digitalisierung ... 38
3.4.10 Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing ... 39
3.4.11 Kultur, Kunst & Erholung ... 40
3.4.12 Gesundheits- & Sozialwesen ... 41
3.4.13 Bildung, Wissenschaft & Forschung ... 42
3.4.14 Sparkassen ... 43
3.4.15 Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ... 44
3.5 Befunde zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung bei Bund und Bundesländern ... 45
4. Befunde zur Ausgestaltung der Top-Managementvergütung von Frauen und Männern in der gesellschaftspolitischen Debatte um Gender Pay Gap ... 47
5. Erstellung von Vergleichsgruppen für Vergütungsentscheidungen und Perspektiven für digitale Governance und nachhaltige Vergütungsstrukturen ... 50
5.1 Anforderungen für die Erstellung und Dokumentation einer Vergleichsgruppe ... 53
5.2 Erstellung einer Vergleichsgruppe mit digitalen Vergütungsportalen ... 56
6. Vergütungstransparenz als positives Gestaltungsthema und zur Stärkung des Vertrauens in den Staat ... 58
6.1 Anforderungen in Gesetzen und Public Corporate Governance Kodizes zur Vergütungsoffenlegung ... 58
6.2 Befunde zur divergierenden Transparenzkultur bei der Vergütungsoffenlegung ... 60
7. Fazit und Ausblick ... 66
Literaturverzeichnis ... 69

Anhang 72
Anlage 1: Regelungsunterschiede in Public Corporate Governance Kodizes zur Bemessung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen in der Vergleichsgruppe bei Bund, Bundesländern und Landeshauptstädten 72
Anlage 2: Regelungsunterschiede in Public Corporate Governance Kodizes zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen von Bund, Bundesländern und Landeshauptstädten 73
Anlage 3: Regelungsunterschiede zur Offenlegung der Top-Managementvergütung in Gemeindeordnungen und Transparenz- und Offenlegungsgesetzen auf kommunaler Ebene in Beteiligungsberichten und auf Unternehmensebene in Jahresabschlüssen 74
Anlage 4: Regelungsunterschiede in Sparkassengesetzen zur Offenlegung der Top-Managementvergütung von Sparkassen in Jahresabschlüssen bzw. auf Unternehmensebene 76
Anlage 5: Mustertabelle zur Vergütungsoffenlegung bei Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen 77
Anlage 6: Executive Summary (English Version) 78

Executive Summary

Die Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen ist ein zentraler Faktor für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat. Sie gilt als Kristallisationspunkt guter Unternehmensführung und besitzt besondere Bedeutung im Wettbewerb um die fachlich und charakterlich besten Köpfe für die Unternehmenslenkung sowie die Gesellschafts- und Demokratiegestaltung im öffentlichen Sektor. Kontroverse Debatten unterstreichen die strukturelle Relevanz, Aktualität und Dringlichkeit des Themas.

Die Public Pay Studie 2026 analysiert die Höhe, Ausgestaltung und Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen und zeigt Perspektiven für nachhaltige Vergütungsstrukturen. Als einzige frei verfügbare Studie dieser Art in Deutschland liefert sie eine einzigartige Informationsgrundlage. Die Untersuchung umfasst insgesamt 10.400 Top-Managementmitglieder aus 7.145 öffentlichen Unternehmen der Städte mit einer Einwohnerzahl von über 30.000, der Landkreise sowie von Bund und Bundesländern. Für diese Grundgesamtheit wurden für 2.139 Personen aus 1.234 öffentlichen Unternehmen die zum Veröffentlichungszeitpunkt der Studie in testierten Jahresabschlüssen und amtlichen Beteiligungsberichten flächendeckend für das Geschäftsjahr 2024 verfügbaren Vergütungsdaten identifiziert. Dieser methodische Ansatz gewährleistet eine besonders belastbare und nachvollziehbare Datengrundlage. Die Studie bietet einen fundierten Orientierungsrahmen für laufende Debatten und eine wertvolle Grundlage für Reflexionsfragen im Arbeitsalltag.

Die Entwicklung der Gesamtdirektvergütung pro Kopf (Fixvergütung, variable Vergütung und Sach-/Nebenleistungen) zeigt einen Anstieg zum Vorjahr um 4,1 %. Bei 20,9 % der Top-Managementmitglieder ist die Vergütung niedriger als im Vorjahr, bei 79,1 % konstant oder höher. In der Branche „Energie, Wasserversorgung und Stadtwerke“ beträgt der Anstieg 2,4 %; Sparkassen verzeichnen trotz des bereits höchsten Vergütungsniveaus mit 5,3 % einen mehr als doppelt so hohen Anstieg. Bei Krankenhäusern gibt es keinen Anstieg. Im hohen Vergütungsbereich steigt die Vergütung um 5,7 %, im niedrigen Vergütungsbereich bleibt sie hingegen konstant.

Die Gesamtdirektvergütung pro Kopf liegt bei 186.000 Euro, allerdings mit substanziellen Unterschieden zwischen Branchen und Unternehmensgrößenklassen. Insgesamt 35,7 % erhalten eine Vergütung unter 150.000 Euro, 45,1 % zwischen 150.000 und 300.000 Euro, 14,1 % zwischen 300.000 Euro und 500.000 Euro und 5,1 % über 500.000 Euro. In „Stadtwerke, Energie- & Wasserversorgung“ (273.000 Euro) und „ÖPNV/Verkehr & Transport“ (202.000 Euro) fällt die Vergütung deutlich höher aus als z. B. in „Gesundheits- & Sozialwesen“ (115.000 Euro). Unternehmensgrößen erklären einen Teil dieser Differenzen; Unterschiede bestehen jedoch auch zwischen gleich großen Unternehmen verschiedener Branchen. Sparkassen weisen mit 439.000 Euro weiterhin den höchsten Median auf.

Bei variabler Vergütung ist der Anteil in der Branche „Energie, Wasserversorgung und Stadtwerke“ mit 18,4 % deutlich höher als bei Sparkassen mit 10,2 %; gegenüber dem Vorjahr stieg der Anteil in beiden Branchen nahezu identisch um rund einen Prozentpunkt, während er bei Krankenhäusern um 4,5 Prozentpunkte zurückging. Unter den Fällen mit entsprechenden Angaben wird bei Stadtwerken in 12,0 % und bei Sparkassen in 25,4 % der Fälle – und damit gut doppelt so häufig – keine variable Vergütung gezahlt.

Im Vergleich zwischen Frauen und Männern beträgt die personenbezogene Vergütung bei Frauen 155.000 Euro und bei Männern 193.000 Euro – ein unbereinigter Gender Pay Gap von 19,7 %. Bei weiblichen Top-Managementmitgliedern zeigt die Gesamtdirektvergütung pro Kopf im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um 2,1 %, während sie bei männlichen konstant ist.

Die Befunde unterstreichen die Notwendigkeit klarer Ausgestaltungskriterien als Grundlage für faktenorientierte Vergütungsentscheidungen. Die hierfür besonders relevanten Kodizes guter Unternehmensführung – sog. Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) – sind weiterhin noch zu selten eingeführt. Zudem weisen bereits vorliegende PCGKs substanzielle Regelungsdefizite auf, insbesondere zu Vergleichsgruppen und nachhaltigen Vergütungsstrukturen. Bei Einführung und Evaluation von PCGKs können neben dem Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) der Expertenkommission auch vorliegende Positivbeispiele einzelner Gebietskörperschaften wertvolle Anknüpfungspunkte bieten.

Zentral für Good Governance ist eine anforderungsgerechte Erstellung einer Vergleichsgruppe für jede Vergütungsentscheidung. Die Studie veranschaulicht, wie diese Anforderung in der übergreifenden Diskussion um Digitalisierung und digitale Entscheidungsunterstützung durch eine anforderungsgerechte digitale Governance mit realistischem Ressourcenaufwand realisiert werden kann. Für konkrete Vergütungsentscheidungen ist jedoch entsprechend einschlägigen Anforderungen die Bildung einer sachgerechten Vergleichsgruppe erforderlich. Eine Vergleichsgruppe mit nicht-anonymisierten Klarnamen ist für die Entscheidungsverantwortlichen für die Festlegung eines Vergütungskorridors zu Beginn des Auswahlprozesses, für die Vertragsverhandlung im Rahmen des Bestellungsprozesses und für den jährlichen Zielvereinbarungsprozess im Kontext variabler Vergütung notwendig und hilfreich.

Die personenbezogene Vergütungsoffenlegung bleibt trotz anhaltender Diskussionen auf kommunaler Ebene mit nur 19,6 % unverändert klar hinter den Transparenzanforderungen zurück; auf Bundes-/Landesebene liegt sie bei 46,0 %. Vergütungstransparenz ist bedeutend für Rechenschaft, Legitimität und Vertrauen und bietet große Potenziale für Organisationskultur und positive Übertragungseffekte. Transparente Vergütungsberichterstattung ist keine unnötige Bürokratie, sondern ein zentraler Werte- und Demokratiebeitrag. Die Transparenzkultur bei der Vergütung schwankt jedoch enorm. In einigen Bundesländern und Städten ist bereits eine sehr hohe Transparenz erreicht und zur Normalität geworden. Bei unmittelbar gehaltenen öffentlichen Unternehmen wird häufiger offengelegt als bei mittelbar gehaltenen Unternehmen. Über 90 % Transparenz erreichen hier u. a. Berlin, Dortmund, Duisburg, Essen, Wiesbaden und der Bund. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk weist eine Transparenzquote von 100 % aus. Dies belegt die Realisierbarkeit und ist der Maßstab für alle Gebietskörperschaften und öffentliche Unternehmen. Angesichts realisierter Positivbeispiele, der besonderen Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen und der Bedeutung von Fair Pay für das Vertrauen in Staat und öffentliche Institutionen ist ein dauerhaftes Zurückbleiben anderer Gebietskörperschaften und Unternehmen nicht mehr zeitgemäß. Die Befunde zeigen, dass Vergütungen in struktureller Gesamtsicht nur bei sehr klaren Regeln offengelegt werden. Derzeit verfügen allerdings nur 7 der 16 Bundesländer/Stadtstaaten über gesetzliche Transparenzvorschriften; auch Regelungen in PCGKs zur Vergütungstransparenz weisen Verbesserungsbedarfe auf, u. a. zur Offenlegung der Altersversorgung. Es bedarf gesetzlicher Regelungen und PCGKs, da das Zusammenspiel der Regulierungsvarianten die größten Effekte für die politisch formulierten Ziele entfaltet.

Das Zusammenwirken von universitärer Forschung und Praxis ist im Kontext der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen weiter von großer Relevanz. Die Public Pay Studie möchte eine Grundlage für eine praxisorientierte Weiterentwicklung von Gesetzen und PCGKs sowie für den gesellschaftlichen Diskurs liefern. Ebenso soll die Studie Impulse für eine faktenbasierte und werteorientierte Entscheidungs- und Transparenzkultur im öffentlichen Sektor und für Chancengerechtigkeit geben. Sie möchte einen wissenschaftlich fundierten Beitrag zur Versachlichung der Diskussion zu Fair Pay ohne ideologisierte Neiddebatten über die Vergütung der Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen leisten.

Vorworte

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

öffentliche Unternehmen spielen eine große Rolle für die nachhaltige Daseinsvorsorge und unser demokratisches Gemeinwesen. Mit Blick auf die Problemlagen und Chancen ist nachhaltige Public Corporate Governance auch ein strategischer Wettbewerbsfaktor für unseren Staat. Gute Governance im Kontext öffentlicher Unternehmen ist Voraussetzung für staatliche Handlungsfähigkeit. Bei zunehmenden Diskussionen im geopolitischen Kontext um „Industriepolitik“ mit öffentlichen Unternehmen und kritische Infrastruktur ist Good Governance zwingend und geboten.

Als Kristallisationspunkt guter Unternehmensführung wird die Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen intensiv diskutiert. Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen sind maßgeblich für die Unternehmenslenkung und auch Demokratiegestaltung und benötigen ein besonderes Kompetenzspektrum. Als Spitzenkräfte mit besonderen Fähigkeiten sollen sie angemessen vergütet werden – Neiddebatten sollte entschieden entgegengetreten werden. Wie für börsennotierte Unternehmen und in PCGKs vorgesehen, muss die Vergütung jedoch in einer Vergleichsgruppe mit nicht-anonymisierten Klarnamen für die Entscheidungsverantwortlichen und Aufsichtsorgane dargestellt werden. Die Public Pay Studie liefert wichtige übergreifende Orientierung – für eine konkrete Vergütungsentscheidung ist eine anforderungsgerechte Bildung einer unternehmensspezifischen Vergleichsgruppe erforderlich.

Angesichts der aktuellen Diskussion um Vertrauen in den Staat ist es bei der Vergütungstransparenz öffentlicher Unternehmen besonders drängend, zeitnah zu handeln. Verschiedene Seiten sprechen sich sehr offensiv für Vergütungstransparenz bei öffentlichen Unternehmen aus. Nach den Befunden folgen den lautstarken Forderungen jedoch vielfach noch keine Handlungen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit zur zeitnahen Einführung und anforderungsgerechten Überarbeitung von gesetzlichen Regelungen und PCGKs in allen Gebietskörperschaften. Transparente Vergütungsberichterstattung ist keine unnötige Bürokratie – sie ist ein wertvoller Organisationsentwicklungsbeitrag. Wer auf andere zu Recht Druck ausübt und Vergütungstransparenz fordert, muss diese im eigenen Verantwortungsbereich öffentlicher Unternehmen umgehend auch selbst realisieren. Einen PCGK mit klaren Regelungen kann jede Gebietskörperschaft einführen und muss nicht auf gesetzgeberische Maßnahmen warten.

Zur Unterstützung der Praxis und zur Realisierung von Forschungszielen ist ein Zusammenwirken von universitärer Forschung und Praxis in der Diskussion um angemessene Top-Managementvergütung und Vergütungstransparenz in öffentlichen Unternehmen besonders relevant. Mein Team und ich danken LAB, insbesondere Klaus Aden, Heike Schoon-Pernkopf und Elke Vorholt, für die Förderung der Studie in den letzten Jahren und die Begleitung der Diskussion in der Praxis. Diese einzigartige Studie hat Deutschland in den letzten Jahren sehr bereichert und bietet eine wertvolle Orientierung für den Alltag und gesellschaftliche Diskussion.

Prof. Dr. Ulf Papenfuß | Lehrstuhl für Public Management & Public Policy | Zeppelin Universität, Akademischer Programmleiter MA Public Management mit den optionalen Schwerpunkten Kommunalwirtschaft oder Digitalisierung, Friedrichshafen

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

Kaum ein Thema wird im Umfeld öffentlicher Unternehmen so regelmäßig und zugleich so kontrovers diskutiert wie die Vergütung ihrer Geschäftsführungen und Vorstände. Dabei geht es nicht primär um die Frage der Höhe von Vergütung, sondern vielmehr um die dahinterstehenden Prinzipien: Transparenz, Nachvollziehbarkeit, nachhaltige Zielsetzungen und eine verantwortungsvolle Unternehmensführung.

Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass sich die Anforderungen an Führungskräfte öffentlicher Unternehmen spürbar verändert haben. Themen wie Digitalisierung, Transformation, Fachkräftemangel, Nachhaltigkeit und regulatorische Anforderungen prägen den Alltag von Top-Managerinnen und Top-Managern zunehmend. Gleichzeitig steigen die Erwartungen von Eigentümern, Aufsichtsgremien und Öffentlichkeit an eine wirksame und verantwortungsvolle Unternehmenssteuerung. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie moderne Vergütungssysteme gestaltet sein müssen, um diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Mit der vorliegenden Public Pay Studie wird erneut ein fundierter Blick auf die Vergütungspraxis im öffentlichen Unternehmenssektor geworfen. Sie schafft Transparenz in einem Bereich, der häufig Gegenstand öffentlicher Debatten ist, für den belastbare Vergleichsdaten jedoch nicht selbstverständlich verfügbar sind, und hat sich daher als wertvolle Informations- und Diskussionsgrundlage etabliert. Was diese Studie aus unserer Sicht besonders wertvoll macht, ist ihre langfristige Perspektive. Viele Fragestellungen lassen sich nicht anhand eines einzelnen Erhebungsjahres beantworten, sondern erst durch die Beobachtung von Entwicklungen über einen längeren Zeitraum. So wird es ermöglicht, Veränderungen sichtbar zu machen, Trends einzuordnen und eine faktenbasierte Diskussion zu fördern.

Als Personalberatung begleiten wir seit vielen Jahren öffentliche und privatwirtschaftliche Organisationen bei der Besetzung von Führungspositionen sowie bei Fragen der Governance und Vergütung. Die vorliegende Studie verbindet wissenschaftliche Analyse mit hoher Praxisrelevanz; deshalb unterstützen wir diese gerne. Unser Anliegen ist es, einen Beitrag zu einer fundierten Diskussion zu leisten und den Austausch zwischen Wissenschaft, Praxis und öffentlichen Institutionen zu fördern. Gerade in einem Umfeld, das sich dynamisch verändert, sind belastbare Daten und ein sachlicher Diskurs wichtiger denn je.

Unser besonderer Dank gilt Prof. Dr. Papenfuß und seinem Team für ihr Engagement und die hohe wissenschaftliche Qualität, mit der diese Studie kontinuierlich weiterentwickelt wird. Wir wünschen Ihnen eine interessante und erkenntnisreiche Lektüre.

Heike Schoon-Pernkopf, Elke Vorholt | Geschäftsführung
LAB & Company Düsseldorf GmbH

1. Motivation und Bedarf der Studie

Als ein zentrales Thema verantwortungsvoller und nachhaltiger Unternehmensführung bleibt die Vergütung von Top-Managementmitgliedern[1] öffentlicher Unternehmen Gegenstand kontroverser öffentlicher Debatten. Die besondere Relevanz und Aktualität der Thematik wird durch andauernde intensive Medienberichterstattung unterstrichen. Thematisiert werden u. a. die Vergütungen in Spitzenpositionen von Sparkassen (FAZ 2025, Handelsblatt 2025), Universitätskliniken (NDR 2025) und kommunalen Unternehmen (Zeitung für Kommunalwirtschaft 2025) sowie die Intendantenbezüge im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Die Zeit 2025). Auch die Vergütungstransparenz (Die Welt 2025) sowie Fair-Pay- und Gleichstellungsaspekte bei der Vergütung von Top-Managementmitgliedern (ZDF heute 2025) werden in den Medien zunehmend stark diskutiert.

Die aktuelle Diskussion um gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung hat zunehmend auch bei der Ausgestaltung der Vergütung von Top-Managementmitgliedern an Bedeutung gewonnen. Die Vergütung von Top-Managementmitgliedern gilt als Kristallisationspunkt für gute Unternehmensführung, in der sich verschiedene Governance-Fragen bündeln (Expertenkommission D-PCGM 2024, OECD 2022 und 2024; Papenfuß/Schmidt 2026c, Till/Yount 2017). Bei börsennotierten Unternehmen ist die Vergütungsstruktur auf eine nachhaltige und langfristige Entwicklung der Gesellschaft auszurichten[2] und soll insbesondere auch finanzielle und nichtfinanzielle Leistungskriterien einbeziehen.[3] Die EU-Entgelttransparenzrichtlinie unterstreicht flankierend die besondere Bedeutung von mehr Vergütungstransparenz. Im Mittelpunkt der bisherigen Debatten stehen vor allem private, insbesondere börsennotierte Unternehmen, während öffentliche Unternehmen bislang deutlich weniger systematisch betrachtet werden, obwohl diesen eine besondere Verantwortung und Vorbildfunktion zugeschrieben wird.

Öffentliche Unternehmen sind für die Realisierung von politischen Zielen von großer Bedeutung und verantworten maßgeblich die sichere Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Leistungen sowie kritischer Infrastruktur (Papenfuß/Wolfsdörfer 2026a; van Genugten et al. 2023, ZEW 2023). Die große Bedeutung öffentlicher Unternehmen wird auch durch zentrale Struktur-, Beschäftigungs- und Finanzkennzahlen unterstrichen. Nach aktuellen Zahlen liegt deutschlandweit die Anzahl von Unternehmen in öffentlicher Hand bei 20.658 – rund 88 % davon auf kommunaler Ebene (Statistisches Bundesamt 2026a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2026a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2026b, Papenfuß 2023). Nahezu 50 % der von der öffentlichen Hand beschäftigten Personen sind außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen tätig; rund 54 % der öffentlichen Investitionen werden durch ausgegliederte Organisationseinheiten getätigt und die Verschuldung in diesen Einheiten liegt oft höher als in den öffentlichen Kernhaushalten (Papenfuß/Wolfsdörfer 2026a).

---

[1] 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.

[2] 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.

[3] Regierungskommission DCGK (2022): Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 28. April 2022.

Die Vergütung ist ein relevanter Faktor im Wettbewerb um fachlich und charakterlich geeignete Top-Managementmitglieder für den öffentlichen Sektor, deren Gewinnung und Bindung für eine nachhaltige Daseinsvorsorge und das demokratische Gemeinwesen von zentraler Bedeutung (Liebing/Papenfuß 2025, Papenfuß et al. 2026; Papenfuß/Schmidt 2026c, 2022; Schlizio 2025).

Mit Blick auf eine überalterte Bevölkerungsstruktur und einen ausgeprägten Wettbewerb um Fach- und Führungskräfte steht die öffentliche Hand in Deutschland zunehmend vor gravierenden Herausforderungen (Bundesregierung 2025, Jäkel et al. 2025, Papenfuß/Keppeler 2020). Gleichzeitig bestehen vor dem Hintergrund aktueller wirtschaftlicher Entwicklungen Anzeichen dafür, dass der öffentliche Sektor als Arbeitgeber an Attraktivität gewinnt. Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen sind nicht nur maßgebliche Verantwortliche der Unternehmenslenkung, sondern auch maßgeblich für die Gesellschafts- und Demokratiegestaltung 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 (Papenfuß/Meier 2024, 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. Entscheidungsverantwortliche 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)[4], 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 Verantwortlichen 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

[4] Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 4. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 33) geändert worden ist.

von Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern. Prüfberichte von Rechnungshöfen unterstreichen die Relevanz der Thematik sowie den Bedarf und die Chancen zur Nutzung eines fundierten Orientierungsrahmens bei Vergütungsentscheidungen.

Ziel der Studie ist es, die 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. Für konkrete Vergütungsentscheidungen ist – entsprechend einschlägigen Anforderungen – die Bildung einer sachgerechten Vergleichsgruppe erforderlich.

Die Studie möchte eine Grundlage für eine praxisorientierte Weiterentwicklung von Gesetzen und PCGKs sowie für den gesellschaftlichen Diskurs liefern. Ebenso soll die Studie Impulse für eine faktenbasierte und werteorientierte Entscheidungs- und Transparenzkultur im öffentlichen Sektor und für Chancengerechtigkeit geben. Sie möchte einen wissenschaftlich fundierten Beitrag zur Versachlichung der Diskussion zu Fair Pay ohne ideologisierte Neiddebatten über die Vergütung der Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen leisten. In die Studie sind die einheitlich aktuell verfügbaren Vergütungsdaten des Geschäftsjahres 2024 von 2.139 Top-Managementmitgliedern aus 1.234 unmittelbar und mittelbar von der öffentlichen Hand gehaltenen Unternehmen (Beteiligungsanteil von mindestens 50 %) aus allen Städten mit einer Einwohnerzahl von über 30.000, allen Landkreisen sowie von Bund und Bundesländern in Deutschland eingeflossen. Hierin einbezogen sind auch offengelegte Vergütungsdaten der Sparkassen.

Die Studie bietet branchen- und größenklassendifferenzierte Auswertungen zur Höhe und Ausgestaltung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen für 15 Branchen der kommunalen Ebene und Bundes-/Länderebene sowie für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die vorliegende Studie liefert daneben 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 um den 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 Vergütungsoffenlegung 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 Kontext der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen ist ein Zusammenwirken von universitärer Forschung und Praxis weiter von großer Relevanz.

2. Methodik der Studie

2.1 Unternehmensidentifizierung und Datenbasis

In dieser Studie werden die öffentlichen Unternehmen aller Städte mit einer Einwohnerzahl von über 30.000, 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 345 Sparkassen und die 11 öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten analysiert.

Die Public Pay Studie analysiert die Höhe, Ausgestaltung und Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen und soll Vergleiche u. a. zwischen Branchen und Unternehmensgrößenklassen ermöglichen und fundierte Ergebnisse zu Vergütungsentwicklungen zwischen den Jahren aufzeigen (Kapitel 3.2).

Entsprechend einschlägiger Definitionen von öffentlichen Unternehmen (OECD 2024, Papenfuß/Wolfsdörfer 2026a, Papenfuß/Wolfsdörfer 2026b, Papenfuß 2023, Papenfuß/Keppeler 2020) wurden in den verfügbaren Beteiligungsberichten/-übersichten, Haushaltsplänen und auf den Internetseiten der jeweiligen Gebietskörperschaften alle unmittelbar und mittelbar gehaltenen öffentlichen 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 öffentlichen Unternehmen, 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 mittelbar gehaltenen 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 Identifizierung der aktuellen Beteiligungsportfolios erfolgte zwischen Januar und April 2024 über die auf den Internetseiten der untersuchten Gebietskörperschaften verfügbaren, aktuellen Beteiligungsberichte. Für eine Vergleichbarkeit der Daten wird methodisch sachgerecht fortlaufend ein gleichbleibendes Beteiligungsportfolio analysiert. Gleichwohl können sich durch einzelne Veränderungen in den Beteiligungsportfolios (z. B. durch Liquidationen oder Änderungen bei den Gesellschaftsanteilen) sowie durch Änderungen der Vergütungsoffenlegung gegenüber dem Vorjahr Anpassungen im untersuchten Unternehmenssample ergeben. Die Befunde der vorliegenden Studie sind daher vor diesem Hintergrund nur eingeschränkt mit Zahlen der Vorjahresstudien vergleichbar und müssen entsprechend eingeordnet und reflektiert werden. Auf die in Kapitel 3.2 behandelte Vergütungsentwicklung hat es keinen Einfluss, da hier nur Vergütungswerte von Top-Managementmitgliedern verglichen werden, die in beiden Vergleichsjahren (2024 und 2023) im gleichen Unternehmen tätig waren.

Die systematische und differenzierte Branchenzuordnung der identifizierten Unternehmen erfolgte entsprechend der Haupttätigkeit des Unternehmens gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2025b). Vereinzelt sind öffentliche Unternehmen gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige anderen, inhaltlich breit gefassten Sammelkategorien zugeordnet, wie „Öffentliche Verwaltung“, „Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen“, „Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen“ oder „Erbringung sonstiger Dienstleistungen“. 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) Stadtwerke, Energie- & Wasserversorgung, (2) ÖPNV/Verkehr & 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. Nach einer vertieften Analyse der Unternehmensgegenstände in der Branche „Sonstige“ wurden einzelne Unternehmen neu der Branche „IT/Digitalisierung“ zugeordnet. Mit Blick auf die anhaltende Debatte werden in der Studie auch die Gehälter der Intendanz und Geschäftsleitung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten untersucht (siehe hierzu auch Papenfuß et al. 2024a).

Für die Public Pay Studie 2026 wurden insgesamt 10.400 Top-Managementmitglieder aus 7.145 öffentlichen Unternehmen der Städte mit einer Einwohnerzahl von über 30.000, der Landkreise sowie von Bund und Bundesländern untersucht. Für diese Grundgesamtheit wurden für 2.139 Personen aus 1.234 öffentlichen Unternehmen die zum Veröffentlichungszeitpunkt der Studie in testierten Jahresabschlüssen und Corporate-Governance-Berichten sowie amtlichen Beteiligungsberichten und Offenlegungs- und Transparenzportalen von Gebietskörperschaften flächendeckend für das Geschäftsjahr 2024 verfügbaren Vergütungsdaten identifiziert.

Die Offenlegung von Vergütungsdaten in den analysierten Dokumenten unterliegt häufig handelsrechtlichen Fristen und damit zeitlichen Abständen zum Geschäftsjahr. Dieser methodische Ansatz gewährleistet eine besonders belastbare und nachvollziehbare Datengrundlage.[5] In die Studie sind Vergütungsdaten von 2.139 Top-Managementmitgliedern aus 969 kommunalen Unternehmen (inklusive 213 Sparkassen) und aus 265 öffentlichen Unternehmen der Bundes-/Landesebene (gesamt: 1.234 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

[5] Öffentliche Unternehmen, für die in den Vorjahren in Jahresabschlüssen, Corporate-Governance-Berichten, Beteiligungsberichten und in Offenlegungs- und Transparenzportalen Angaben zur Vergütung von Top-Managementmitgliedern veröffentlicht wurden, für die zum Erhebungszeitpunkt allerdings noch keine Angaben für das Geschäftsjahr 2024 vorlagen, konnten entsprechend dem methodischen Vorgehen für diese Studie nicht berücksichtigt werden.

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 Bundesländern 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.

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 (z. B. Dienstwagen, Dienstwohnung, Berufsunfähigkeitsversicherung). Unter Versorgungsaufwendungen 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 Vergütungsoffenlegungen 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-Managementmitglieder 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 innehatten. 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 personenbezogener 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 personenbezogene 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 sachgerechte Analyse von Vergütungsoffenlegungen, da konzeptionell jedes Top-Managementmitglied individuell über die Offenlegung der personenbezogenen Vergütung entscheidet – im Zusammenspiel mit anderen wichtigen Akteursgruppen, wie den Aufsichtsorganen oder den politischen Entscheidungsverantwortlichen. 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 wird, 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 aggregierte Auswertungen von Samples mit einer hohen Anzahl an Beobachtungen 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. In Abhängigkeit von der Datenverteilung kann es zu deutlicheren Unterschieden zwischen Median und Mittelwert kommen. In entsprechenden Fällen kann es geboten sein, den Mittelwert – auch arithmetisches Mittel genannt – im Vergleich zum Median zu betrachten. Für Teilauswertungen zur Größe des Geschäftsführungsorgans und bei der Vergütungsentwicklung sind Mittelwerte in den Übersichtstabellen zusätzlich ausgewiesen.

Zusätzlich werden für eine differenzierte Auswertung der Top-Managementvergütung die betrachteten Unternehmen nach Unternehmensgrößenklassen gruppiert – in Abhängigkeit der Bilanzsumme und der Zahl der Arbeitnehmenden. Die Merkmale der Unternehmensgröße sind branchenübergreifend und branchenintern in der Regel heterogen ausgeprägt. Während manche Unternehmen eine geringe Bilanzsumme und eine geringe Zahl der Arbeitnehmenden haben, weisen andere Unternehmen höhere Bilanzsummen bei vergleichbarer Zahl der Arbeitnehmenden 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. Die Grenzen der 4 Größenklassen bilden das 1. Quartil (25 %), der Median (50 %) und das 3. Quartil (75 %). Dadurch entstehen 4 Gruppen: Werte bis zum 1. Quartil, zwischen dem 1. Quartil und dem Median, zwischen dem Median und dem 3. Quartil sowie oberhalb des 3. Quartils bis zum 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 enthält das AktG verschiedene Anforderungen zur Prüfung der Angemessenheit der Vergütung. 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 der Empfehlung des DCGK soll das Aufsichtsorgan zur Beurteilung der Üblichkeit der konkreten Gesamtdirektvergütung 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)[6] 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 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. Auch entspricht dies international einschlägigen Vergütungspraktiken (OECD 2022).

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

[6] Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

und gemeinsamer Weiterentwicklung der Governance-Kultur (Papenfuß et al. 2022, 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 Akteursgruppen 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 2024, Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, 2021, Papenfuß 2021, 2019, Papenfuß/Schmidt 2021).

Ein PCGK ist zu unterscheiden von einer sog. Beteiligungsrichtlinie (Abbildung 1). Ein PCGK richtet sich insbesondere auch an die Top-Management- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Public Corporate Governance und Wertmaßstäbe sowie Regelungen von übergreifender Relevanz und Wichtigkeit zum Verständnis der Adressatengruppen. Demgegenüber formuliert eine Beteiligungsrichtlinie administrative Hinweise für die Verwaltung, beteiligungsführende Stellen 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 2024). Ein PCGK adressiert alle Adressatengruppen (u. a. Geschäftsführungsorgane) und auch nicht von der Gebietskörperschaft entsandte Aufsichtsorganmitglieder und Wirtschaftsprüfungen etc., wohingegen sich die Beteiligungsrichtlinie im Kern an die Verwaltung und die beteiligungsführenden Stellen wendet. Ein PCGK besitzt zudem einen höheren Stellenwert und eine bessere Wahrnehmung als „Good Governance-Ansatz“ in der öffentlichen und politischen Diskussion. Auch die Verständlichkeit und Übersichtlichkeit von PCGKs bieten Vorteile.

Ein zentraler Unterschied ist ferner das comply-or-explain Prinzip, das anforderungsgerecht und für alle Adressatengruppen (z. B. auch Top-Managementorgane, externe Aufsichtsratsmitglieder, Wirtschaftsprüfung) in einen 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 (Expertenkommission D-PCGM 2024, Papenfuß 2013). Die Verankerung der Abgabe von Entsprechenserklärungen in der Satzung öffentlicher Unternehmen ist bei PCGKs im Vergleich zu Beteiligungsrichtlinien besser möglich. Eine Beteiligungsrichtlinie ist somit explizit kein Ersatz für einen PCGK. Dies betont auch der Deutsche Städtetag in seiner Handreichung für gute Unternehmenssteuerung: „Der Kodex kann durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden“ (Deutscher Städtetag 2017). Das Bundesministerium der Finanzen formuliert auf seinem Internetauftritt in der Rubrik Beteiligungspolitik zur Gesamtkonzeption: „Herzstück ist der Public Corporate Governance Kodex“ (Bundesministerium der Finanzen 2024).

Vorteile Public Corporate Governance Kodex gegenüber Beteiligungsrichtlinie und Unterschiede

Vorteile PCGK	Adressatenkreis	Inhalt
| Adressiert alle Adressatengruppen (u. a. Geschäftsführung) | Höherer Stellenwert und bessere Wahrnehmung als „Good Governance-Ansatz" in öffentlicher / politischer Diskussion | Verständlichkeit / Überblick | Comply-or-explain Prinzip | Verankerung in Unternehmens-satzung besser möglich	| PCGK: Geschäftsführungs-organe, nicht von der Gebietskörperschaft entsandte Aufsichtsratsmitglieder, Wirtschaftsprüfer usw. | Beteiligungsrichtlinie: Verwaltung, beteiligungsführenden Stellen	| PCGK: Grundsätze verantwortungs-voller Steuerung und Wertmaßstäbe sowie Regelungen von übergreifender Relevanz und wichtig zum Verständnis für alle Adressatengruppen | Beteiligungsrichtlinie: Detaillierte und formalrechtliche Regelungen als Ergänzung zum PCGK („Behördenanweisung")

Quelle: Papenfuß et al. 2025, Public Pay Studie

Abbildung 1: Vorteile PCGK gegenüber Beteiligungsrichtlinie und Unterschiede

In Deutschland sind aktuell rund 65 verschiedene PCGKs öffentlich verfügbar, in Österreich 3 PCGKs und in der Schweiz 20 PCGKs (Papenfuß/Wagner-Krechlok 2022, Papenfuß et al. 2022a).[7] Daneben wurden in Deutschland auch PCGKs von öffentlichen Unternehmen (u. a. der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern) und der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD-GVK 2025) entwickelt und eingeführt. In PCGKs finden sich verschiedene Regelungen zu Kriterien für die Angemessenheit der Top-Managementvergütung, welche die öffentliche Hand und ihre Entscheidungsverantwortlichen in die Pflicht nehmen und entsprechend fundierte Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich einer 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. Ebenso enthält auch der PCGK der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und weiterer größerer Gebietskörperschaften, wie z. B. Leverkusen, Frankfurt/Oder und Köln, Regelungen zur Erstellung von Vergleichsgruppen. 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.) 126 und 127 – 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:

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

„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 seiner Vergleichsgruppe sein. Die Vergütung in der Vergleichsgruppe soll dokumentiert und offengelegt werden. Bei der Beurteilung soll auch die Zusammensetzung der Vergütung einschließlich Beiträgen zur Altersversorgung und sonstigen Versorgungszuschlägen berücksichtigt werden. Kriterien für die Angemessenheit variabler Vergütungsbestandteile, soweit diese enthalten sind, sollen die persönliche Leistung des jeweiligen Mitglieds des Geschäftsführungsorgans und die Leistung des Geschäftsführungsorgans als Gesamtorgan sein.“ (Rz. 126)

„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 in der Vergleichsgruppe betrachtet werden.“ (Rz. 127)

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 2024).

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 Unterneh-

mensführung, die nichtfinanzielle Erklärung sowie den Vergütungsbericht (Velte 2022). Vergütung ist ein zentraler Faktor in der Diskussion um Nachhaltigkeit und für das „G“ in ESG (Cohen et al. 2023) und gilt als Kristallisationspunkt für gute Unternehmensführung, in der sich verschiedene Governance-Fragen bündeln, wie u. a. Aufsicht, Transparenz, Chancengerechtigkeit, Leistungsorientierung, Angemessenheit, Interessenkonflikte und politische Verantwortung (Expertenkommission D-PCGM 2024, OECD 2022 und 2024; Papenfuß/Schmidt 2026c, Till/Yount 2017). ESG-Ratings wie das MSCI (Morgan Stanley Capital International) Rating, ISS (Institutional Shareholder Services) Rating oder die EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (Europäische Kommission 2023a, 2023b) sehen vor, dass sich die Vergütung der Top-Managementmitglieder im Sinne von nachhaltiger Unternehmensführung nicht außerhalb einer marktüblichen Spanne bewegen sollte.

In Bezug auf die Vergütungsstrukturen sieht die Gesetzgebung vor, dass die variable Top-Managementvergütung bei börsennotierten Aktiengesellschaften an der „nachhaltigen und langfristigen Entwicklung der Gesellschaft“ auszurichten ist (§ 87 Abs. 1 Satz 2 AktG).

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 angemessen Rechnung zu tragen. Der D-PCGM empfiehlt, dass die Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung grundsätzlich auch das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen umfassen sollen (Rz. 126). Sofern eine Entscheidung für variable Vergütungsbestandteile getroffen wurde, sollen diese ebenfalls an das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen gebunden werden (Rz. 127). Neben PCGKs weiterer Gebietskörperschaften formuliert z. B. der PCGK des Bundes vom 13. Dezember 2023 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 weiterverbreitende 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. Mitarbeitendenzufriedenheit, Diversität oder Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz) und Governance (z. B. Compliance) wählen. Dabei ist in der Diskussion um nachhaltige Vergütungssysteme von Entscheidungsverantwortlichen 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 hierüber adäquate, qualifizierte und motivierte Personen gewonnen und gebunden werden können. Bei der Steuerung über variable Vergütungskomponenten muss im Sinne der öffentlichen Hand durch die Entscheidungsverantwortlichen sichergestellt werden, dass keine Anreize für überproportional kurzfristiges Handeln gesetzt werden und nicht nur einzelne Dimensionen von Nachhaltigkeit in den Vergütungssystemen adressiert werden.

Eine variable Vergütung sollte ökonomische, soziale und ökologische Zieldimensionen ausgewogen berücksichtigen. 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_2-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 2024 und 2023 im Sample vertretenen Top-Managementmitglieder (n = 968) 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 4,1 % im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Der Mittelwert liegt bei 4,5 %. Bei 202 Top-Managementmitgliedern (20,9 %) ist die Vergütung niedriger als im Vorjahr. Bei der Mehrheit der Top-Managementmitglieder (79,1 %) ist die Vergütung konstant geblieben oder gestiegen. Bei 38,3 % der Top-Managementmitglieder liegt der Anstieg der Gesamtdirektvergütung in einem Korridor zwischen 0 % und 5 %; bei 9,8 % ist die Gesamtdirektvergütung bis zu 5 % gesunken. Bei 20,7 % der Top-Managementmitglieder liegt der Anstieg der Gesamtdirektvergütung in einem Korridor zwischen 5 % und 10 %; einen Rückgang zwischen 5 % und 10 % weisen 4,4 % auf. Bei 13,5 % der Top-Managementmitglieder liegt der Anstieg der Gesamtdirektvergütung in einem Korridor zwischen 10 % und 20 %; einen Rückgang zwischen 10 % und 20 % weisen 4,8 % auf. Anstiege bzw. Rückgänge der Gesamtdirektvergütung von über 20 % sind bei 6,6 % bzw. 1,9 % 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-Management-mitglieder	Anzahl TMM mit Rückgang von				Anzahl TMM mit Anstieg von				Mittelwert in %	Median in %
		über 20%	10% - 20%	5% - 10%	0% - 5%	0% - 5%	5% - 10%	10% - 20%	über 20%		
IT/Digitalisierung	18	0	1	0	1	7	1	6	2	3,6	7,3
Flug- & Seehäfen	26	0	0	0	5	5	9	4	3	9,4	6,7
Sparkassen	189	5	14	6	11	50	56	34	13	5,4	5,3
Abfall- & Abwasserentsorgung	50	1	0	1	7	18	10	10	3	4,6	4,6
Messen & Kongresse	33	0	3	1	4	10	4	6	5	9,1	4,6
Bildung, Wissenschaft & Forschung	17	0	2	1	0	7	6	1	0	3,3	4,2
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	72	1	4	4	3	28	22	5	5	1,5	4,0
Kultur, Kunst & Erholung	112	5	5	4	7	44	24	19	4	0,8	3,9
Verkehr/ÖPNV & Transport	50	1	0	3	5	23	7	4	7	5,3	3,5
Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke	108	0	2	8	7	58	11	12	10	6,1	2,9
Grund- & Gebäudewesen	28	0	1	4	2	11	6	4	0	6,7	2,5
Sonstige	76	0	1	1	11	28	16	14	5	1,7	2,5
Gesundheit- & Sozialwesen	52	1	3	3	12	14	11	4	4	6,5	1,9
Öffentlich-Rechtliche Rundfunkanstalten	45	0	0	2	4	34	3	2	0	0,5	1,1
Wohnungswesen	65	3	4	5	13	28	8	2	2	3,2	0,6
Krankenhäuser	27	1	6	0	3	6	6	4	1	5,1	0
Gesamt	968	18	46	43	95	371	200	131	64	4,5	4,1

Quelle: Papenfuß et al. 2026, 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 2024 auf. Bei 14 Branchen liegt die Vergütungsentwicklung über 1 %. Die höchste durchschnittliche Vergütungsentwicklung weisen die Branchen „IT/Digitalisierung“ (7,3 %) und „Flug- & Seehäfen“ (6,7 %) auf. Bei der Einordnung ist stets zu berücksichtigen, dass Vergütungsentwicklungen in einzelnen Branchen auch durch strukturelle Veränderungen oder Weiterentwicklungen der Vergütungssysteme beeinflusst sein können, z. B. durch eine stärkere Gewichtung der Gesamtdirektvergütung und Reduzierung oder Ablösung von Altersversorgungsleistungen.

Die Analyse der personenbezogenen Entwicklung der Gesamtdirektvergütung aufgeteilt nach Quartilen der Gesamtdirektvergütung (Abbildung 2) zeigt, dass es je nach Vergütungshöhe wesentliche Unterschiede in der Vergütungsentwicklung gibt (graue Linie). Für die Top-Managementmitglieder mit einer Gesamtdirektvergütung von unter 148.000 Euro (1. Quartil) zeigt sich im Vergleich zum Vorjahr keine Veränderung der Gesamtdirektvergütung. Bei Top-Managementmitgliedern mit einer Gesamtdirektvergütung zwischen 148.000 Euro und 221.000 Euro (2. Quartil) beträgt die personenbezogene Vergütungsentwicklung 3,5 % (Median). Für Top-Managementmitglieder mit einer Gesamtdirektvergütung zwischen 221.000 Euro und 347.000 Euro (3. Quartil) zeigt sich eine Veränderung zum Vorjahr in Höhe von 2,2 % (Median). Für Top-Managementmitglieder mit einer Gesamtdirektvergütung über 347.000 Euro (4. Quartil) liegt eine Veränderung zum Vorjahr in Höhe von 5,7 % (Median) vor.

Im Vergleich zwischen Frauen und Männern steigt die Gesamtdirektvergütung pro Kopf im Median bei den in beiden Jahren im Sample vertretenen weiblichen Top-Managementmitgliedern um 2,1 %; bei den männlichen Top-Managementmitgliedern bleibt sie im Median konstant. Vor dem Hintergrund der andauernden Debatte um den Gender Pay Gap und erster empirischer 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.

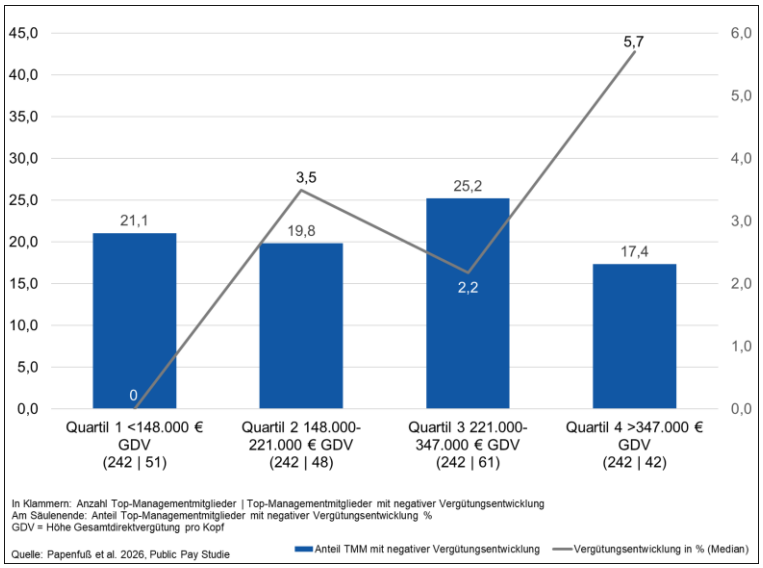


Abbildung 2: Durchschnittliche Entwicklung der personenbezogenen Gesamtdirektvergütung und Anteil negativer Vergütungsentwicklung nach Quartilen

Neben der prozentualen Entwicklung der Gesamtdirektvergütung ist in Abbildung 2 ebenfalls festzustellen, dass zwischen den Quartilen substanzielle Unterschiede in der Häufigkeit von Vergütungsrückgängen vorliegen (blaue Säulen). Am häufigsten sind Vergütungsrückgänge im 3. Quartil mit 25,2 % festzustellen, am seltensten im 4. Quartil mit 17,4 %. Zugleich ist im 4. Quartil die Vergütungsentwicklung mit 5,7 % am höchsten, wohingegen diese im 1. Quartil im Vergleich zum Vorjahr unverändert ist.

Tabelle 2 zeigt die durchschnittliche Entwicklung des Anteils variabler Vergütung an der Gesamtdirektvergütung pro Kopf differenziert nach Branchen. Die durchschnittliche Entwicklung ergibt sich aus der Differenz der Mediane des Anteils der gezahlten variablen Vergütungskomponenten im Jahresvergleich. In der Analyse berücksichtigt sind alle Top-Managementmitglieder, bei denen in beiden Jahren Angaben zur variablen Vergütung vorliegen. Die Sortierung erfolgt nach der durchschnittlichen Entwicklung des Anteils variabler Vergütung absteigend.

Branche	Anzahl Top-Management-mitglieder 2024	Anteil variable Vergütung pro Kop in %				Differenz in Prozent-punkten (Median)
		2023		2024		
		Mittelwert	Median	Mittelwert	Median	
Messen & Kongresse	21	16,2	10,3	17,5	16,2	5,9
Grund- & Gebäudewesen	16	13,6	12,3	14,0	15,6	3,3
IT/Digitalisierung	12	16,0	14,9	20,6	17,2	2,4
Wohnungswesen	31	19,5	18,3	18,6	20,5	2,3
Gesundheit- & Sozialwesen	22	10,9	11,8	12,1	12,9	1,1
Sparkassen	144	8,9	9,2	10,4	10,1	0,9
Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke	70	17,1	16,7	19,1	17,5	0,8
Kultur, Kunst & Erholung	36	11,1	11,0	12,7	11,8	0,7
Sonstige	52	14,2	13,8	15,1	14,3	0,5
Verkehr/ÖPNV & Transport	24	14,2	15,1	15,1	15,5	0,4
Flug- & Seehäfen	18	27,9	25,4	27,6	25,5	0,2
Abfall- & Abwasserentsorgung	28	18,2	16,2	17,7	16,0	-0,2
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	33	13,3	13,2	12,6	12,9	-0,3
Krankenhäuser	18	14,1	15,7	12,3	11,2	-4,5
Bildung, Wissenschaft & Forschung	4	11,8	10,6	6,6	4,1	-6,5
Gesamt	529	14	13	15	13	0,1

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

Tabelle 2: Durchschnittliche Entwicklung des Anteils variabler Vergütung nach Branchen

Branchenübergreifend ist der Anteil variabler Vergütung im Vorjahresvergleich um 0,1 Prozentpunkte gestiegen. Bei 11 Branchen ist ein Anstieg und bei 4 Branchen ein Rückgang des variablen Anteils festzustellen. Der höchste Anstieg ist in den Branchen „Messen & Kongresse“ (5,9 Prozentpunkte) und „Grund- & Gebäudewesen“ (3,3 Prozentpunkte) zu verzeichnen – die höchsten Rückgänge in den Branchen „Krankenhäuser“ (-4,5 Prozentpunkte) und „Bildung, Wissenschaft & Forschung“ (-6,5 Prozentpunkte).

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

Die Studienergebnisse zeigen, dass für die kommunale Ebene (ohne Sparkassen und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten) die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung pro Kopf branchenübergreifend 186.000 Euro beträgt, davon 30.000 Euro variable Vergütung (Abbildung 3). Insgesamt 35,7 % der Top-Managementmitglieder erhalten eine Vergütung von weniger als 150.000 Euro im Jahr. Eine Vergütung zwischen 150.000 Euro und 300.000 Euro erhalten 45,1 % der Top-Managementmitglieder, zwischen 300.000 Euro und 500.000 Euro 14,1 % und über 500.000 Euro 5,1 %.

Im Branchenvergleich zeigen sich substanzielle Vergütungsunterschiede. Die höchste durchschnittliche Gesamtdirektvergütung pro Kopf weisen Sparkassen auf (439.000 Euro, davon 45.000 Euro variable Vergütung). In „Stadtwerke, Energie- & Wasserversorgung“ (273.000 Euro) und „ÖPNV/Verkehr & Transport“ (202.000 Euro) fällt die Vergütung deutlich höher aus als z. B. in „Gesundheits- & Sozialwesen“ (115.000 Euro). Unternehmensgrößen erklären einen Teil dieser Differenzen; Unterschiede bestehen jedoch auch zwischen gleich großen Unternehmen verschiedener Branchen. Abbildung 3 stellt die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung und variable Vergütung pro Kopf differenziert nach Branchen dar. Die Sortierung erfolgt nach Höhe der Gesamtdirektvergütung pro Kopf absteigend.

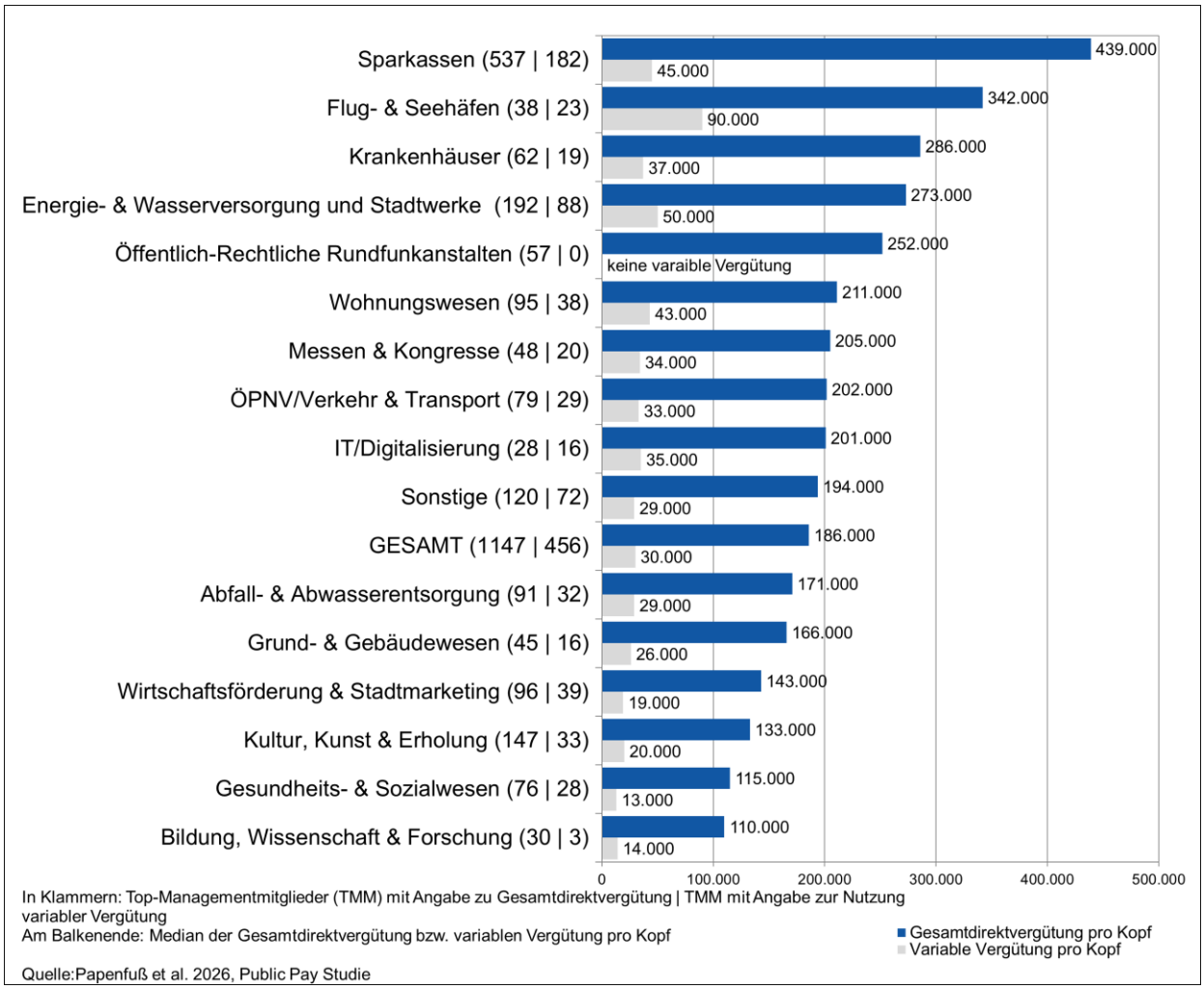


Abbildung 3: Gesamt- und variable Vergütung pro Kopf auf kommunaler Ebene im Branchenvergleich[8]

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.

[8] Die Branchen „Sparkassen“ und „Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten“ wurden bei der Berechnung der durchschnittlichen Vergütung (GESAMT) nicht berücksichtigt, da sie aufgrund ihrer hohen Vergütungsoffenlegung und – im Fall der Sparkassen – überdurchschnittlichen Vergütungshöhe sowie der Unterschiede in der Anteilseignerstruktur bzw. Organisationsform erhebliche Abweichungen darstellen. Zudem lassen sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten keiner föderalen Ebene oder Gebietskörperschaft eindeutig zuordnen.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittelwert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Öffentlich-Rechtliche Rundfunkanstalten	0	0	0	0	2	18	2	18,2	7	63,6	5,9	11
Sparkassen	3	1,4	136	55,4	54	25	15	7,0	5	3,4	2,4	213
Krankenhäuser	9	28,1	11	34,4	11	34,4	1	3,1	0	0	2,1	32
Flug- & Seehäfen	14	58,3	6	25,0	1	4	2	8,3	1	4,2	1,8	24
Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke	55	48,2	42	36,8	10	8,8	6	5,3	1	1	1,7	114
Abfall- & Abwasserentsorgung	29	48,3	22	36,7	8	13	0	0	1	1,7	1,7	60
Sonstige	35	49,3	24	33,8	9	12,7	3	4,2	0	0	1,7	71
Wohnungswesen	33	50,8	28	43,1	4	6,2	0	0	0	0	1,6	65
Verkehr/ÖPNV & Transport	28	57,1	16	32,7	3	6,1	2	4,1	0	0	1,6	49
Kultur, Kunst & Erholung	65	64,4	32	31,7	1	1	0	0	3	3,0	1,5	101
IT/Digitalisierung	8	44,4	10	55,6	0	0	0	0	0	0	1,6	18
Bildung, Wissenschaft & Forschung	17	73,9	4	17,4	1	4,3	1	4,3	0	0	1,4	23
Grund- & Gebäudewesen	17	60,7	11	39,3	0	0,0	0	0	0	0	1,4	28
Gesundheit- & Sozialwesen	45	75,0	14	23,3	1	1,7	0	0	0	0	1,3	60
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	57	73,1	17	21,8	2	3	2	2,6	0	0	1,3	78
Messe & Kongresse	22	66,7	11	33,3	0	0	0	0	0	0	1,3	33
Gesamt	358	41,2	356	41,0	105	12,1	32	3,7	18	2,1	1,6	869

Tabelle 3: Anzahl Top-Managementmitglieder in öffentlichen Unternehmen der kommunalen Ebene nach Branchen

Das Geschäftsführungsorgan umfasst auf kommunaler Ebene in einer überwiegenden Mehrheit maximal 2 Top-Managementmitglieder. In 41,2 % der untersuchten Unternehmen ist eine Alleingeschäftsführung zu verzeichnen, in 41,0 % der untersuchten Unternehmen ein Zwei-Personen-Organ. Organe mit mehr als 3 Top-Managementmitgliedern sind nur in Ausnahmefällen vorhanden (5,8 %). Die Größe des Geschäftsführungsorgans variiert zum Teil aufgrund organisations-/aufgabenbezogener Besonderheiten der einzelnen Branchen. So findet sich bspw. in den Branchen „Abfall- & Abwasserentsorgung“, „Stadtwerke, Energie- & Wasserversorgung“ und „ÖPNV/Verkehr & Transport“ häufig eine Trennung von kaufmännischer und technischer Geschäftsführung. In der Branche „Kultur, Kunst, Erholung“ ist neben der kaufmännischen Geschäftsführung häufig z. B. eine künstlerische Geschäftsführung (Intendanz) 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 Arbeitnehmenden und der Höhe der Bilanzsumme schwanken (Abbildung 4 und Abbildung 5).

Durchschnittswerte wie Median, Quartil oder Mittelwert unterliegen jedoch im Jahresvergleich großen Schwankungen aufgrund der geringen Vergütungsoffenlegung und der damit verbundenen vergleichsweise kleinen Stichprobenzahl auf Branchenebene. Die Betrachtung und der Vergleich mit einzelnen Vergütungswerten vergleichbarer Unternehmen sind deshalb für das Treffen konkreter Vergütungsentscheidungen unerlässlich. Entsprechend einschlägigen Anforderungen ist für konkrete Vergütungsentscheidungen die Bildung einer sachgerechten Vergleichsgruppe erforderlich (Abschnitt 5.1).

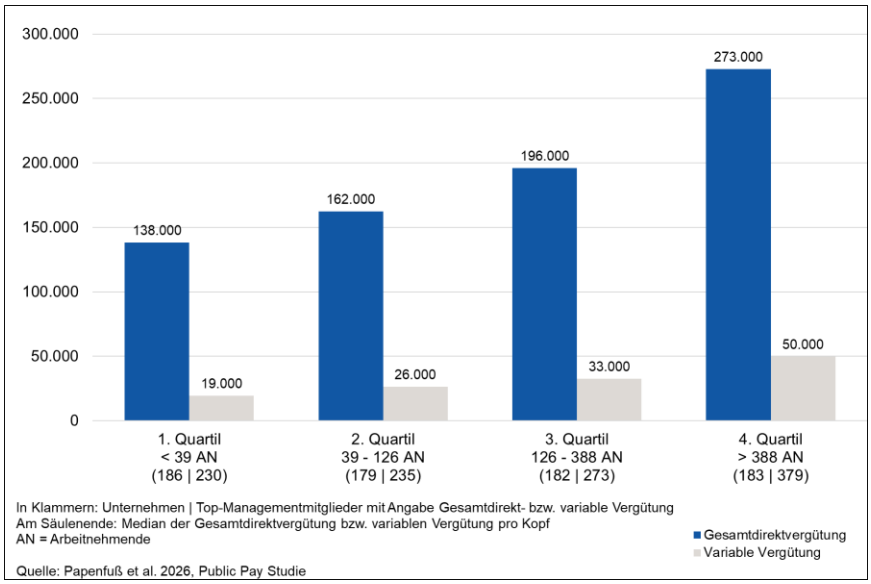


Abbildung 4: Gesamtdirekt- und variable Vergütung pro Kopf im Größenklassenvergleich auf kommunaler Ebene (Zahl der Arbeitnehmenden)

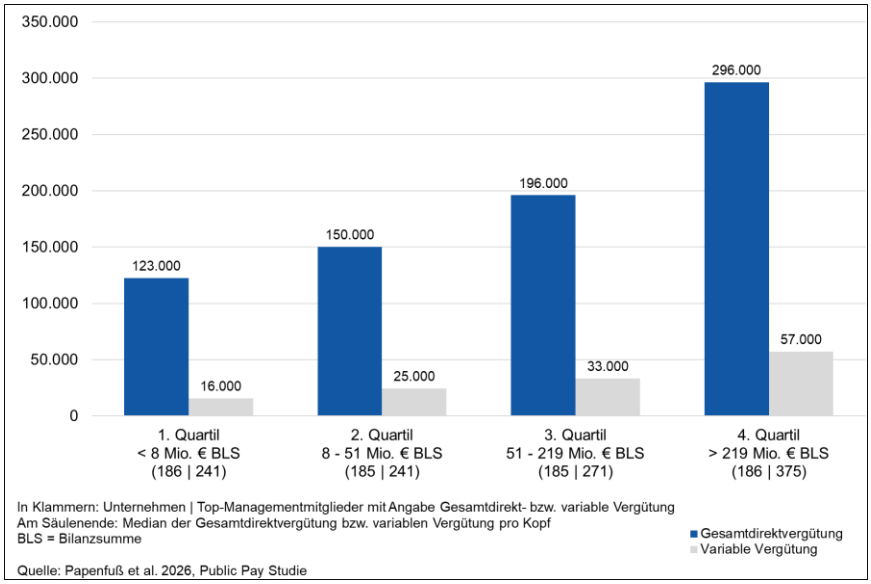
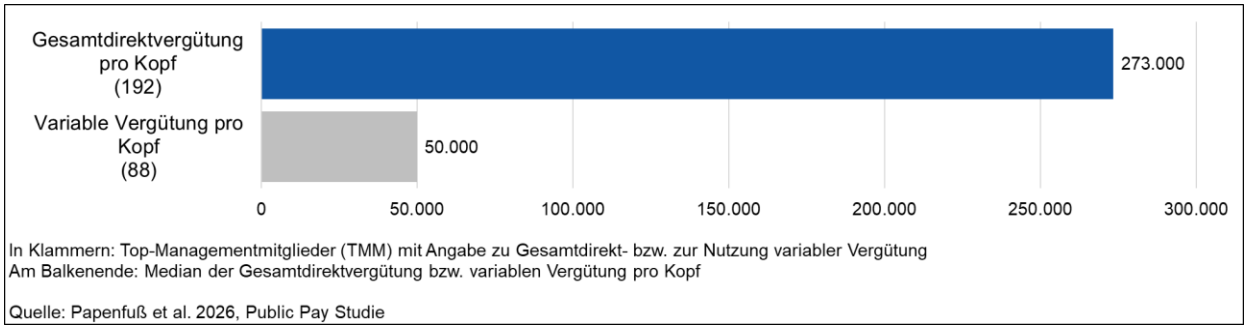


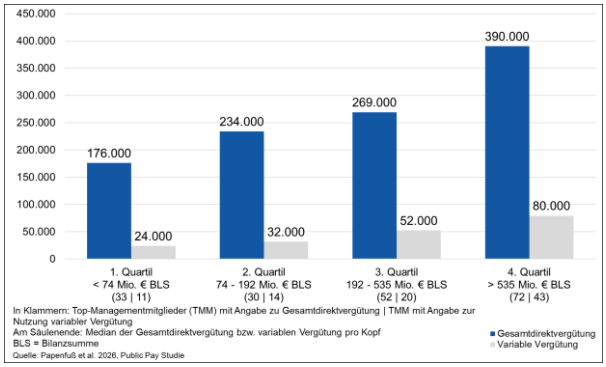
Abbildung 5: Gesamtdirekt- und variable Vergütung pro Kopf im Größenklassenvergleich auf kommunaler Ebene (Bilanzsumme)

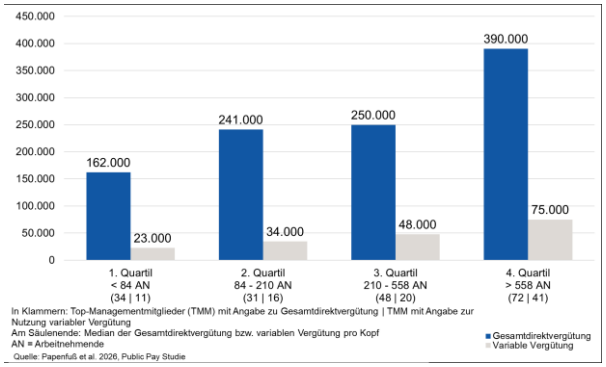
3.4 Branchensteckbriefe zur Höhe und Ausgestaltung der Vergütung bei Kommunen

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 (Erzeugungs-)Anlagen umfasst. Ferner sind Unternehmen mit verschiedenen Versorgungsaufgaben, z. B. Strom, Gas, Wasser, Wärme, Verkehr und/oder Bäder, enthalten (Stadtwerke).







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Energie- & Wasserversorgung und Stadtwerke	55	48,2	42	36,8	10	8,8	6	5,3	1	0,9	1,7	114
Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie												

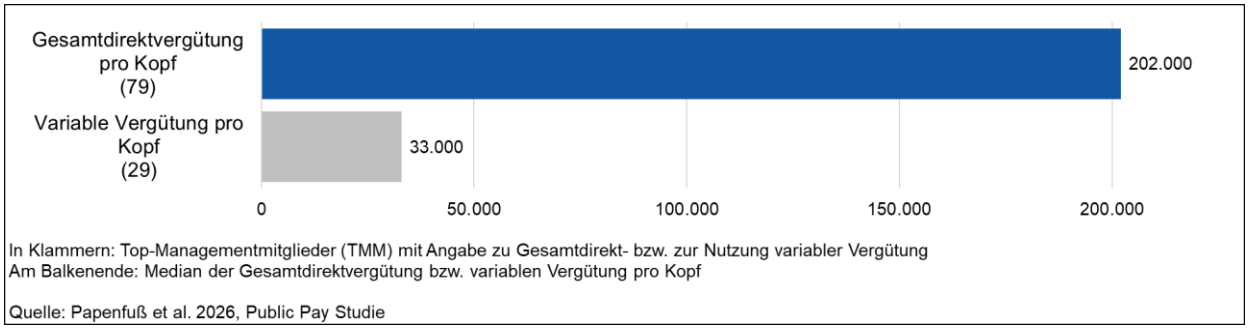
Weitere Befunde:

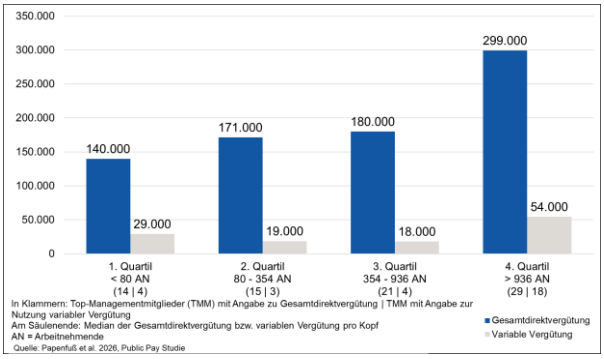
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 18,4 %.
- Nebenleistungen 9.000 Euro (Median). 45,3 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 19,8 % mit Angabe zu Altersversorgung. 2,1 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 2,9 % im Median (6,1 % Mittelwert).

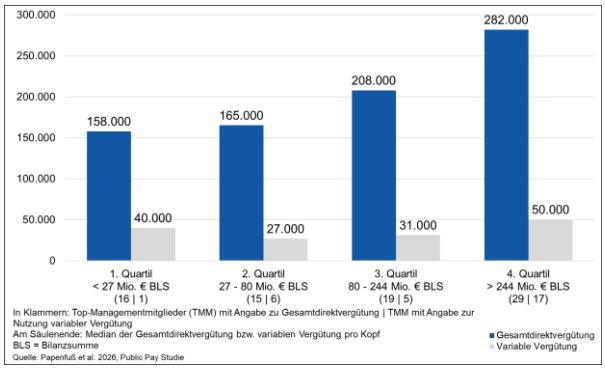
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

3.4.2 ÖPNV/Verkehr & Transport

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







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
ÖPNV/Verkehr & Transport	28	57,1	16	32,7	3	6,1	2	4,1	0	0	1,5	49

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

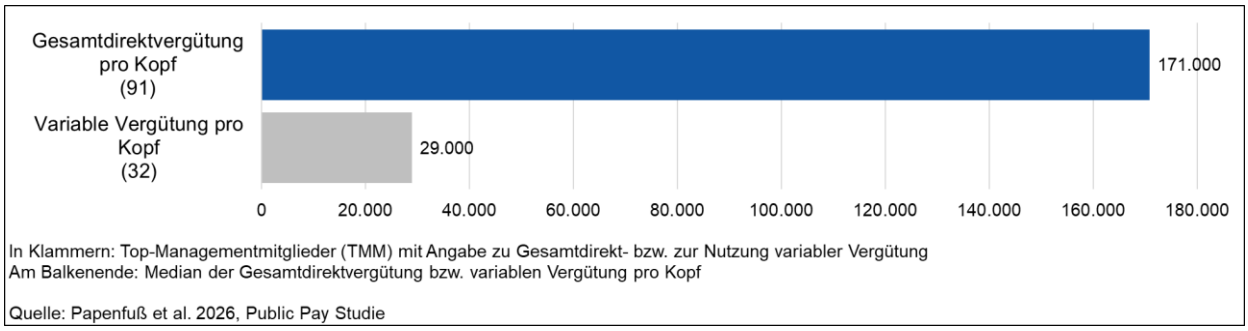
Weitere Befunde:

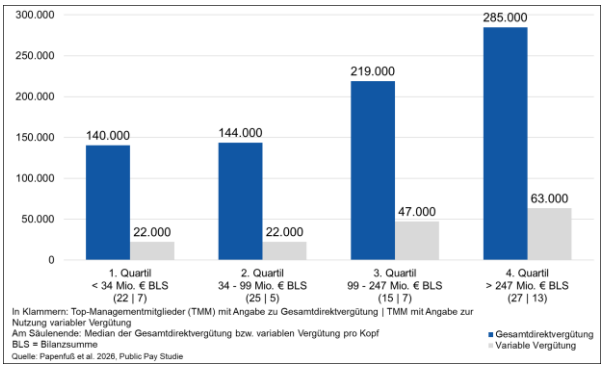
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 16,3 %.
- Nebenleistungen 8.000 Euro (Median). 43,0 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 21,5 % mit Angaben zu Altersversorgung. 5,1 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 3,5 % im Median (5,3 % Mittelwert).

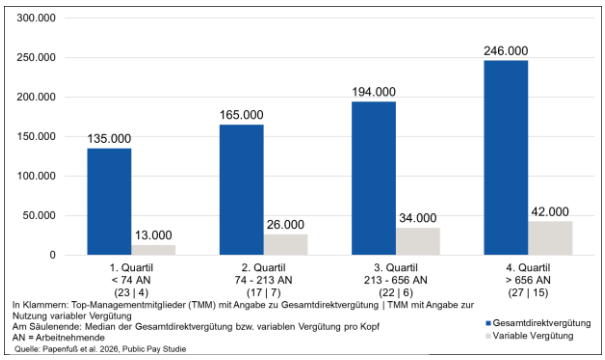
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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.







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Abfall- & Abwasserentsorgung	29	48,3	22	36,7	8	13,3	0	0	1	1,7	1,6	60
Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie												

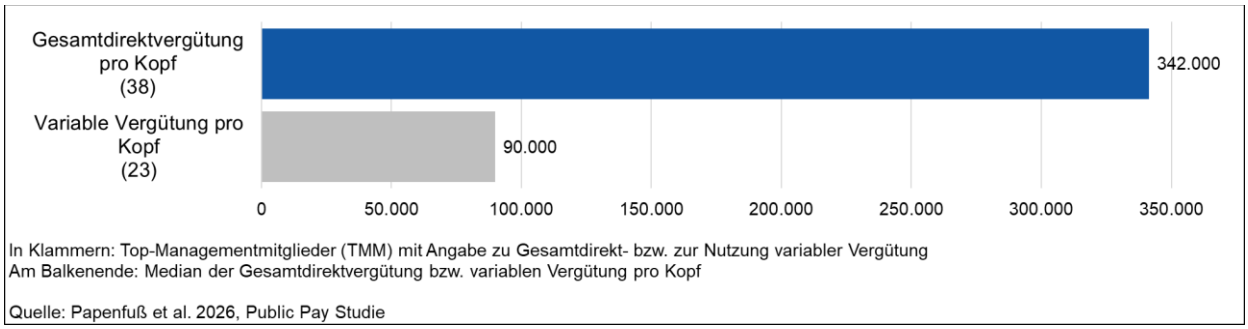
Weitere Befunde:

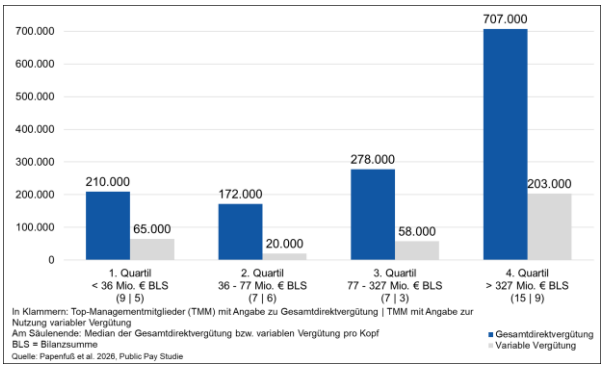
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 17,2 %.
- Nebenleistungen 7.000 Euro (Median). 40,7 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 22,0 % mit Angabe zu Altersversorgung. 6,6 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 4,6 % im Median (4,6 % Mittelwert).

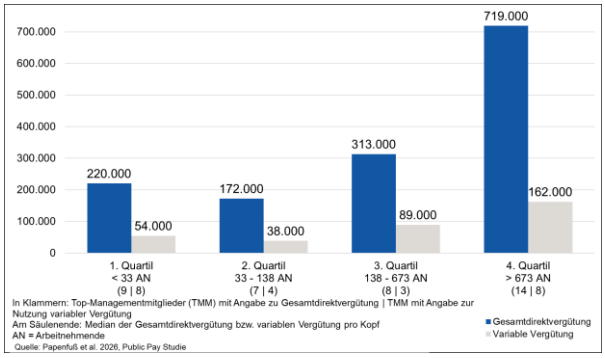
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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 Umschlagtätigkeit beinhaltet.







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Flug- & Seehäfen	14	58,3	6	25,0	1	4,2	2	8,3	1	4,2	1,6	24

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

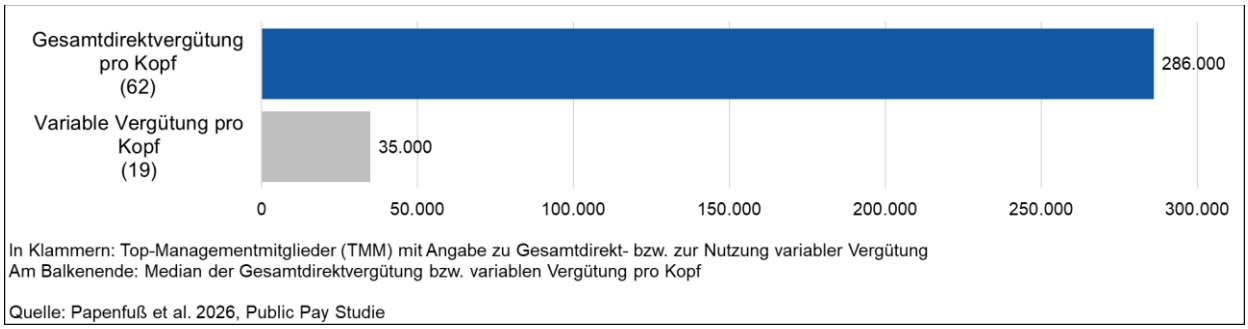
Weitere Befunde:

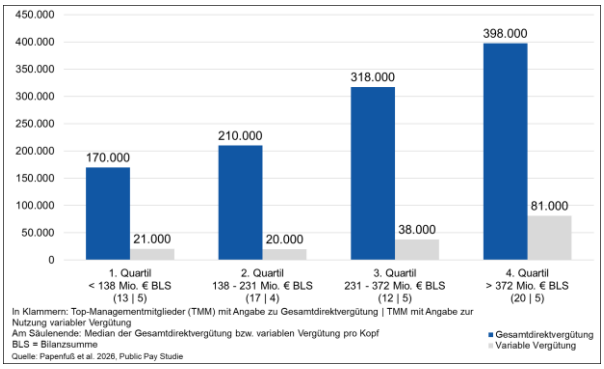
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 26,4 %.
- Nebenleistungen 12.000 Euro (Median). 55,3 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 23,7 % mit Angabe zu Altersversorgung. 5,3 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 6,7 % im Median (9,4 % Mittelwert).

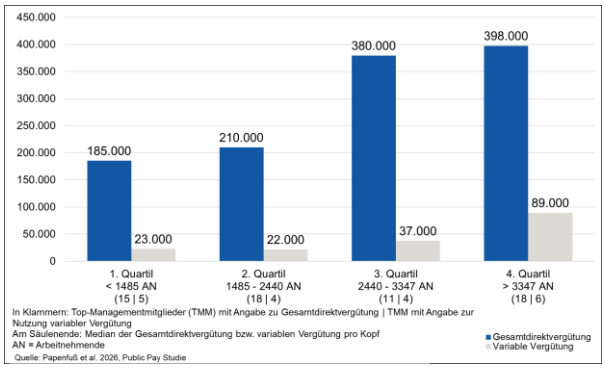
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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.







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Krankenhäuser	9	28,1	11	34,4	11	34,4	1	3,1	0	0	2,1	32

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

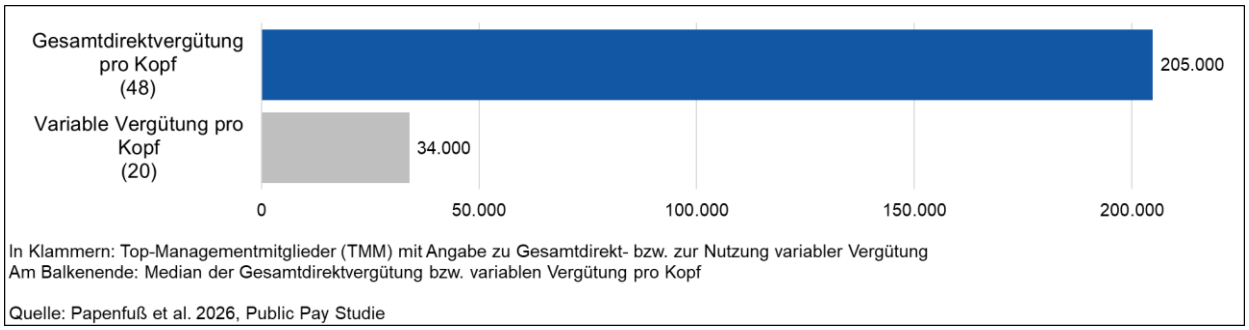
Weitere Befunde:

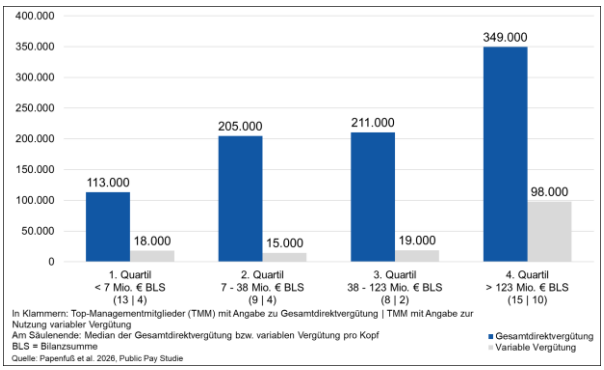
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 12,2 %.
- Nebenleistungen 6.000 Euro (Median). 21,0 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 11,3 % mit Angabe zu Altersversorgung. 6,5 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 0 % im Median (5,1 % Mittelwert).

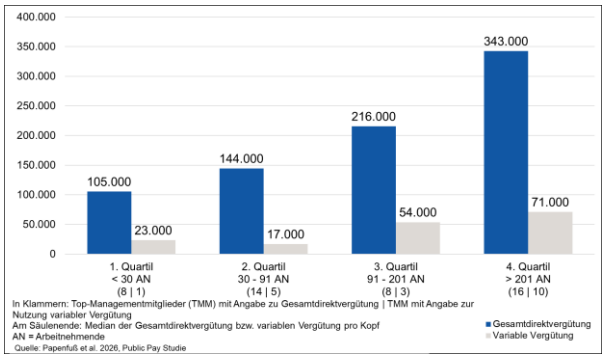
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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.







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Messen & Kongresse	22	66,7	11	33,3	0	0	0	0	0	0	1,3	33

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

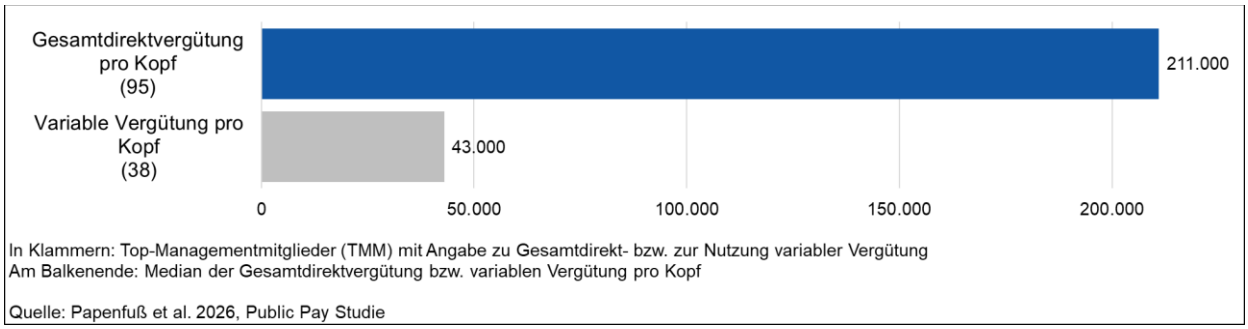
Weitere Befunde:

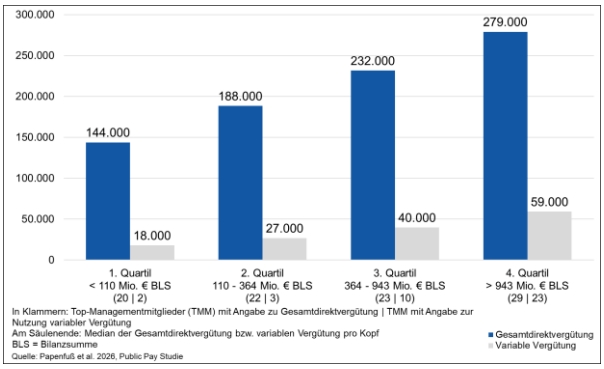
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 16,6 %.
- Nebenleistungen 8.000 Euro (Median). 43,8 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 16,7 % mit Angabe zu Altersversorgung. 6,3 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 4,6 % im Median (9,1 % Mittelwert).

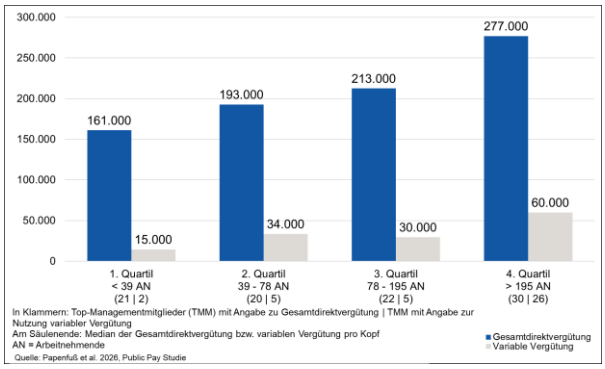
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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.







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Wohnungswesen	33	50,8	28	43,1	4	6,2	0	0	0	0	1,5	65

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

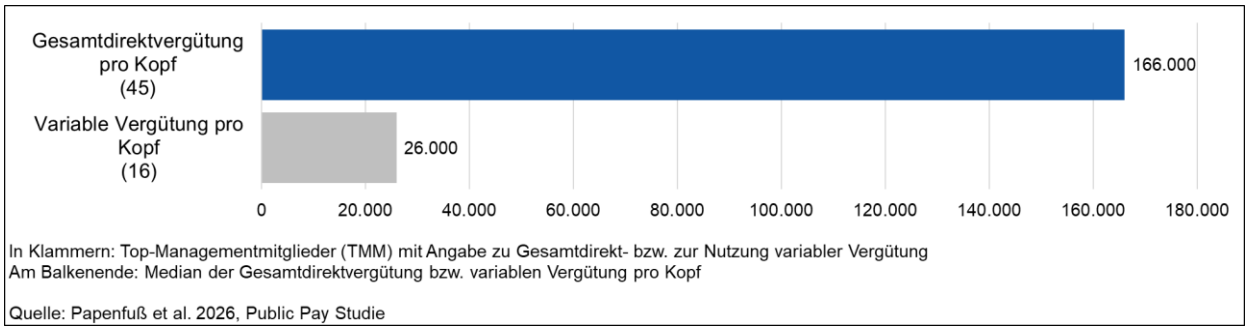
Weitere Befunde:

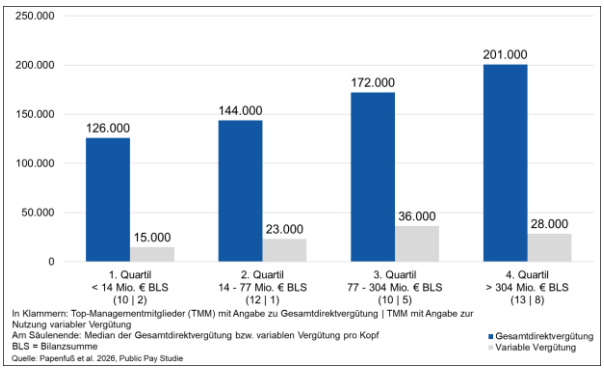
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 20,3 %.
- Nebenleistungen 7.000 Euro (Median). 49,5 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 28,4 % mit Angabe zu Altersversorgung. 4,2 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 0,6 % im Median (3,2 % Mittelwert).

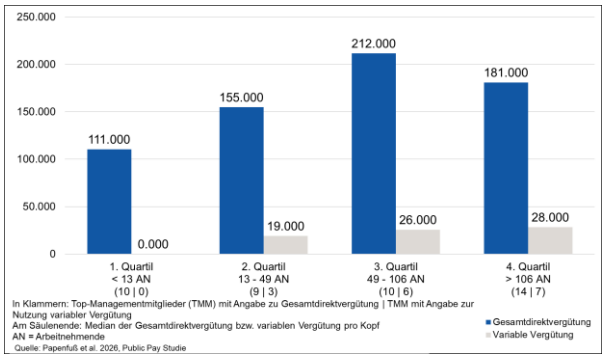
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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.







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Grund- & Gebäudewesen	17	60,7	11	39,3	0	0	0	0	0	0	1,4	28

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

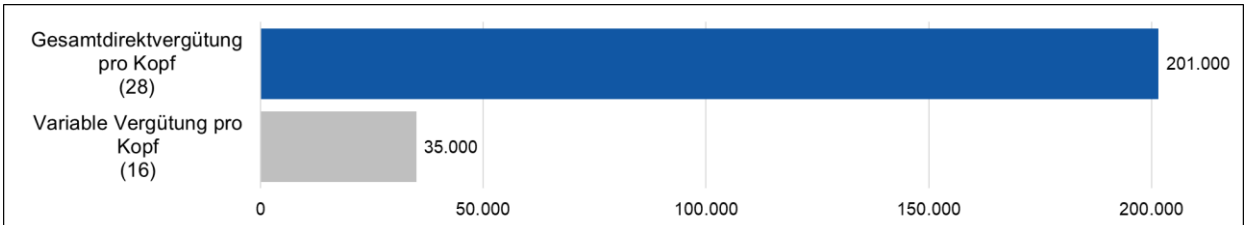
Weitere Befunde:

- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 15,4 %.
- Nebenleistungen 8.000 Euro (Median). 46,7 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 15,6 % mit Angabe zu Altersversorgung. 8,9 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 2,5 % im Median (6,7 % Mittelwert).

Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

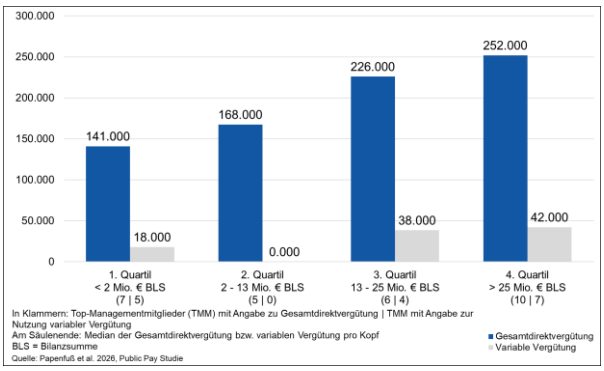
3.4.9 IT/Digitalisierung

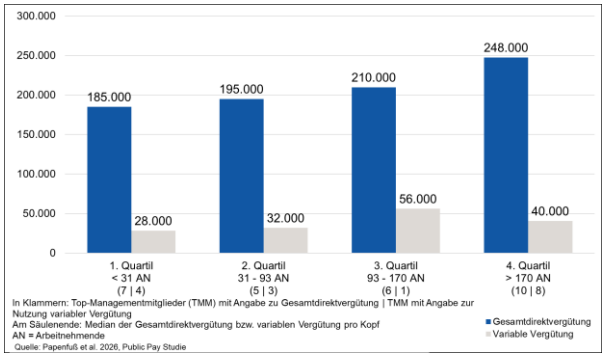
Die Branche „IT/Digitalisierung“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand Maßnahmen der Digitalisierung, insbesondere die Planung, Entwicklung, Errichtung sowie das Betreiben und Verwalten von Informationstechnologien (IT) und Kommunikationsanlagen/-netzen und damit verbundener Dienstleistungen beinhaltet.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



In Klammern: Top-Managementmitglieder (TMM) mit Angabe zu Gesamtdirekt- bzw. zur Nutzung variabler Vergütung
Am Balkenende: Median der Gesamtdirektvergütung bzw. variablen Vergütung pro Kopf

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie





Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
IT/Digitalisierung	8	44,4	10	55,6	0	0	0	0	0	0	1,5	18

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

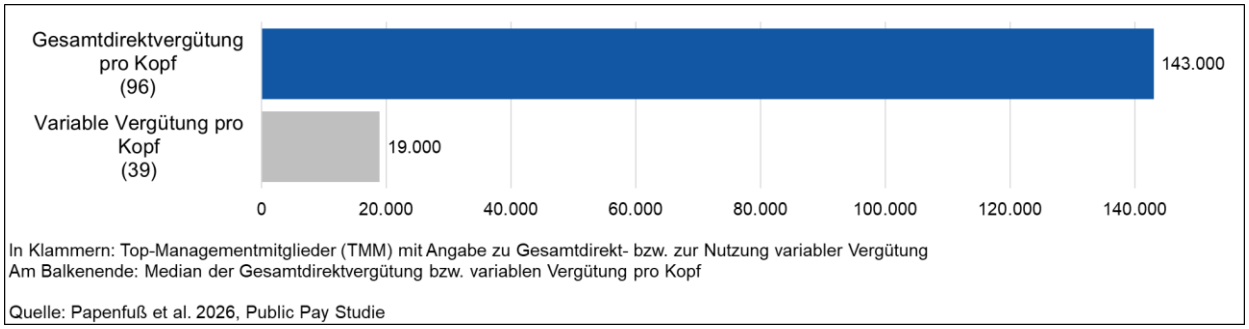
Weitere Befunde:

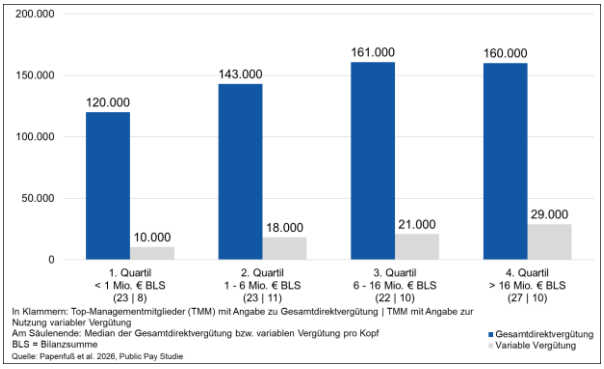
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 17,2 %.
- Nebenleistungen 6.000 Euro (Median). 46,4 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 7,1 % mit Angabe zu Altersversorgung. 10,7 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 7,3 % im Median (3,6 % Mittelwert).

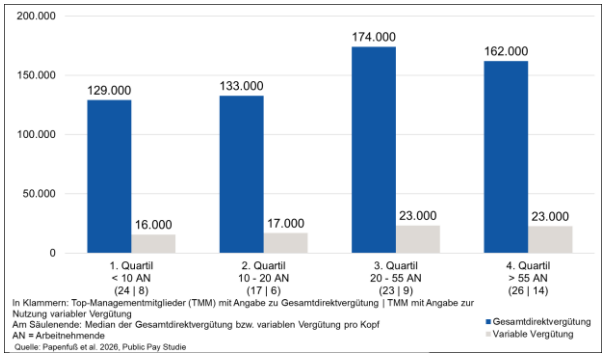
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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.







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	57	73,1	17	21,8	2	2,6	2	2,6	0	0	1,3	78

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

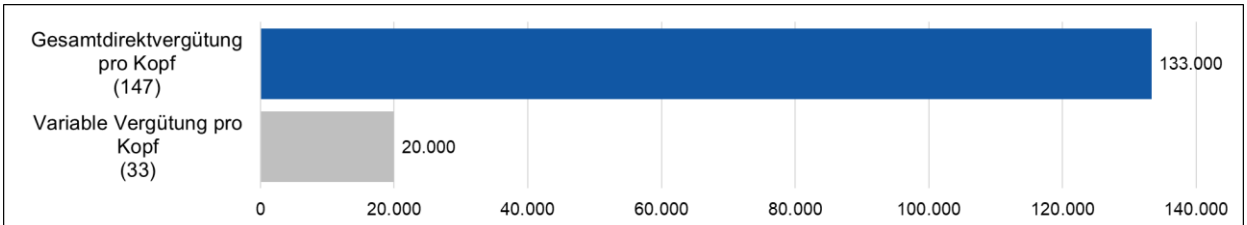
Weitere Befunde:

- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 13,2 %.
- Nebenleistungen 7.000 Euro (Median). 28,1 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 12,5 % mit Angabe zu Altersversorgung. 8,3 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 4,0 % im Median (1,5 % Mittelwert).

Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

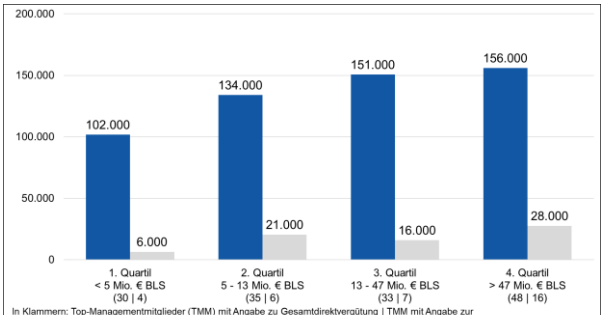
3.4.11 Kultur, Kunst & Erholung

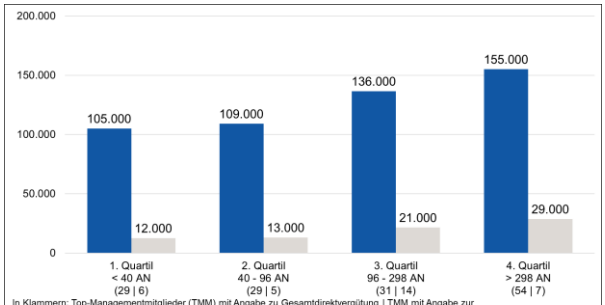
Die Branche „Kultur, Kunst & Erholung“ umfasst Unternehmen, deren Gegenstand die Förderung von Kunst, Kultur oder Musik durch den Betrieb von Theatern, Opern, Museen, Konzertsälen oder die Organisation von kulturellen bzw. musikalischen Veranstaltungen oder Festspielen/Festivals beinhaltet. Außerdem 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.



In Klammern: Top-Managementmitglieder (TMM) mit Angabe zu Gesamtdirekt- bzw. zur Nutzung variabler Vergütung
Am Balkenende: Median der Gesamtdirektvergütung bzw. variablen Vergütung pro Kopf

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie





Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Kultur, Kunst & Erholung	65	64,4	32	31,7	1	1,0	0	0	3	3,0	1,4	101

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

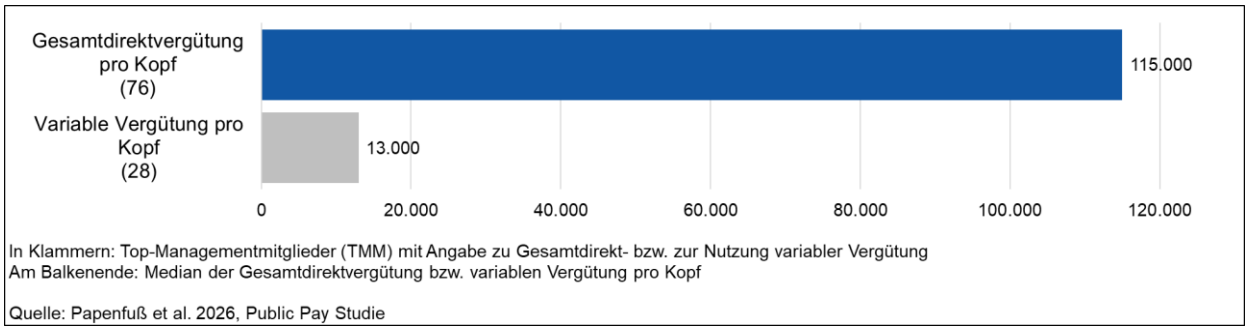
Weitere Befunde:

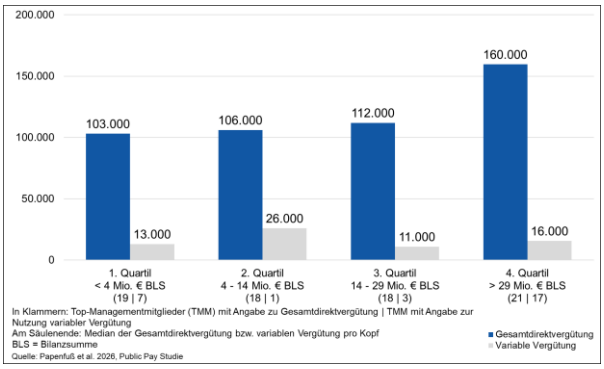
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 14,9 %.
- Nebenleistungen 6.000 Euro (Median). 36,1 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 11,6 % mit Angabe zu Altersversorgung. 12,9 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 3,9 % im Median (0,8 % Mittelwert).

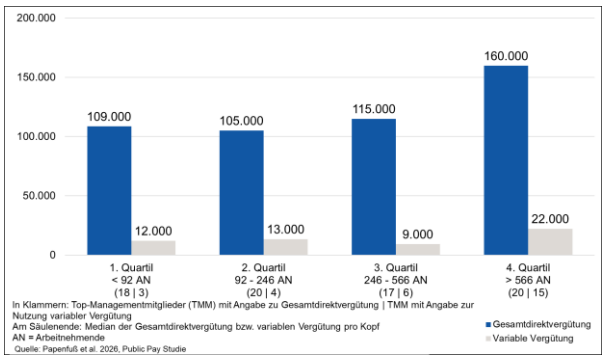
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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.







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Gesundheits- & Sozialwesen	45	75,0	14	23,3	1	1,7	0	0	0	0	1,2	60

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

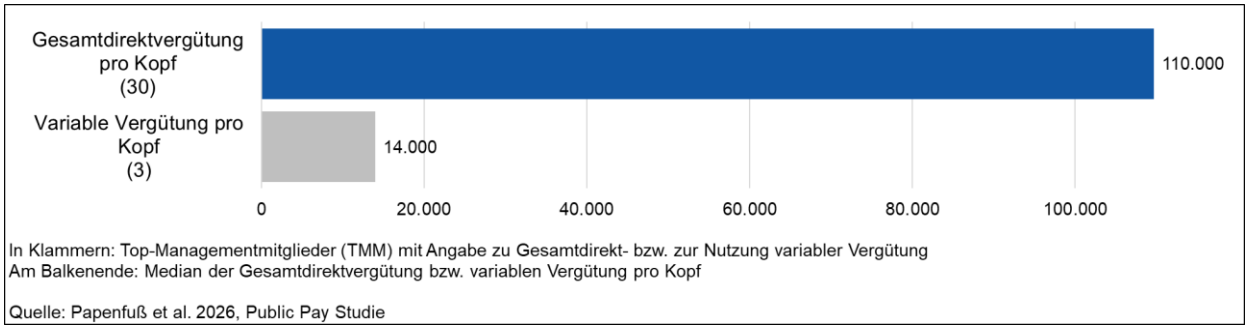
Weitere Befunde:

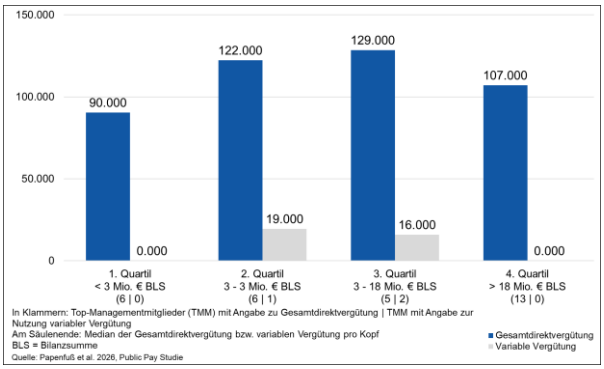
- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 11,2 %.
- Nebenleistungen 7.000 Euro (Median). 32,9 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 21,1 % mit Angabe zu Altersversorgung. 10,5 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 1,9 % im Median (6,5 % Mittelwert).

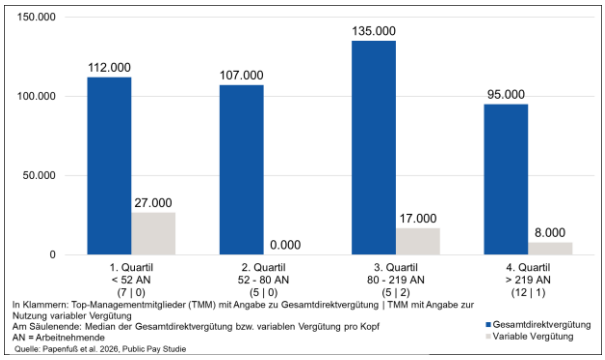
Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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.







Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Bildung, Wissenschaft & Forschung	17	73,9	4	17,4	1	4,3	1	4,3	0	0	1,4	23

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

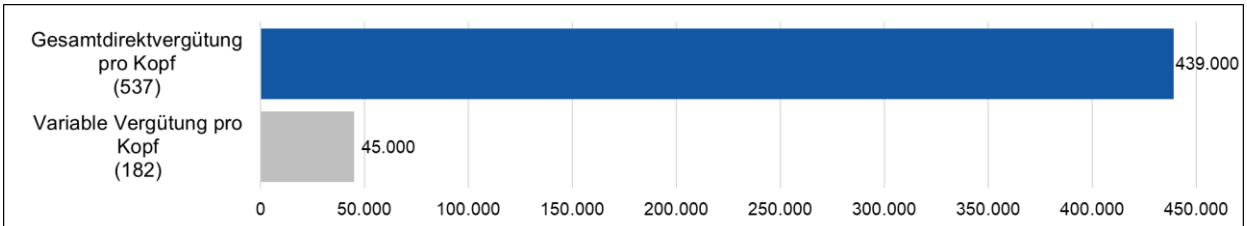
Weitere Befunde:

- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 13,1 %.
- Nebenleistungen 5.000 Euro (Median). 23,3 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 10,0 % mit Angabe zu Altersversorgung. 6,7 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 4,2 % im Median (3,3 % Mittelwert).

Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

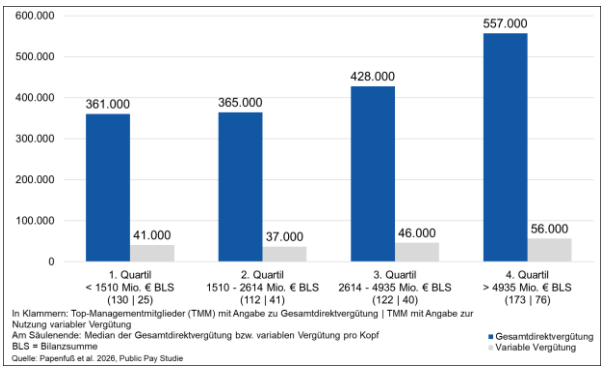
3.4.14 Sparkassen

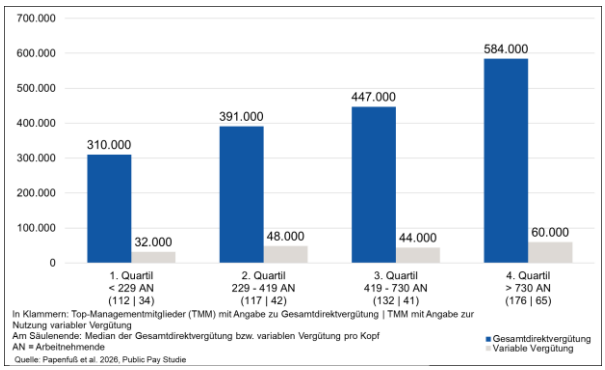
Die Branche „Sparkassen“ umfasst Unternehmen, die sich explizit als Sparkasse bezeichnen. Ihr Gegenstand ist die geld- und kreditwirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung. Sie bieten flächendeckende kreditwirtschaftliche Geschäfte für alle Kunden- und Bevölkerungsgruppen an und fördern die regionale Wirtschaft mit klarer Gemeinwohlbindung.



In Klammern: Top-Managementmitglieder (TMM) mit Angabe zu Gesamtdirekt- bzw. zur Nutzung variabler Vergütung
Am Balkenende: Median der Gesamtdirektvergütung bzw. variablen Vergütung pro Kopf

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie





Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Sparkassen	3	1,4	136	63,8	54	25,4	15	7,0	5	2,3	2,4	213

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

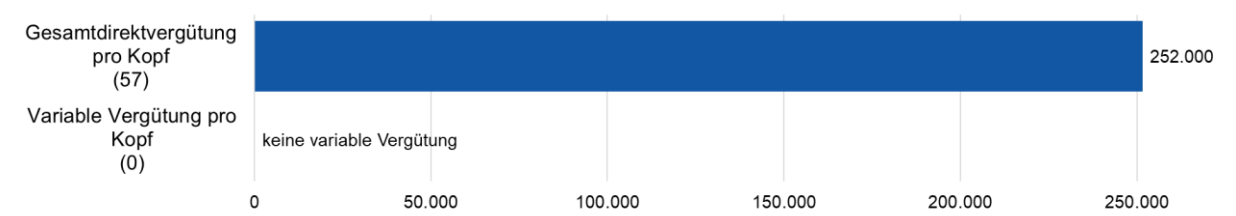
Weitere Befunde:

- Variabler Anteil Gesamtdirektvergütung 10,2 %.
- Nebenleistungen 9.000 Euro (Median). 28,9 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 33,5 % mit Angabe zu Altersversorgung. 1,1 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 5,3 % im Median (5,4 % Mittelwert).

Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

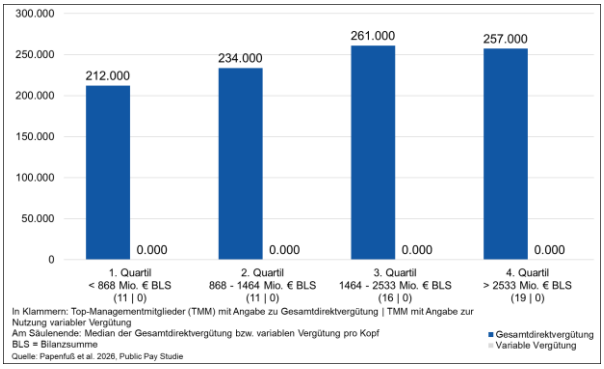
3.4.15 Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

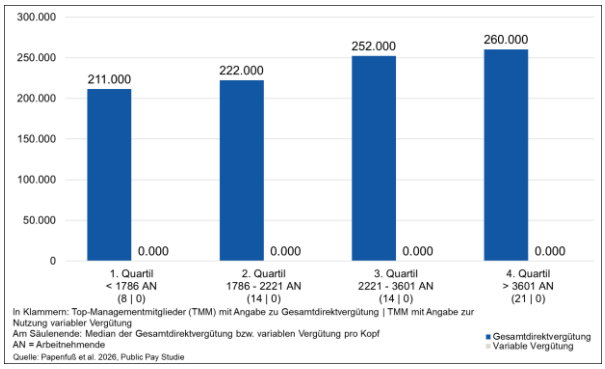
Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland sind gemeinschaftlich durch den Rundfunkbeitrag finanziert und unabhängige Medienorganisationen, die Rundfunk- und Fernsehprogramme sowie Online-Inhalte bereitstellen.



In Klammern: Top-Managementmitglieder (TMM) mit Angabe zu Gesamtdirekt- bzw. zur Nutzung variabler Vergütung
Am Balkenende: Median der Gesamtdirektvergütung bzw. variablen Vergütung pro Kopf

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie





Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Öffentlich-Rechtliche Rundfunkanstalten	0	0	0	0	2	18,2	2	18,2	7	63,6	5,9	11

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie

Weitere Befunde:

- Es wird keine variable Vergütung gezahlt.
- Nebenleistungen 9.000 Euro (Median). 100 % mit Angabe zu Nebenleistungen.
- 100 % mit Angabe zu Altersversorgung. 3,5 % mit Angabe „keine Altersversorgung“.
- Fundierte Vorjahresvergleiche nur anhand der Werte und Methodik aus Abschnitt 3.2 möglich. Personenbezogene Entwicklung Gesamtdirektvergütung 1,1 % im Median (0,5 % Mittelwert).

Für anforderungsgerechte Vergütungsvorbereitung und -entscheidung ist die Betrachtung der Vergütung in einer Vergleichsgruppe erforderlich und hilfreich (Abschnitt 5.1, D-PCGM Rz. 126, § 87 AktG, DCGK G.3.). Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen kann und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe ist.

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

Für Bund und Bundesländer beträgt die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung pro Kopf branchenübergreifend 194.000 Euro und die durchschnittliche variable Vergütung pro Kopf 30.000 Euro (Abbildung 6). Insgesamt 34,7 % der Top-Managementmitglieder erhalten eine Vergütung unter 150.000 Euro, 34,0 % erhalten eine Vergütung zwischen 150.000 Euro und 300.000 Euro, 22,7 % erhalten eine Vergütung zwischen 300.000 Euro und 8,6 % eine Vergütung über 500.000 Euro.

Im Branchenvergleich zeigen sich Vergütungsunterschiede. Im Vergleich liegt z. B. die durchschnittliche Gesamtdirektvergütung in der Branche „ÖPNV/Verkehr & Transport“ bei 420.000 Euro und in der Branche „Gesundheits- & Sozialwesen“ bei 126.000 Euro.

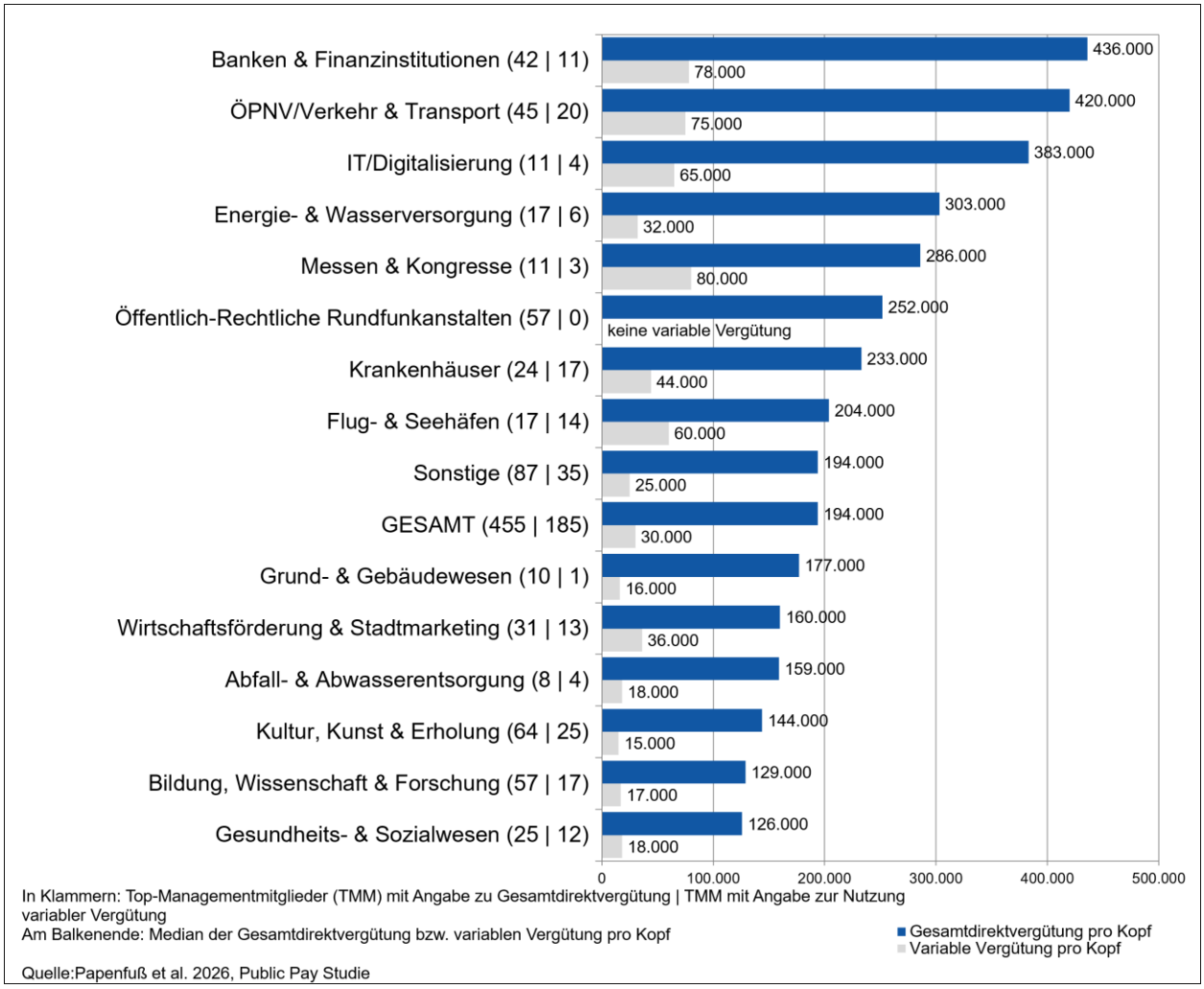


Abbildung 6: Gesamt- und variable Vergütung pro Kopf auf Bundes-/Landesebene im Branchenvergleich[9]

[9] „Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten“ wurden bei der Berechnung der durchschnittlichen Vergütung öffentlicher Unternehmen nicht berücksichtigt, da sie aufgrund ihrer hohen Vergütungsoffenlegung und Vergütungshöhe sowie der Unterschiede in der Anteilseignerstruktur bzw. Organisationsform erhebliche Abweichungen darstellen. Keine Angaben bzw. zu geringe Offenlegung für die Branche „Wohnungswesen“, jedoch im Balken „GESAMT“ berücksichtigt.

Branche	Anzahl Top-Managementmitglieder										Mittel-wert	Anzahl Unter-nehmen
	1		2		3		4		über 4			
	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %	Abs.	In %		
Öffentlich-Rechtliche Rundfunkanstalten	0	0	0	0	2	18,2	2	18,2	7	63,6	5,9	11
Verkehr/ÖPNV & Transport	5	29,4	5	29,4	2	11,8	1	5,9	4	23,5	3,0	17
Banken & Finanzinstitutionen	0	0	8	57,1	1	7,1	3	21,4	2	14,3	3,0	14
Krankenhäuser	7	50,0	2	14,3	1	7,1	0	0	4	28,6	2,5	14
IT/Digitalisierung	2	33,3	2	33,3	1	16,7	1	16,7	0	0	2,2	6
Messe & Kongresse	2	33,3	3	50,0	0	0	1	16,7	0	0	2,0	6
Sonstige	21	41,2	21	41,2	6	11,8	2	3,9	1	2,0	1,9	51
Energie- & Wasserversorgung	5	62,5	2	25,0	0	0	0	0	1	12,5	1,8	8
Grund- & Gebäudewesen	3	50,0	2	33,3	1	16,7	0	0	0	0	1,7	6
Bildung, Wissenschaft & Forschung	16	47,1	14	41,2	4	11,8	0	0	0	0	1,6	34
Flug- & Seehäfen	6	54,5	4	36,4	1	9,1	0	0	0	0	1,5	11
Abfall- & Abwasserentsorgung	3	50,0	3	50,0	0	0	0	0	0	0	1,5	6
Kultur, Kunst & Erholung	30	65,2	14	30,4	1	2,2	1	2,2	0	0	1,4	46
Wirtschaftsförderung & Stadtmarketing	12	60,0	8	40,0	0	0	0	0	0	0	1,4	20
Gesundheit- & Sozialwesen	21	84,0	4	16,0	0	0	0	0	0	0	1,2	25
Gesamt	133	48,2	92	33,3	21	7,6	11	4,0	19	6,9	1,8	276

Tabelle 4: Anzahl Top-Managementmitglieder in öffentlichen Unternehmen der Bundes-/Landesebene nach Branchen[10]

Wie in Tabelle 4 gezeigt, umfasst das Geschäftsführungsorgan auch bei öffentlichen Unternehmen von Bund und Bundesländern in überwiegender Mehrheit höchstens 2 Top-Managementmitglieder (81,5 %). In 48,2 % der untersuchten Unternehmen ist eine Alleingeschäftsführung zu verzeichnen, in 33,3 % ein Zwei-Personen-Organ. Organe mit mehr als 3 Top-Managementmitgliedern sind mit 10,9 % 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 Arbeitnehmenden und Höhe der Bilanzsumme schwanken (Abbildung 7 und Abbildung 8).

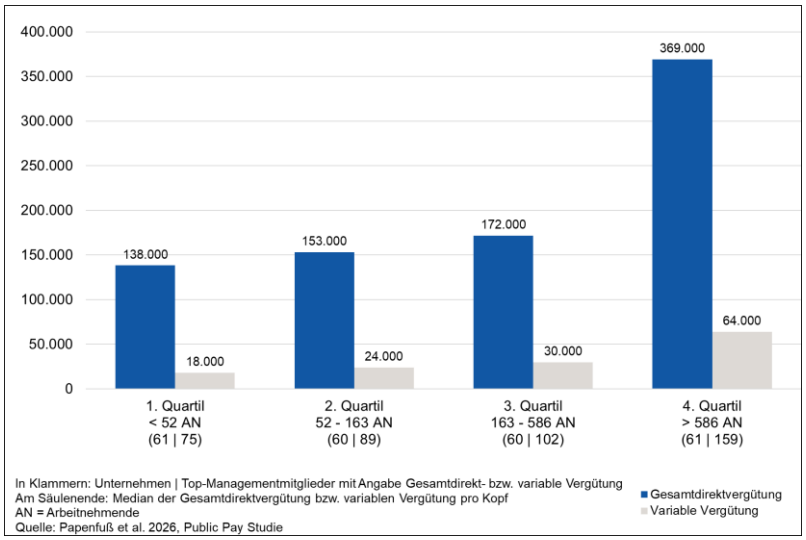


Abbildung 7: Gesamtdirekt- und variable Vergütung pro Kopf im Größenklassenvergleich auf Bundes-/Landesebene (Zahl der Arbeitnehmenden)

[10] Keine Angaben bzw. zu geringe Offenlegung für die Branche „Wohnungswesen“, jedoch in der Zeile „Gesamt“ berücksichtigt.

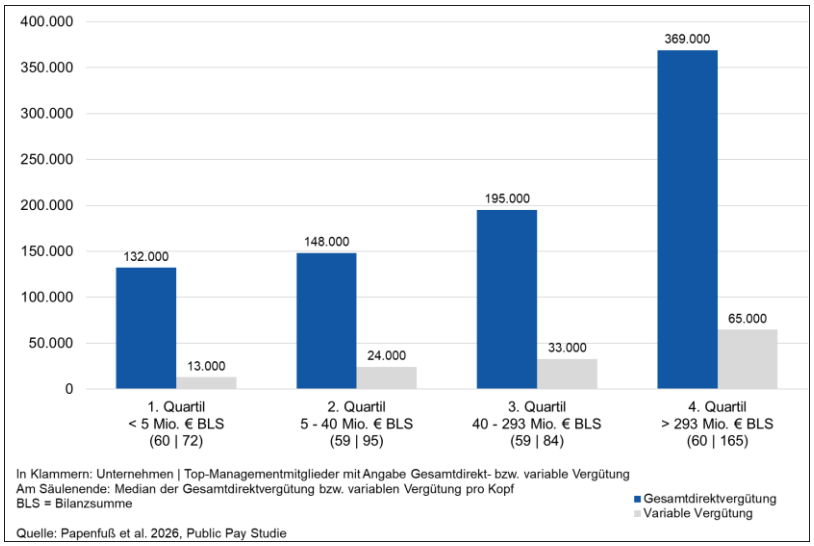


Abbildung 8: Gesamtdirekt- und variable Vergütung pro Kopf im Größenklassenvergleich auf Bundes-/Landesebene (Bilanzsumme)

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

Die Vergütungsunterschiede von Frauen und Männern sind ein besonders diskutiertes Thema in der gesellschaftspolitischen Debatte. Weltweit zeigen veröffentlichte Statistiken immer noch geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Bezahlung trotz gleicher oder gleichwertiger Arbeit (Europäische Kommission 2018, Statistisches Bundesamt 2026b, OECD 2020). Das Weltwirtschaftsforum gibt an, dass es basierend auf den Werten im Jahr 2025 noch insgesamt 123 Jahre dauern wird, um die weltweite geschlechtsspezifische Lohnlücke zu schließen (Weltwirtschaftsforum 2025).

Empirische Befunde zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Vergütung von Top-Managementmitgliedern in Deutschland liegen bisher vor allem für die Privatwirtschaft vor, insbesondere für große, börsennotierte Unternehmen (Beck et al. 2020, Handschumacher-Knors 2023). Auch das Statistische Bundesamt nimmt keine separate Auswertung für öffentliche Unternehmen vor (Statistisches Bundesamt 2026b). Für öffentliche Unternehmen haben Papenfuß und Schmidt kürzlich die erste empirische Analyse im Kontext öffentlicher Unternehmen in einer international einschlägigen wissenschaftlichen Fachzeitschrift mit Paneldaten aus Deutschland veröffentlicht (Papenfuß/Schmidt 2026c).

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 sollten in der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen von großer Bedeutung sein (Jain et al. 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.[11] 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. 106).

Ziel dieses Kapitels ist es, aktuelle deskriptive 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 sowie mit der Gleichstellungsarbeit befassten Personen 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 23,4 %. Dabei zeigt die Studie, dass zwischen den Branchen substanzielle Repräsentationsunterschiede festzustellen sind. So beträgt z. B. der Anteil von Frauen in der Branche „Gesundheits- & Sozialwesen“ 43,1 % und in der Branche „Stadtwerke, Energie- & Wasserversorgung“ 12,3 % (Papenfuß et al. 2026). Mit Blick auf die vorliegenden Ergebnisse der Public Pay Studie sind Frauen in öffentlichen Unternehmen in Top-Managementpositionen deutlich häufiger in Branchen mit im Vergleich niedrigeren Vergütungen repräsentiert (Abbildung 9).

Abbildung 9 bietet einen deskriptiven Einblick in Vergütungsunterschiede zwischen Frauen und Männern 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 dieser Analyse nicht einbezogen. Mit Blick auf die in der Abbildung mitgezeigte geringe Anzahl an Frauen in den jeweiligen Branchen bieten die Informationen einen ersten interessanten Einblick für weiterführende Fragen, aber sie sind nicht repräsentativ. Es ist bei der Interpretation der Abbildung die teilweise geringe Anzahl von Frauen in den Branchen mit entsprechenden statistischen Auswirkungen zu berücksichtigen.

[11] Vgl. insbesondere Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 414) geändert worden ist.

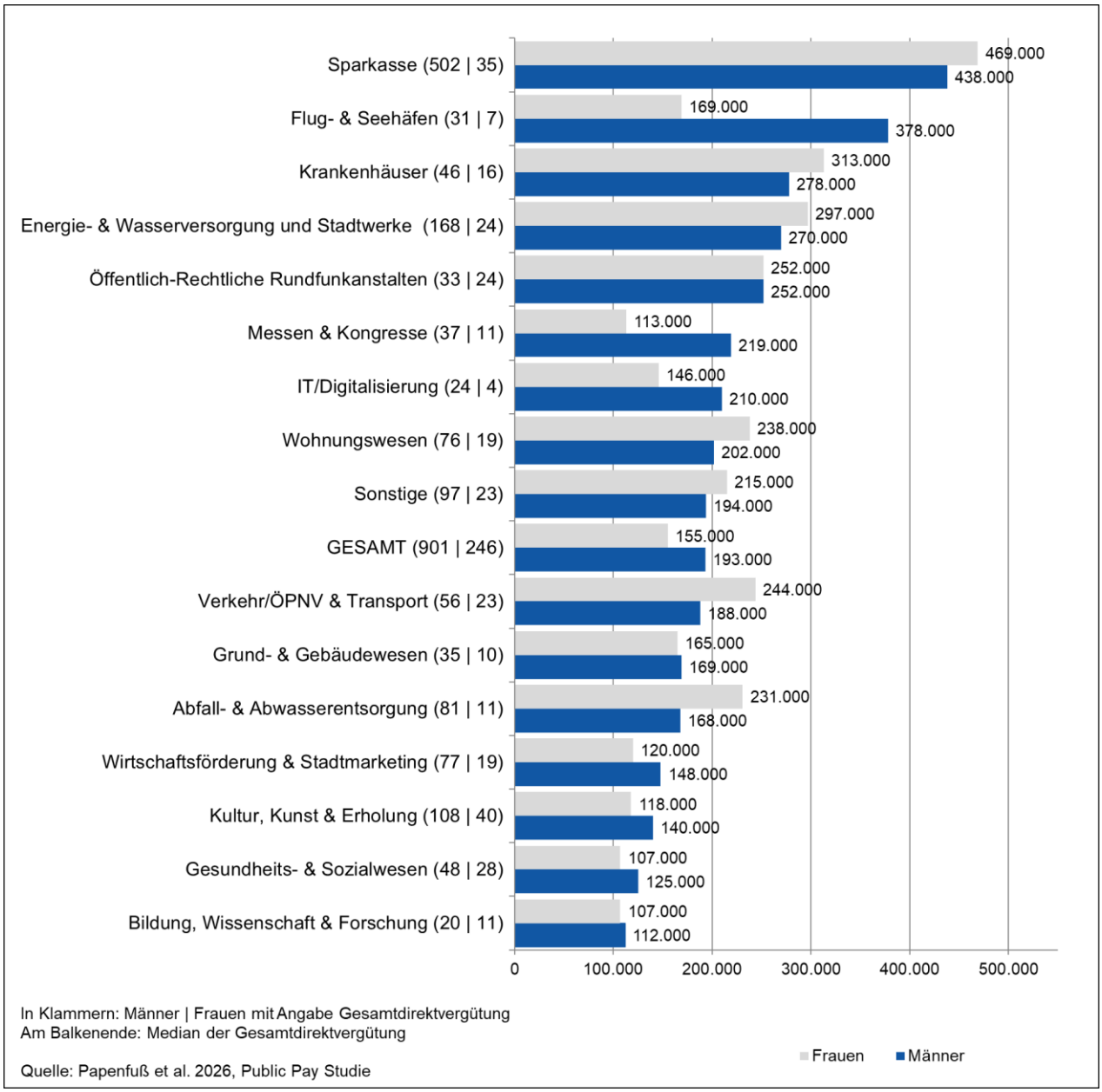


Abbildung 9: Gesamtdirektvergütung pro Kopf auf kommunaler Ebene im Branchenvergleich differenziert für Frauen und Männer[12]

Branchenübergreifend erhalten weibliche Top-Managementmitglieder eine durchschnittliche Vergütung von 155.000 Euro und männliche von 193.000 Euro. Dies entspricht einem unbereinigten Gender Pay Gap von 19,7 %. Zum Vergleich: Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes liegt der deutschlandweite Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern bei 16,0 % (Statistisches Bundesamt 2026b). Bei der Hälfte der Branchen zeigt sich eine höhere absolute Gesamtdirektvergütung pro Kopf bei männlichen, bei der anderen Hälfte bei weiblichen Top-

[12] Es werden ausschließlich Branchen gezeigt, bei denen Angaben zu mindestens 3 Frauen verfügbar sind. Die Branchen „Sparkassen“ und „Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten“ wurden bei der Berechnung der durchschnittlichen Vergütung öffentlicher Unternehmen nicht berücksichtigt, da sie aufgrund ihrer im Vergleich höheren Vergütungsoffenlegung und – im Fall der Sparkassen – überdurchschnittlichen Vergütungshöhe sowie der Unterschiede in der Anteilseignerstruktur bzw. Organisationsform Abweichungen darstellen. Zudem lassen sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten keiner föderalen Ebene oder Gebietskörperschaft eindeutig zuordnen.

Managementmitgliedern. Befunde zur Vergütungsentwicklung bei Männern und Frauen liefert ausschließlich Abschnitt 3.2.

Auch unter Kontrolle einschlägiger individueller und unternehmensbezogener Faktoren zeigen multivariate Panelanalysen einen Gender Pay Gap bei Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen (Papenfuß/Schmidt 2026c). Damit ist der Gender Pay Gap nicht nur ein deskriptiver Befund, sondern als strukturell relevantes Thema der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen zu diskutieren. Diese Befunde können übergreifend ein Indikator für weitergehende Governance-Herausforderungen sein und sollten an allen Stellen mitdiskutiert und reflektiert werden, insbesondere auch vor dem Hintergrund einer werteorientierten Governance öffentlicher Unternehmen.

Beobachtbare Unterschiede sollten angemessen reflektiert und deren Gründe sachlich diskutiert werden. Vor dem Hintergrund der andauernden Debatte um den Gender Pay Gap soll mit dieser Studie ein weiterer Beitrag zur stärkeren Sensibilisierung für dieses Thema bei öffentlichen Unternehmen geleistet werden.

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 2024, Regierungskommission DCGK 2022, § 87 Abs. 1 Aktiengesetz, Arbeitskreis Leitlinien für eine nachhaltige Vorstandsvergütung 2021, Papenfuß et al. 2024a, Velte 2022). Auch im aktuellen DCGK-Entwurf von 2026 ist die Bildung und Offenlegung einer Vergleichsgruppe weiterhin zentral vorgesehen (www.dcgk.de/konsultationen) In Zeiten der Digitalisierung und der digitalen Transformation ist es von hoher Bedeutung, gezielt nach möglichen Wegen zu suchen, wie die Erfüllung der 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, siehe 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.“ 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 (Arbeitskreis Leitlinien für eine nachhaltige Vorstandsvergütung 2021). 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 (u. a. PCGK der ARD, Rz. 25) die Berücksichtigung des Vergleichsumfelds und die Erstellung einer Vergleichsgruppe. Auch der D-PCGM empfiehlt in Rz. 126 die Berücksichtigung von Vergleichsgruppen (Expertenkommission D-PCGM 2024): „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 seiner Vergleichsgruppe sein. Die Vergütung in der Vergleichsgruppe soll dokumentiert und offengelegt werden.“

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).

Die Public Pay Studie mit den darin enthaltenen Branchensteckbriefen liefert eine einzigartige Informationsgrundlage zur übergreifenden Orientierung. Durchschnittswerte wie Median oder Mittelwert unterliegen jedoch im Jahresvergleich großen Schwankungen aufgrund der geringen Vergütungsoffenlegung und der damit verbundenen vergleichsweise kleinen Stichprobenzahl auf Branchenebene. Die Betrachtung und der Vergleich mit einzelnen Vergütungswerten vergleichbarer Unternehmen sind deshalb für das Treffen konkreter Vergütungsentscheidungen unerlässlich. Entsprechend einschlägiger Anforderungen ist für konkrete Vergütungsentscheidungen die Bildung einer sachgerechten Vergleichsgruppe mit nicht-anonymisierten Klarnamen für die Entscheidungsverantwortlichen und die Aufsichtsorgane erforderlich. Der DCGK geht für börsennotierte Unternehmen noch weiter und empfiehlt die Offenlegung der Zusammensetzung der Vergleichsgruppe. Eine Vergleichsgruppe ist für die Festlegung eines Vergütungskorridors zu Beginn des Auswahlprozesses, für die Vertragsverhandlung im Rahmen des Bestellungsprozesses und für den jährlichen Zielvereinbarungsprozess im Kontext variabler Vergütung erforderlich. Es genügt nicht, sich beim Festlegen des Vergütungskorridors für den Findungsprozess allein am Gehalt der Vorgängerin bzw. des Vorgängers zu orientieren, denn zwischenzeitliche Entwicklungen im Vergleichsumfeld müssen mit Blick auf die jeweils besondere Unternehmenssituation immer auch mitbetrachtet werden (Papenfuß et al. 2022b).

Der Branchensteckbrief liefert einen ersten Anhalt und groben Orientierungsrahmen, der eine Vergleichsgruppe ergänzen und eine wertvolle Grundlage für die „richtigen“ weiterführenden Fragen zur Vergleichsgruppe bieten kann. Nach der Erstellung der Vergleichsgruppe kann der Branchensteckbrief z. B. als Anhang zur Vergleichsgruppe dienen (Abbildung 10).

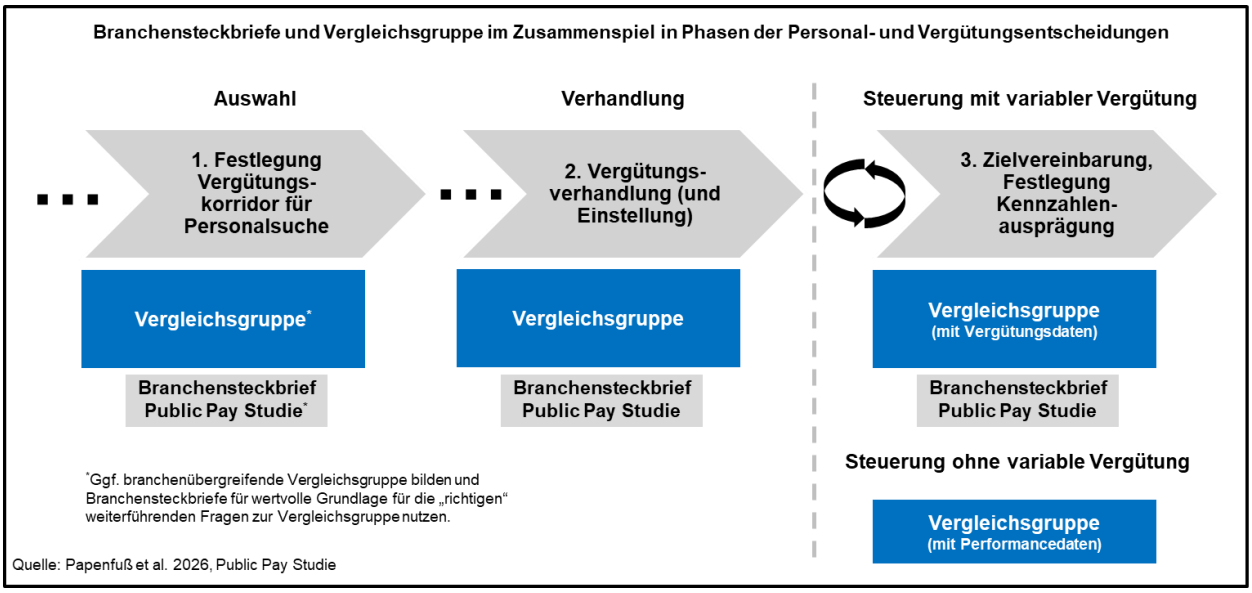


Abbildung 10: Branchensteckbriefe und Vergleichsgruppe im Zusammenspiel in Phasen der Personalauswahl und Vergütungsentscheidungen

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 Gesamtdirektvergütung 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 Kennzahlenausprägung sprechen, die eher erreicht werden kann. Liegt die Vergütung bereits am oberen Rand, könnte dies ein Argument für eine ambitionierte Kennzahlenausprägung 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 ohne variable Vergütungsbestandteile – über Zielvorgaben/-vereinbarungen ohne Kopplung an die Vergütung – kann daher ebenso sachgerecht sein. Dabei ist es jedoch erforderlich, die Performancedaten der Vergleichsgruppe als Reflexionspunkt bei der Festlegung der Kennzahlenausprägung heranzuziehen.

Vergleichsgruppen sind auch für die Prüfung eines möglichen Gender Pay Gap hilfreich, da sich Vergütungsunterschiede zwischen Frauen und Männern auch unter Berücksichtigung vergleichbarer Unternehmens- und Positionsmerkmale einordnen lassen (Papenfuß/Schmidt 2026c).

Der Prüfauftrag an das Abschlussprüfungsunternehmen soll nach einschlägigen Auffassungen und Empfehlungen in PCGKs auch die Prüfung nach § 53 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz[13] 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 sind zunehmend auch Gegenstand der sog. Betätigungsprüfung durch die öffentliche Finanzkontrolle.

Bereits erstellte Vergleichsgruppen können fortgeschrieben werden. Allerdings 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 im Kontext Beteiligungssteuerung, Beteiligungsmanagement und Unternehmenssteuerung verwendet werden.

Übergreifend leisten Vergleichsgruppen einen zentralen Beitrag zur fundierten Gestaltung und Legitimation von Vergütungsentscheidungen in öffentlichen Unternehmen. Sie stärken das Vertrauen der Öffentlichkeit, schaffen Transparenz und bieten eine nachvollziehbare Rechtfertigungsgrundlage gegenüber Medien sowie bei potenziell unsachgemäßer Kritik. Darüber hinaus wirken sie als präventives juristisches und politisches Risikomanagement, insbesondere im Hinblick auf Haftungsfragen.

5.1 Anforderungen für die Erstellung und Dokumentation einer Vergleichsgruppe

Zentrale Anforderung für die Erstellung einer Vergleichsgruppe ist die Transparenz bei den Kriterien für die Zusammenstellung und eine hinreichende Unabhängigkeit bei der Auswahl der Vergleichsunternehmen. Eine transparente und nachvollziehbare Vergleichsgruppe für die Vergütungsplanung und -entscheidung sollte nicht-anonymisierte Klarnamen beinhalten. Neben weiteren Kriterien sind im ersten Schritt insbesondere die Branche und die Unternehmensgrößenmerkmale wie die Zahl der Arbeitnehmenden, die Bilanzsumme oder ggf. auch die 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. Ein detailliertes Beispiel enthält eine aktuelle Studie des Lehrstuhls für Public Management und Public Policy der Zeppelin Universität zu Top-Managementvergütung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Papenfuß et al. 2024a).

[13] Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 137) 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)	Altersversorung (AV)	Arbeitnehmer: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	255	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. 2026, 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 z. B. in einer Fußnote o. ä. in der Vergleichsgruppe dargestellt werden. Hier liegen in der Praxis unterschiedliche Vorgehensweisen vor. Neben den Bestandteilen der Gesamtdirektvergütung sind in den nachfolgenden Tabellen auch Werte zur Altersversorgung enthalten. In der Vergleichsgruppe sind die von den Unternehmen gemachten Angaben zur Altersversorgung jedoch vielfach nicht aussagekräftig vergleichbar. In der Offenlegungspraxis bei öffentlichen Unternehmen wird regelmäßig nicht ausreichend zwischen den verschiedenen Formen der Altersversorgung, deren Finanzierung und Bewertungsansätzen unterschieden bzw. diese nicht transparent offengelegt. Beispiele für Altersversorgung sind Direktversicherungen, Pensions-/Direktzusagen und Pensionskassen.

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

1. Erstellung der Vergleichsgruppe bzw. Vergütungsplanung/Entscheidungsvorbereitung: Welche Aspekte und Kriterien wurden für die Erstellung der Vergleichsgruppe berücksichtigt? Wer hat die Vergleichsgruppe erstellt?
2. Treffen der Vergütungsentscheidung mit Blick auf die Vergleichsgruppe: Aufgrund welcher Faktoren des jeweiligen Unternehmens wurde eine Vergütungsentscheidung in der Nähe des Durchschnitts der Vergleichsgruppe oder am oberen Rand, am unteren Rand oder oberhalb der höchsten Vergütung in der Vergleichsgruppe 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.

Zur Planung, Entscheidung und Beurteilung von Vergütungshöhe und -ausgestaltung sind unterschiedliche Kriterien heranzuziehen. Dabei sind bei Einzelfallentscheidungen neben einer anforderungsgerechten Vergleichsgruppe immer auch die örtlichen Rahmenbedingungen und ggf. Unternehmens- bzw. Aufgabenspezifika zu berücksichtigen. Um eine Vergütungsentscheidung sachgerecht beurteilen oder treffen zu können, müssen die Kriterien gegeneinander abgewogen und gewichtet werden. Beispielsweise können bei Organisationen in einem Restrukturierungs- oder Neuausrichtungsprozess oder einer schwierigen wirtschaftlichen Situation besondere Humankapital-Anforderungen an Top-Managementmitglieder bestehen. In einigen Situationen kann z. B. auch das persönliche Risiko für eine Reputationsschädigung und weitere Karrierenachteile höher sein als in anderen Situationen. Diese und andere Faktoren müssen bei der Nutzung und Einordnung der in der Vergleichsgruppe dargestellten Vergütungswerte mitgedacht werden. Im Folgenden werden einzelne Beurteilungskriterien auszugsweise aufgelistet.

- Unternehmensgröße bzw. Organisationskomplexität (z. B. Anzahl der Arbeitnehmenden, Bilanzsumme und Umsatz)
- Angemessenes Verhältnis zum Verantwortungsbereich und dem Aufgabenzuschnitt des jeweiligen Top-Managementmitglieds
- Besondere Humankapital-Anforderungen und Qualifikation in Bezug auf die Organisation und Aufgabe (z. B. fachliche und methodische Kompetenzen, persönliche und soziale Kompetenzen)
- Unternehmerisches Risiko bzgl. Unternehmenssituation und der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens (z. B. Neuausrichtung oder Restrukturierung)
- Auswirkungen von Führungsentscheidungen, besonderes öffentliches Interesse
- Persönliches Risiko für Reputation und Karriere
- Alleingeschäftsführung, Doppelspitze und Größe des Geschäftsführungsorgans
- Vertikale Vergütungssituation (Verhältnis der Top-Managementvergütung zur Vergütung der Arbeitnehmenden)
- Aufgabenverantwortung der zweiten oder dritten Hierarchieebene
- Mit der Führungsaufgabe ggf. verbundene Leitung weiterer Unternehmen und verbundene Aufsichtsgremienmandate
- Unternehmenssitz bzw. gewöhnlicher Dienstort (z. B. besonders hohe/niedrige Lebenshaltungskosten)
- Besondere Vorzüge/Herausforderungen der Region des Unternehmenssitzes bzw. des gewöhnlichen Dienstortes (z. B. besonderer Wettbewerb bei der Personalgewinnung/-bindung)

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 Vergleichsgruppenrahmens 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 von Vergütungstransparenz und Peer-Group-Vergleichen. Neben Aufwärtsentwicklungen kann es auch zu Abwärtsentwicklungen kommen. Dies ist eine Frage der Führungs- und Entscheidungskultur vor Ort sowie der Gespräche der

beteiligten Personen. Wenn der Versuch von „unsachgerechtem Hochverhandeln“ mit Vergleichsgruppen wahrgenommen wird, können Entscheidungsverantwortliche diesem mit sachgerechten Vergleichsgruppen entgegentreten (Papenfuß et al. 2024a, Papenfuß et al. 2022b).

5.2 Erstellung einer Vergleichsgruppe mit digitalen Vergütungsportalen

Im digitalen Zeitalter ist zentral, wie sich die Anforderungen zur Erstellung einer sachgerechten Vergleichsgruppe über digitale Entscheidungsunterstützung im Alltag mit realistischem Ressourcen- und Zeitaufwand erfüllen lassen. Die Nutzung digitaler Vergütungsportale bietet besondere Potenziale für eine ressourcen- und zeitschonende Erstellung fundierter Vergleichsgruppen (Papenfuß/Schmidt 2026a, Papenfuß et al. 2022b). 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 3 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 mit ergänzenden Beratungseinschätzungen zu erstellen.

Bei der manuellen Erstellung sollte der Zeitaufwand durch die Recherche von Vergleichsunternehmen, die Erhebung von Vergütungsdaten und 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. 2024a, Papenfuß et al. 2022b).

Bei Einbindung eines Beratungsunternehmens ist von diesem eine Vergleichsgruppe zu erstellen und die auftraggebende Stelle muss entscheiden, ob ihr 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. der auftraggebenden Stelle aus konzeptioneller Sicht auf jeden Fall als Anlage zum Vergütungsvorschlag zur Verfügung gestellt und dort dokumentiert werden. Das jeweilige Beratungsunternehmen kann bei der Erstellung der Vergleichsgruppe in Abwägung entscheiden, ob es eventuelle eigene Datenbanken mit weitergabefähigen 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 es, im Alltag in Aufsichtsorganen oder anderen Verhandlungssituationen auch von Dritten 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 ausspielen 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 Vergütungsbemessung 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, Personalfluktuation etc. Der Informationsfluss lässt sich dabei als digitale Verbindung von Beteiligungs-, Vergütungs- und Personalinformationen zu einem gemeinsamen Entscheidungsdashboard verstehen.

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 sollten in der Praxis noch mehr diskutiert und realisiert werden. Bei digitalen Vergütungsportalen gibt es in Deutschland mehrere Angebote, die Anwendende bzgl. der Datentransparenz/-qualität und Nutzerfreundlichkeit vergleichen können. Ein Beispiel ist das Vergütungsportal öffentliche Unternehmen (www.pcg-institut.de). Dies ist eine gemeinnützige wissenschaftliche Ausgründung von Prof. Dr. Ulf Papenfuß und seinem Team und soll die Praxis unter-

stützen 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 sind zentrale Faktoren 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. Auch im Kontext der aktuellen Entwicklungen um die Nachhaltigkeitsberichterstattung ist Vergütungstransparenz von besonderer Bedeutung für Good Governance. Die Aktualität und besondere Relevanz einer anforderungsgerechten Vergütungstransparenz bei Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen für das Vertrauen in den Staat und öffentliche Institutionen wird regelmäßig durch intensive Mediendiskussionen unterstrichen. 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[14] gesetzlich verpflichtend geregelt. Diese müssen nach § 285 Nr. 9a Satz 5 ff. Handelsgesetzbuch (HGB)[15] die Bezüge jedes einzelnen Top-Managementmitglieds personenbezogen (unter Namensnennung) im Anhang des Jahres-/Konzernabschlusses veröffentlichen. Ferner sieht § 162 AktG einen Vergütungsbericht für börsennotierte Kapitalgesellschaften vor, der über die Grundzüge des Vergütungssystems für die im Anhang genannte Vergütung der Top-Managementmitglieder berichten muss. Zusätzlich soll gemäß DCGK das Aufsichtsorgan bei börsennotierten Unternehmen auch die zur Beurteilung der Üblichkeit der konkreten Gesamtdirektvergütung 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 CSRD veröffentlichten European ESRS sehen die Offenlegung der Top-Managementvergütung als wesentlichen Bestandteil der Unternehmensberichterstattung an, der von allen betroffenen Unternehmen umzusetzen ist (Europäische Kommission 2023). Nach ESRS gelten die Vergütungssysteme der Geschäftsführungsorgane als zentraler Faktor für eine

---

[14] 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.

[15] Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 120) geändert worden ist.

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 der Wissenschaft und Praxis als auch im politischen Raum besonders betont. Allerdings greifen handelsrechtliche Vergütungsoffenlegungspflichten 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 und 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, Bremen, 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.

Für Sparkassen gelten hinsichtlich der Offenlegung der Top-Managementvergütung zusätzliche Regelungen. Anlage 4 liefert einen Überblick zu Regelungsunterschieden zur Offenlegung der Top-Managementvergütung in Sparkassengesetzen.

Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde im 4. Änderungsvertrag des Medienstaatsvertrages vom 01.01.2024 mit § 31a Abs. 1 eine umfassende Regelung zur Offenlegung sämtlicher Bestandteile der Top-Managementvergütung aufgenommen. Anlage 3 im Anhang fasst 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 (siehe Anlage 2 und 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 Vergütungsoffenlegung nach § 285 Satz 1 Nr. 9a HGB explizit ohne Anwendungsmöglichkeit der Verzichtsklausel nach § 286 Abs. 4 HGB aufgenom-

men 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. 154 zur Vergütungsoffenlegung 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. 154)

„Das Geschäftsführungsorgan und das Aufsichtsorgan sollen jährlich einen Vergütungsbericht analog § 162 AktG erstellen und im Anhang des Jahresabschlusses sowie auf der Unternehmenshomepage veröffentlichen.“ (Rz. 98)

Die Mustertabelle des D-PCGM zur Veröffentlichung der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen ist in Anlage 5 dargestellt.

6.2 Befunde zur divergierenden Transparenzkultur bei der Vergütungsoffenlegung

Die Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen besitzt im Diskurs um Vertrauensbildung und Glaubwürdigkeit im öffentlichen Sektor anhaltende Bedeutung. Für öffentliche Unternehmen wird der transparente, personenbezogene Ausweis der Top-Managementvergütung in der Öffentlichkeit und im politischen Raum weiter verstärkt gefordert (u. a. ARD-GVK 2025, Bundesministerium der Finanzen 2024, Expertenkommission D-PCGM 2024, Finanzministerium Schleswig-Holstein 2022, OECD 2024); entsprechende Offenlegungsanforderungen sind in Transparenz- und Offenlegungsgesetzen mehrerer Bundesländer sowie in PCGKs – etwa in Rz. 154 des D-PCGM – verankert. Abbildung 11 fasst die Vergütungsoffenlegung der in den kommunalen Unternehmen vertretenen Top-Managementmitglieder 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[16] (blauer Balken), Offenlegung als Gesamtbetrag (dunkelgrauer Balken) und keiner Vergütungsoffenlegung (hellgrauer Balken) gezeigt. Die Sortierung erfolgt absteigend nach dem Anteil personenbezogener Vergütungsoffenlegung.

[16] Die Vergütungsoffenlegung ist personenbezogen berechnet und stellt entsprechend der in Abschnitt 2.2 geschilderten Methodik auf einzelne Top-Managementmitglieder ab.

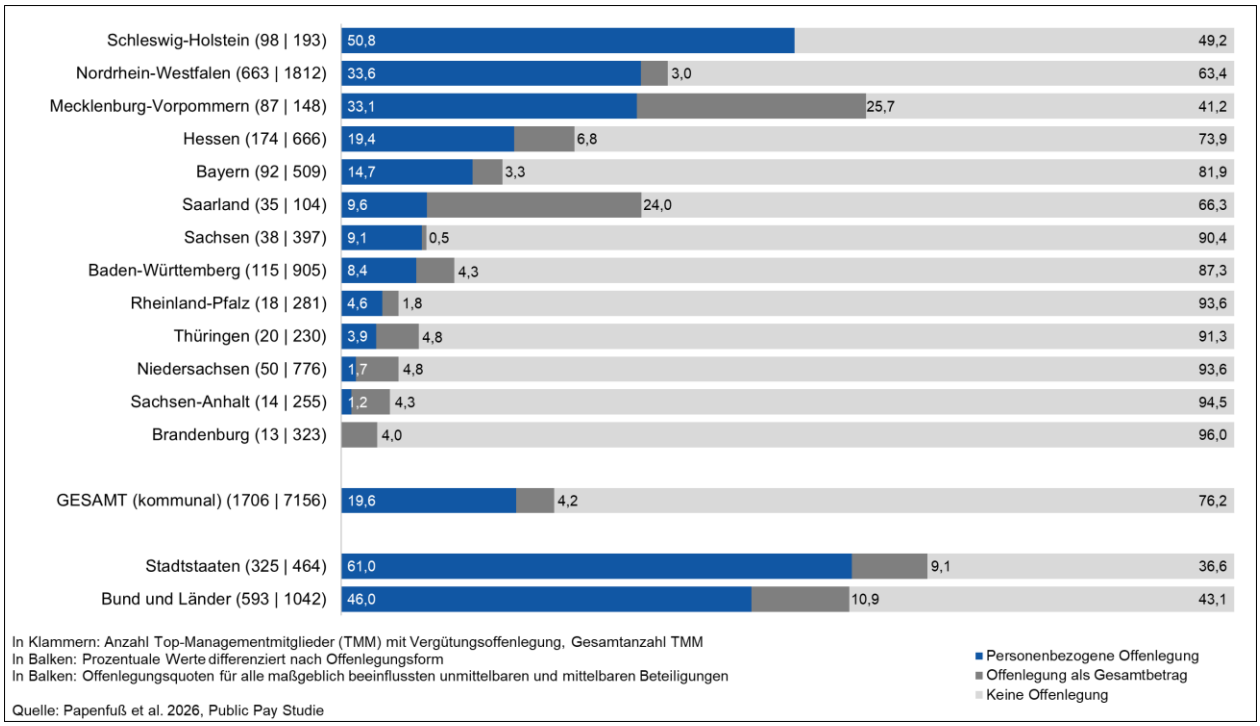


Abbildung 11: Vergütungsoffenlegung auf kommunaler Ebene im Bundeslandvergleich[17]

Im Gesamtschnitt ist auf kommunaler Ebene für das Geschäftsjahr 2024, wie im Gesamtbalken gezeigt, bei 76,2 % der Top-Managementmitglieder die Vergütung nicht offengelegt. Bei 19,6 % ist die Vergütung personenbezogen und bei 4,2 % als Gesamtbetrag ausgewiesen. Trotz weiter zunehmender Diskussion um Transparenzanforderungen bleibt die personenbezogene Offenlegungsquote weiter hinter politisch geforderten Zielen zurück.

Der vergleichsweise hohe Anteil an Nichtoffenlegungen ist häufig bei mittelbar gehaltenen öffentlichen Unternehmen vorzufinden. Bei unmittelbar gehaltenen öffentlichen Unternehmen wird die Vergütung häufiger offengelegt als bei mittelbar gehaltenen – mit personenbezogenen Offenlegungsquoten von über 90 % etwa in Berlin, Dortmund, Duisburg, Essen, Wiesbaden und beim Bund. In Anbetracht dieser Befunde sollte seitens der Gebietskörperschaft unter ausdrücklichem Einverständnis des Organmitglieds weiter bzw. zunehmend auch bei mittelbar gehaltenen öffentlichen Unternehmen darauf hingewirkt werden, dass eine Veröffentlichung von Vergütungsdaten im Sinne der öffentlichen Hand umgesetzt wird.

Die Offenlegung in personenbezogener Form wird in den Stadtstaaten Berlin, Bremen (inklusive Stadt Bremerhaven) und Hamburg (61,0 %) sowie den Städten und Landkreisen in Schleswig-Holstein (50,8 %) und Nordrhein-Westfalen (33,6 %) prozentual deutlich häufiger praktiziert als in den Kommunen anderer Bundesländer. Besonders gering ist abermals die personenbezogene Offenlegung in Kommunen der östlichen Bundesländer Sachsen-Anhalt (1,2 %) und Brandenburg (0 %).

[17] Die Branchen „Sparkassen“ und „Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten“ wurden bei der Berechnung der durchschnittlichen Vergütung öffentlicher Unternehmen nicht berücksichtigt, da sie aufgrund ihrer hohen Vergütungsoffenlegung und – im Fall der Sparkassen – überdurchschnittlichen Vergütungshöhe sowie der Unterschiede in der Anteilseignerstruktur bzw. Organisationsform erhebliche Abweichungen darstellen. Zudem lassen sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten keiner föderalen Ebene oder Gebietskörperschaft eindeutig zuordnen.

Im Gesamtschnitt ist auf Ebene von Bund und Bundesländern für das Geschäftsjahr 2024, wie im unteren Balken in Abbildung 11 gezeigt, bei 43,1 % der untersuchten Top-Managementmitglieder die Vergütung nicht offengelegt. Bei 46,0 % ist die Vergütung personenbezogen und bei 10,9 % als Gesamtbetrag offengelegt. Damit liegt die Vergütungspublizität im Vergleich der föderalen Ebenen für Bund und Bundesländer im Schnitt deutlich höher als auf kommunaler Ebene. Allerdings sind auch auf Ebene der Bundesländer sehr deutliche Transparenzunterschiede festzustellen.

Abbildung 12 veranschaulicht die Vergütungsoffenlegung der öffentlichen Unternehmen im Branchenvergleich. In Klammern befindet sich jeweils die Anzahl der Top-Managementmitglieder, die ihre Vergütung offenlegen, sowie die Gesamtzahl der betrachteten Top-Managementmitglieder. Im Balken werden die prozentualen Offenlegungsquoten differenziert nach personenbezogener Vergütungsoffenlegung (blauer Balken), Offenlegung als Gesamtbetrag (dunkelgrauer Balken) und keiner Vergütungsoffenlegung (hellgrauer Balken) gezeigt. Die Sortierung erfolgt absteigend nach dem Anteil personenbezogener Vergütungsoffenlegung.

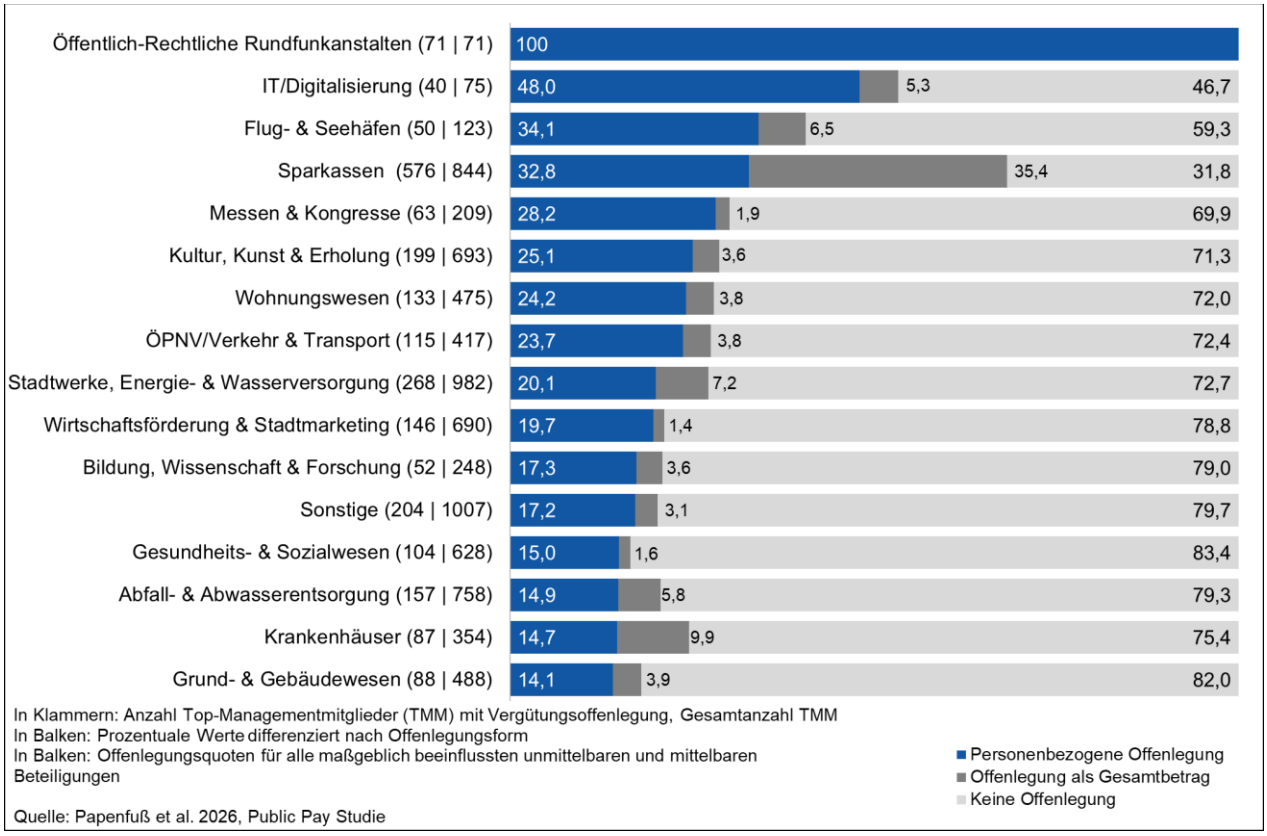


Abbildung 12: Vergütungsoffenlegung öffentlicher Unternehmen im Vergleich von Branchen

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weisen eine 100-prozentige personenbezogene Offenlegungsquote im Branchenvergleich auf. Bei den Sparkassen wird im Schnitt die höchste Top-Managementvergütung gezahlt. Allerdings wird – entgegen den Anforderungen und der ihnen vielfach zugewiesenen Vorbildfunktion – nur bei 32,8 % der Top-Managementmitglieder die Vergütung personenbezogen offengelegt; bei 35,4 % als Gesamtbetrag für das gesamte

Geschäftsführungsorgan (gesamt: 68,2 %). In vielen anderen Bereichen ist die Offenlegungsquote wie veranschaulicht noch deutlich geringer ausgeprägt.

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 Kommunen.

Personenbezogene Offenlegungsquoten (in %)	Anzahl Kommunen mit mindestens 5 Unternehmen
0	274
> 0 bis < 25	67
≥ 25 bis < 50	56
≥ 50 bis < 75	23
≥ 75 bis <100	10
100	5
Bei unmittelbaren Beteiligungen ist häufiger eine personenbezogene Offenlegung zu verzeichnen als bei mittelbaren Beteiligungen.	
Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie	

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 weiter nur 5 eine personenbezogene Vergütungsoffenlegungsquote von 100 %. Bei 10 Kommunen liegt die personenbezogene Offenlegungsquote weiterhin zwischen mindestens 75 % und 100 % und bei 23 zwischen mindestens 50 % und 75 %. Eine personenbezogene Vergütungsoffenlegungsquote zwischen mindestens 25 % und 50 % ist bei 56 Kommunen festzustellen. Beachtliche 274 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 gesetzgebenden Instanzen 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 839 der Top-Managementmitglieder mit personenbezogener Vergütungsoffenlegung liegen Angaben zur variablen Vergütung vor (39,2 %); bei 76,0 % wird eine variable Vergütung ausgewiesen, bei 24,0 % wird darauf verwiesen, dass keine variable Vergütung genutzt wird. Die Altersversorgungselemente werden nur bei 495 der Top-Managementmitglieder mit personenbezogener Vergütungsoffenlegung ausgewiesen (21,5 %). Bei 82,0 % wird der Betrag der Altersversorgung für das Geschäftsjahr konkret angegeben, bei 18,0 % erfolgt ein Verweis, dass keine Altersversorgungselemente vorliegen. Die Realisierbarkeit einer umfassenden Offenlegung bei Nebenleistungen und Altersversorgung zeigen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dort werden die einzelnen Vergütungsbestandteile im Branchenvergleich besonders transparent offengelegt. Für jedes Top-Managementmitglied der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden Angaben zur Nutzung bzw. Nichtnutzung einer variablen Vergütung, Nebenleistungen und Altersversorgung getätigt. Darüber hinaus

werden die Nebenleistungen getrennt nach Aufwandsentschädigungen und Sachbezügen ausgewiesen. Verschiedene Formen der Altersversorgung werden in einzelnen Tabellen aufgeführt und erläutert.

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

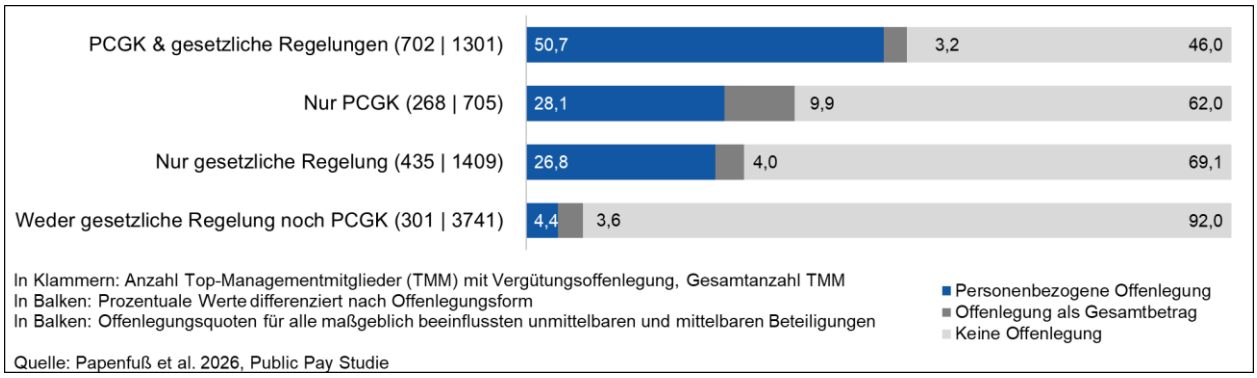


Abbildung 13: Vergütungsoffenlegung differenziert nach PCGK und/oder gesetzlichen Anforderungen

Die personenbezogene Offenlegung der Top-Managementvergütung ist bei Unternehmen, die sowohl gesetzlichen Anforderungen als auch der Selbstregulierung durch einen PCGK unterliegen, mit 50,7 % am höchsten. Mit 28,1 % 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 (26,8 % 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, sollten die gesetzgeberischen Instanzen 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 Verantwortlichen 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 Entscheidungsverantwortliche 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 Gesetzen 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 als auch an Offenlegung als Gesamtbetrag festzustellen. In der Gesamtschau ist bei nicht einmal jedem zehnten untersuchten Top-Managementmitglied der Städte mit einer Einwohnerzahl von weniger als 50.000 bzw. der Landkreise eine personenbezogene Offenlegung von Vergütungsdaten festzustellen.

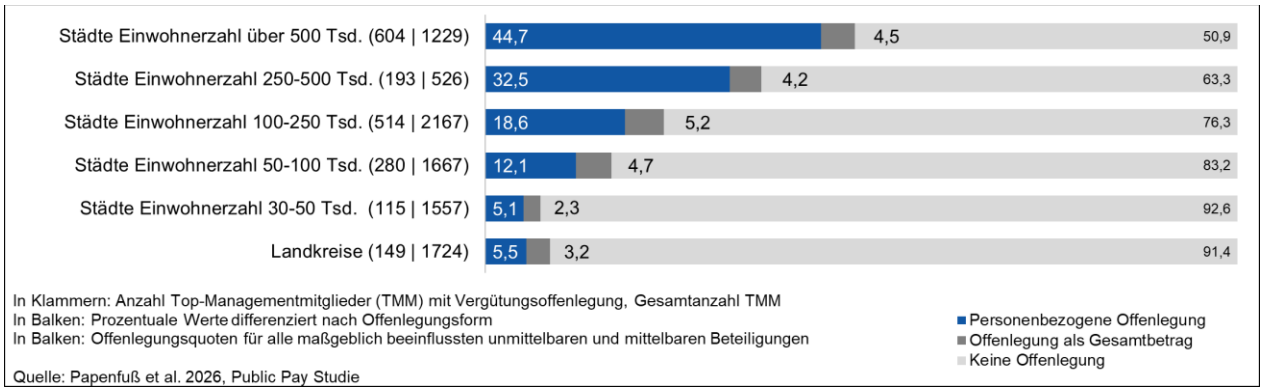


Abbildung 14: Vergütungsoffenlegung differenziert nach Städtegröße und für Landkreise

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 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 mittelbar gehaltenen öffentlichen Unternehmen, 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. berechtigte 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 der Gebietskörperschaft sollte weiter bzw. zunehmend auch bei mittelbar gehaltenen öffentlichen Unternehmen 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 von der handelsrechtlichen Größenklasse nach § 267 HGB – entsprechend § 285 Satz 1 Nr. 9a HGB sowie den Regelungen bereits vorliegender Gesetze im Anhang des Jahresabschlusses personenbezogen offengelegt werden. Dabei sollte jährlich entsprechend dem D-PCGM der Expertenkommission ein Vergütungsbericht analog zu § 162 AktG erstellt und im Anhang des Jahresabschlusses sowie auf der Unternehmenshomepage veröffentlicht werden (Rz. 98 und 154).

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 als 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 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 Köpfe für den öffentlichen Sektor und zur Realisierung einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung eine besonders relevante Rolle.

Die Public Pay Studie 2026 analysiert die Höhe, Ausgestaltung und Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen und zeigt Perspektiven für nachhaltige Vergütungsstrukturen und digitale Governance auf. Als einzige frei verfügbare Studie dieser Art in Deutschland liefert sie eine einzigartige Informationsgrundlage und einen fundierten Orientierungsrahmen zur Unterstützung von Vergütungsplanungen/-entscheidungen mit Vergleichsgruppen im Alltag. Verantwortliche aus Politik, Verwaltung, Beratung, öffentlicher Wirtschaft und Medien erhalten eine empirisch sehr breit fundierte Grundlage für den andauernden Diskurs um die 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 klarer Regelungen zu den Ausgestaltungskriterien der Vergütung und für eine faktenorientierte Vergü-

tungsplanung/-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 bestehender 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 entsprechend einschlägigen Anforderungen die Bildung einer sachgerechten Vergleichsgruppe erforderlich. Eine Vergleichsgruppe ist für die Festlegung eines Vergütungskorridors zu Beginn des Auswahlprozesses, für die Vertragsverhandlung im Rahmen des Bestellungsprozesses und für den jährlichen Zielvereinbarungsprozess im Kontext variabler Vergütung erforderlich. Auch für die Diskussion um einen eventuellen Gender Pay Gap sind Vergleichsgruppen zentral.

Transparenz ist ein wesentlicher Faktor zur Stärkung von Glaubwürdigkeit und Vertrauen in den Staat und öffentliche Institutionen. Vergütungstransparenz ist bedeutend für Rechenschaft, Legitimität und Vertrauen und bietet große Potenziale für Organisationskultur und positive Übertragungseffekte. Transparente Vergütungsberichterstattung ist keine unnötige Bürokratie, sondern ein zentraler Werte- und Demokratiebeitrag. Allerdings belegen die Befunde, dass die personenbezogene Vergütungsoffenlegung weiter deutlich unter den politisch gesetzten Zielen und den Forderungen in den andauernden Debatten liegt. Die Transparenzkultur bei der Vergütung schwankt jedoch enorm. In einigen Bundesländern und Städten ist bereits eine sehr hohe Transparenz erreicht und zur Normalität geworden. Bei unmittelbar gehaltenen öffentlichen Unternehmen wird häufiger offengelegt als bei mittelbar gehaltenen Unternehmen. Über 90 % Transparenz erreichen hier u. a. Berlin, Dortmund, Duisburg, Essen, Wiesbaden und der Bund. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk weist eine Transparenzquote von 100 % aus. Dies belegt die Realisierbarkeit und ist der Maßstab für alle Gebietskörperschaften und öffentliche Unternehmen. Angesichts realisierter Positivbeispiele, der besonderen Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen und der Bedeutung von Fair Pay für das Vertrauen in Staat und öffentliche Institutionen ist ein dauerhaftes Zurückbleiben anderer Gebietskörperschaften und Unternehmen nicht mehr zeitgemäß. 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. Sehr deutlich zeigen die Studienergebnisse, dass ein komplementäres Zusammenspiel von Gesetzen und PCGKs die größten Effekte für die politisch formulierten Ziele entfaltet.

Systematische Dokumentenanalysen zur Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen sind von grundlegender systemischer Relevanz. Sie erfassen nicht nur Selbstauskünfte, sondern machen die offiziell dokumentierte Vergütungs- und Transparenzpraxis öffentlicher Unternehmen empirisch-großzahlig vergleichbar und überprüfbar. Sie schaffen eine Evidenzbasis, um Unterschiede, Umsetzungsdefizite und Entwicklungen sichtbar zu machen. Die kontinuierliche Fortführung einer derartigen Studie stärkt Transparenz, Rechenschaft und evidenzbasierte Governance und stellt eine zentrale öffentliche Informationsgrundlage dar.

Das Zusammenwirken von universitärer Forschung und Praxis ist im Kontext der Vergütung von Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen weiter von großer Relevanz. Die Public Pay Studie möchte eine Grundlage für eine praxisorientierte Weiterentwicklung von Gesetzen und PCGKs sowie für den gesellschaftlichen Diskurs liefern. Ebenso soll die Studie Impulse für eine faktenbasierte und werteorientierte Entscheidungs- und Transparenzkultur im öffentlichen Sektor und für Chancengerechtigkeit geben. Sie möchte einen wissenschaftlich fundierten Beitrag zur Versachlichung der Diskussion zu Fair Pay ohne ideologisierte Neiddebatten über die Vergütung der Top-Managementmitglieder öffentlicher Unternehmen leisten.

Literaturverzeichnis

ARD-GVK (2025): Pressemitteilung – Anstaltsübergreifende Governance-Standards für die ARD Intendantinnen und Intendanten sowie Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) beschließen gemeinsam den ersten Governance-Kodex der ARD, https://www.presseportal.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Bundesministerium der Finanzen (2024): Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, https://www.bundesfinanzministerium.de (Zugriff: 17.06.2026).

Bundesregierung (2025): Modernisierungsagenda – für Staat und Verwaltung (Bund), https://bmds.bund.de/ (Zugriff: 29.07.2026).

Beck, D./Friedl, G./Schäfer, P. (2020): Executive Compensation in Germany, in: Journal of Business Economics, 90, S. 787–824. https://doi.org/10.1007/s11573-020-00978-y

Cohen, S./Kadach, I./Ormazabal, G./Reichelstein, S. (2023): Executive Compensation Tied to ESG Performance: International Evidence, in: Journal of Accounting Research, 61 (3), S. 805–853. https://doi.org/10.1111/1475-679X.12481

Deutscher Städtetag (2017): Gute Unternehmenssteuerung: Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, https://www.staedtetag.de (Zugriff: 17.06.2026).

Die Welt (2025): Führungskräfte-Gehälter öffentlicher Unternehmen transparent, https://www.welt.de/ (Zugriff: 09.07.2026).

Die Zeit (2025): Tom Buhrow war 2024 erneut Spitzenverdiener der ARD, https://www.zeit.de/ (Zugriff: 28.07.2026).

Europäische Kommission (2023): Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Publications Office of the European Union. https://finance.ec.europa.eu/

Europäische Kommission (2018): Gender Pay Gap in EU Countries Based on SES (2014). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2838/978935

Expertenkommission D-PCGM (2024): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Hrsg. Ulf Papenfuß & Klaus-Michael Ahrend, 4. Fassung vom 26.04.2024, https://doi.org/10.48586/zu/01212

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2025): Was Sparkassenchefs verdienen. 20.08.2025, S. 20.

Finanzministerium Schleswig-Holstein (2022): Vergütungsoffenlegung, https://www.schleswig-holstein.de/ (Zugriff: 30.07.2026).

Fischer, T. (2019): Digitale Governance. In: Möltgen-Sicking, K./Winter, T. (Hrsg.): Governance, Springer VS, S. 227–250.

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, 6 (3), S. 299–312. https://doi.org/10.1080/25741292.2023.2205756

Handelsblatt (2025): Vorstände in Sparkassen sind Topverdiener im öffentlichen Sektor. https://www.handelsblatt.com/ (Zugriff: 09.07.2026).

Handschumacher-Knors, F. (2023): Does a Gender Pay Gap Exist on Executive Boards? An Empirical Multilevel Analysis of Executive Board Compensation in German Listed Companies, in: Journal of Business Economics, 93 (3), S. 325–357. https://doi.org/10.1007/s11573-022-01107-7

Jäkel, J./de Maizière, T./Steinbrück, P./Voßkuhle, A. (2025): Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht. https://www.bundespraesident.de/ (Zugriff: 29.07.2026).

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, in: Public Management Review, 24 (11), S. 1846–1871. https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1942531

Knudsen, D. R. (2020): Elusive Boundaries, Power Relations, and Knowledge Production: A Systematic Review of the Literature on Digitalization in Accounting, in: International Journal of Accounting Information Systems, 36. https://doi.org/10.1016/j.accinf.2019.100441

Liebing, I./Papenfuß, U. (2025): VKU-Stipendien für Talente – Doppelinterview Hauptgeschäftsführer VKU und Prof. Dr. Papenfuß zum Studiengang Public Management mit Schwerpunkt Kommunalwirtschaft an der Zeppelin Universität. https://www.zfk.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

NDR – Norddeutscher Rundfunk (2025): Sparkassen-Chefs gehören zu Topverdienern des Landes, https://www.ndr.de/ (Zugriff: 09.07.2026).

OECD (2024): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/publications/ (Zugriff: 02.06.2025).

OECD (2022): Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/80d6dc04-en.

OECD (2020): OECD Employment Outlook 2020, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/

Papenfuß, U./Schmidt, C. (2026a): Vergütungsportal öffentliche Unternehmen, www.pcg-institut.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Papenfuß, U./Schmidt, C. (2026b): Flexible Gender Targets with Mandatory Reporting: Introducing a Governance Innovation for Accountability, Public Values and Social Sustainability, in: International Journal of Public Sector Management, 39 (3), S. 270–287. https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2024-0389

Papenfuß, U./Schmidt, C. (2026c): Gender Pay Gap among Executive Directors: Theoretical Insights and Perspectives from the Critical Organizational Context of Nonlisted Government-owned Enterprises, in: Journal of Management and Governance, Online Version. https://doi.org/10.1007/s10997-026-09807-w

Papenfuß, U./Schmidt, C./Stonjek, L. (2026): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2026), Friedrichshafen. https://doi.org/10.48586/zu/01240

Papenfuß, U./Wolfsdörfer, M. (2026a): Öffentliche Unternehmen in Deutschland: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten, Investitionen, Umsatz und Verschuldung. In: Mühlenkamp, H./Papenfuß, U./Schulz-Nieswandt, F./Theuvsen, L. (Hrsg.): Handbuch Öffentliche Wirtschaft. 2., überarbeitete u. erweiterte Aufl. Baden-Baden, Nomos, S. 53-64.

Papenfuß, U./Wolfsdörfer, M. (2026b): Öffentliche Unternehmen im internationalen Vergleich: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten und Unternehmenswerten. In: Mühlenkamp, H./Papenfuß, U./Schulz-Nieswandt, F./Theuvsen, L. (Hrsg.): Handbuch Öffentliche Wirtschaft. 2., überarbeitete u. erweiterte Aufl. Baden-Baden, Nomos, S. 65-80.

Papenfuß, U./Schmidt, C./Zettl, K. (2025): Flexible Zielgrößen als Governance-Innovation: Frauen in 2. und 3. Führungsebene öffentlicher Unternehmen und Wege für HR-IT-Governance (Flex-Gov-Studie 2025), Friedrichshafen. https://doi.org/10.48586/zu/01231

Papenfuß, U./Hartel, B./Schmidt, C. A. (2024): Top-Managementvergütung öffentlicher Rundfunkanstalten: Empirische Befunde und Vergleichsgruppe (RFA-Pay), Friedrichshafen. https://doi.org/10.48586/zu/01211

Papenfuß, U./Meier, J. (2024): Digitale Daseinsvorsorge: Definition und Veranschaulichung als neue Säule der Daseinsvorsorge, in: Meier, J./Brosze, T./Papenfuß, U./Wiesche, M. (Hrsg.): Digitale Daseinsvorsorge: Stadtwerke als Treiber der digitalen Transformation für Kommunen, Land und Bund, Springer Gabler, S. 15–19.

Papenfuß, U. (2023): Corporatised Public Service Provision of Local Governments in Germany: A Key Topic for UN-SDGs and Promising Public Corporate Governance Developments. In: Van Genugten, M./Voorn, B./Andrews, R./Papenfuß, U./Torsteinsen, H. (Hrsg.): Corporatisation in Local Government, Palgrave Macmillan, S. 197–220. https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3_9

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, 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. (2022): Personnel Governance of Corporatized Public Services: Effects of Executive Resources and Corporation Forms on Turnover, in: 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, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl, 44 (1), S. 79–94. https://doi.org/10.5771/2701-4193

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, in: 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, in: Public Management Review, 22 (7), S. 1119–1145. https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1740300

Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance, in: Reichard, C./Veit, S./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage, Wiesbaden, Springer VS, S. 319–332. 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, Springer Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-658-00877-2

Regierungskommission DCGK (2022): Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 28. April 2022.

Schlizio, B. (2025): Master-Programm für kommunale Führungskräfte von morgen: An der Zeppelin-Universität startet der erste Master-Studiengang, der einen Schwerpunkt auf die Kommunalwirtschaft setzt. https://www.zfk.de/ (Zugriff: 13.05.2026).

Statistisches Bundesamt (2026a): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. https://www.destatis.de/ (Zugriff: 09.07.2026).

Statistisches Bundesamt (2026b): Verdienste – Gender Pay Gap. https://www.destatis.de/ (Zugriff: 09.07.2026).

Statistisches Bundesamt (2025b): Klassifikation der Wirtschaftszweige 2025. https://www.destatis.de/ (Zugriff: 02.06.2025).

Till, R. E./Yount, M. B. (2019): Governance and Incentives: Is It Really All About the Money?, in: Journal of Business Ethics, 159, S. 605–618. https://doi.org/10.1007/s10551-018-3778-5

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/.

Weltwirtschaftsforum (2025): The Global Gender Gap Report 2025. World Economic Forum. https://www.weforum.org (Zugriff: 10.07.2026).

ZDF heute (2025): Top-Managerinnen verdienen weniger als männliche Kollegen, https://www.zdfheute.de/ (Zugriff: 09.07.2026).

Zeitung für Kommunalwirtschaft (2025): Jeder achte Topmanager in kommunalen Betrieben kassiert über 300.000 Euro, https://www.zfk.de/ (Zugriff: 09.07.2026).

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/in der Vergleichsgruppe	
D-PCGM	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung […] unter Berücksichtigung seines **Vergleichsumfelds / seiner Vergleichsgruppe.** 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 **Vergleichsgruppe** anderer Unternehmen heranziehen
Bund	[…] klare und verständliche Kriterien für die Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung […] **Vergleichsgruppe** anderer Unternehmen, die zur Angemessenheitsprüfung der Vergütung herangezogen werden soll […] und soll die in der Vergleichsgruppe übliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen.
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 **Vergleichsumfelds.**
Mecklenburg-Vorpommern	Die Vergütung soll […] die in der **Vergleichsgruppe** [...] übliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen.
Schleswig-Holstein	Als Kriterien dienen hierbei [Anm.: Angemessenheit der Vergütung] […] unter Berücksichtigung seines **Vergleichsumfelds** und anderen schleswig-holsteinischen öffentlichen Unternehmen.
Thüringen	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung […] unter Berücksichtigung seines **Vergleichsumfelds** (horizontal und vertikal)
Saarland	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung […] unter Berücksichtigung seines branchenabhängigen **Vergleichsumfelds**
Düsseldorf	Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung bilden […] unter Berücksichtigung seines **kommunal geprägten Vergleichsumfelds.**
Hamburg	Kriterien für die Angemessenheit der Bezüge bilden […] unter Berücksichtigung seines **Vergleichsumfelds** […] Zur Absicherung der Angemessenheit der Vergütung sollen Vergleiche 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 **Vergleichsumfeldes von Unternehmen im öffentlichen Eigentum**
Magdeburg	Keine Regelung
Bayern, Niedersachsen, Dresden, Erfurt, Hannover, Kiel, München	Kein PCGK

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie — Stand: Juli 2026

In Deutschland sind aktuell rund 65 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 Public Corporate Governance Kodizes zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen von Bund, Bundesländern und Landeshauptstädten

Regelungsunterschiede in PCGKs zur Offenlegung der Top-Managementvergütung				
Gebietskörperschaft	**Offenlegungsform**	**Offenlegungsort auf Unternehmensebene**	**Vergütungs-bestandteile**	**Offenlegung im Beteiligungsbericht**
D-PCGM	personenbezogen	Jahresabschluss	Fixvergütung, Variable Vergütung und Nebenleistungen	Keine Regelung
Bund	personenbezogen	Corporate Governance Bericht	Fixvergütung, Variable Vergütung, Nebenleistungen und Altersversorgung	Keine Regelung
DCGK	personenbezogen	Jahresabschluss	Fixvergütung, Variable Vergütung, Nebenleistungen und Altersversorgung	Keine Regelung
Brandenburg, Bremen, Hessen, Sachsen-Anhalt	personenbezogen	Corporate Governance Bericht	Fixvergütung, Variable Vergütung und Nebenleistungen	Keine Regelung
Düsseldorf, Hamburg, Stuttgart	personenbezogen	Jahresabschluss	Fixvergütung, Variable Vergütung, Nebenleistungen und Altersversorgung	personenbezogen
Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz	personenbezogen	Jahresabschluss	Fixvergütung, Variable Vergütung und Nebenleistungen	personenbezogen
Nordrhein-Westfalen, Thüringen	personenbezogen	Jahresabschluss	Fixvergütung, Variable Vergütung und Nebenleistungen	Keine Regelung
Saarland, Schwerin	personenbezogen	Jahresabschluss	Gesamtvergütung	Keine Regelung
Mainz	personenbezogen	Jahresabschluss	Fixvergütung, Variable Vergütung und Nebenleistungen	Keine Regelung
Potsdam	personenbezogen	Keine Regelung	Fixvergütung und Variable Vergütung	personenbezogen
Wiesbaden	personenbezogen	Keine Regelung	Fixvergütung, Variable Vergütung und Nebenleistungen	personenbezogen
Schleswig-Holstein	personenbezogen	Keine Regelung	Fixvergütung, Variable Vergütung und Nebenleistungen	Keine Regelung
Mecklenburg-Vorpommern	personenbezogen	Jahresabschluss	Fixvergütung, Variable Vergütung und Nebenleistungen	personenbezogen
Berlin, Magdeburg, Sachsen	Keine Regelung			
Dresden, Erfurt, Hannover, Kiel, München, Bayern, Niedersachsen	Kein PCGK			
Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie				Stand: Juli 2026

In Deutschland sind aktuell rund 65 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 3: Regelungsunterschiede zur Offenlegung der Top-Managementvergütung in Gemeindeordnungen und Transparenz- und Offenlegungsgesetzen auf kommunaler Ebene in Beteiligungsberichten und auf Unternehmensebene in Jahresabschlüssen

Bundesland	Gesetzliche Regelung zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen
Baden-Württemberg	**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.
Bayern	**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.
Berlin	**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 Satzungen 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 aufgegliedert nach festen und variablen Bestandteilen und Auflistung der Einzelbestandteile [...] im Anhang zum Jahresabschluss oder an anderer geeigneter Stelle angegeben werden. [...]
	§ 18 Abs. 6 Berliner Betriebegesetz: 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, aufgegliedert nach Bestandteilen [...] anzugeben. [...]
Bremen	**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.
Hamburg	**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.
Hessen	**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.
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. [...]
Nordrhein-Westfalen	**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 Abs. 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. [...]
Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay StudieStand: Juli 2026	

Anlage 3 (Fortsetzung):

Bundesland	Gesetzliche Regelung zur Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen
Rheinland-Pfalz	**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.
Sachsen-Anhalt	**Vergütungsoffenlegungsgesetz vom 7. Juli 2015** § 1 Vergütungsoffenlegungsgesetz: [...] 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 Vergütungsoffenlegungsgesetz: 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 Vergütungsoffenlegungsgesetz: 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.
Schleswig-Holstein	**Vergütungsoffenlegungsgesetz vom 7. Juli 2015** § 1 Vergütungsoffenlegungsgesetz: [...] 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 Vergütungsoffenlegungsgesetz: 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 Vergütungsoffenlegungsgesetz: 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.
Thüringen	**Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnungvom 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.
Brandenburg, Niedersachen, Saarland, Sachsen	Keine Gesetze/Regelungen zur Vergütungsoffenlegung
Medienstaatsvertrag (Öffentlich-Rechtliche Rundfunkanstalten)	**§ 31a Satz 4 MStV** Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio veröffentlichen in ihren Geschäftsberichten sowie im jeweiligen Internetauftritt die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge der jeweiligen Intendanten und Direktoren unter Namensnennung, soweit diese nicht einer Abführungspflicht unterliegen. Teil dieser Bezüge sind namentlich Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder und sonstige geldwerte Vorteile. Satz 4 gilt insbesondere auch für [...] 2. Leistungen, die den genannten Personen für den Fall der regulären Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind, mit ihrem Barwert sowie den von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio während des Geschäftsjahres hierfür aufgewandten oder zurückgestellten Betrag, [...]

Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie — Stand: Juli 2026

Anlage 4: Regelungsunterschiede in Sparkassengesetzen zur Offenlegung der Top-Managementvergütung von Sparkassen in Jahresabschlüssen bzw. auf Unternehmensebene

Gebietskörperschaft	Regelungsinhalt
Brandenburg (Brandenburgisches Sparkassengesetz vom 26. Juni 1996, zuletzt geändert 5. März 2024)	§ 20 Abs. 6: Der Träger wirkt darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge jedes einzelnen Mitglieds des Vorstandes unter Namensnennung, aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, jährlich offengelegt werden.
Hessen (Hessisches Sparkassengesetz vom 10. November 1954, zuletzt geändert 28. März 2023)	§ 15 Abs. 3: Auf die Veröffentlichung der Bezüge der Vorstandsmitglieder im Anhang sind die für börsennotierte Aktiengesellschaften geltenden Bestimmungen des § 285 Satz 1 Nr. 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches entsprechend anzuwenden.
Mecklenburg-Vorpommern (Sparkassengesetz vom 26. Juli 1994, zuletzt geändert 30. Juni 2024)	§ 18 Abs. 5: Für die Veröffentlichung im Vergütungstransparenzbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat der Vorstand die für den Personenkreis nach § 19 Absatz 1 Satz 1 und 2 für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge (Gehälter, Gewinnbeteiligungen, Bezugsrechte und sonstige aktienbasierte Vergütungen, Aufwandsentschädigungen, Versicherungsentgelte, Provisionen und Nebenleistungen jeder Art) rechtzeitig vor Veröffentlichung des Vergütungstransparenzberichtes des Landes Mecklenburg-Vorpommern der Sparkassenaufsichtsbehörde zur Verfügung zu stellen. Diese Verpflichtung besteht auch dann, wenn ein Personenbezug nicht ausgeschlossen werden kann.
Nordrhein-Westfalen (Sparkassengesetz vom 18. November 2008, zuletzt geändert 19. Dezember 2024)	§ 19 Abs. 6: Der Träger wirkt darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge jedes einzelnen Mitglieds des Vorstands, des Verwaltungsrates und ähnlicher Gremien unter Namensnennung, aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, im Anhang zum Jahresabschluss gesondert veröffentlicht werden.
	§ 35 Abs. 5: Die Sparkassen- und Giroverbände veröffentlichen die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge des Verbandsvorstehers und jedes einzelnen Mitglieds des Verbandsvorstandes und des Verbandsverwaltungsrates oder einer ähnlichen Einrichtung des Verbands unter Namensnennung, aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, an geeigneter Stelle.
	§ 35 Abs. 7: Bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten und des öffentlichen Rechts, an denen der Sparkassen- und Giroverband unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist, wirkt dieser darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge, Leistungszusagen und Leistungen entsprechend den Absätzen 5 und 6 angegeben werden. Das Gleiche gilt, wenn der Sparkassen- und Giroverband nur zusammen mit dem Land, Gemeinden oder Gemeindeverbänden, einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts im Sinne des § 65a der Landeshaushaltsordnung, einem Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts im Sinne von § 3 Absatz 1 des Vergütungsoffenlegungsgesetzes oder mit einem anderen Sparkassen- und Giroverband unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist. Die auf Veranlassung des Sparkassen- und Giroverbandes gewählten oder entsandten Mitglieder setzen diese Verpflichtung um.
Rheinland-Pfalz (Sparkassengesetz vom 01. April 1982, zuletzt geändert 17. Juni 2025)	§ 13 Abs. 3: Der Träger wirkt darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährte Gesamtvergütung der Vorstandsmitglieder und daneben die Gesamt-Aufwandsentschädigungen der Verwaltungsratsmitglieder im Anhang zum Jahresabschluss gesondert veröffentlicht werden. Auf die Veröffentlichung der Gesamtvergütung der jeweils früheren Vorstandsmitglieder sowie auf die Veröffentlichung der für diese Personengruppe gebildeten Rückstellungen für laufende Pensionen hat der Träger ebenfalls hinzuwirken. Im Übrigen bleibt § 7 Abs. 1 Satz 3 unberührt.
Saarland (Saarländisches Sparkassengesetz vom 22. April 2009, zuletzt geändert 8. Dezember 2022)	§ 15 Abs. 5: Der Träger wirkt darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder des Vorstandes und der Mitglieder des Verwaltungsrates im Anhang zum Jahresabschluss gesondert veröffentlicht werden.
Schleswig-Holstein (Sparkassengesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 11. September 2008, zuletzt geändert 30. Mai 2023)	§ 13 Abs. 3: Der Träger wirkt darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge und sonstigen Leistungen im Sinne von § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches jedes einzelnen Mitglieds des Vorstandes und des Verwaltungsrates unter Namensnennung, zusammengefasst aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, auf der Internetseite des Finanzministeriums sowie im Anhang zum Jahresabschluss gesondert veröffentlicht werden.
	§ 36 Abs. 4: Der Verband veröffentlicht die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge und sonstigen Leistungen im Sinne von § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches der Verbandsvorsteherin oder des Verbandsvorstehers und jedes einzelnen Mitglieds des Verbandsvorstandes und der Verbandsversammlung unter Namensnennung, zusammengefasst aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, auf der Internetseite des Finanzministeriums.
	§ 36 Abs. 6: Bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten und des öffentlichen Rechts, an denen der Verband unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist, wirkt dieser darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge und sonstigen Leistungen entsprechend Absatz 4 und 5 veröffentlicht werden. Das Gleiche gilt, wenn der Verband nur zusammen mit dem Land, Gemeinden, Kreisen, Ämtern oder Zweckverbänden, einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts im Sinne des § 65 a der Landeshaushaltsordnung, einem Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts im Sinne von § 3 Absatz 1 des Vergütungsoffenlegungsgesetzes vom 7. Juli 2015 (GVOBl. Schl.-H. S. 200) unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist. Die auf Veranlassung des Verbandes gewählten oder entsandten Mitglieder sind verpflichtet, auf die Veröffentlichung hinzuwirken
Thüringen (Thüringer Sparkassengesetz vom 19. Juli 1994, zuletzt geändert 02. Juli 2019)	§ 16 Abs. 7: Der Träger wirkt darauf hin, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge jedes einzelnen Mitglieds des Vorstandes unter Namensnennung, aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten sowie Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung, jährlich ortsüblich offengelegt werden.
Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Berlin, Bremen	Keine Regelung
Hamburg	Kein Sparkassengesetz
Quelle: Papenfuß et al. 2026, Public Pay Studie	Stand: Februar 2026

Anlage 5: Mustertabelle zur Vergütungsoffenlegung bei Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen

Geschäftsjahr	

Vorname Nachname, Mitglied des Geschäfts-führungs-organs	Funktion (z.B. Sprecher:in, Vorsitzende:r, Personal, Technische Leitung, …)	Eintritts-datum	Austritts-datum[1]

Vorname Nachname, Mitglied des Geschäfts-führungs-organs	Fixvergütung (FV) €	Variable Vergütung (VV) €		Nebenleistungen (NL) €		Gesamt-direkt-vergütung (FV + VV + NL) €	Altersversorgung			Sonstige	
		Variable Vergütung Maximum	Variable Vergütung IST (VV)	Gesamt	davon Geldwerter Vorteil für Geschäfts-fahrzeug		Art (z.B. Direktver-sicherungen Pensions-/Direkt-zusagen und Pensions-kassen)	Barwert (Handels-rechtlicher Ver-pflichtungs-wert) zum Stichtag akt. Geschäfts-jahr	Auf-wendung im Geschäfts-jahr für Alters-versorung (AV) €	Art (z.B. Abfindungs-zahlungen, Sonder-zulagen, …)	Höhe in €

[1] Austrittsdatum dann angeben, wenn Mitglied des Geschäftsführungsorgans im Geschäftsjahr ausgetreten ist.

(entnommen aus Expertenkommission D-PCGM 2024, Anlage VI, S. 44, Mustertabelle für Vergütungsbericht gemäß Regelungsziffer 98. Vergleichbare Tabellen gibt es seit längerer Zeit z. B. im Vergütungsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg oder bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.)

Anlage 6: Executive Summary (English Version)

Executive director pay in government-owned enterprises (GOEs) 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 to attract the most capable and principled individuals to lead these enterprises and help shape society and democracy in the public sector. Controversial debates underline this issue's continuing relevance, topicality, and urgency.

The Public Pay Study 2026 analyzes the level, design, and disclosure of executive director pay at GOEs and identifies perspectives for sustainable pay structures. As the only freely available study of its kind in Germany, it provides a unique information base. The study comprises a total of 10,400 executive directors at 7,145 GOEs owned by cities with more than 30,000 inhabitants, counties, and federal and state governments in Germany. For this total data sample, the study identified the pay data for financial year 2024 that were available nationwide at the time of publication in audited annual financial statements and official government shareholding reports, covering 2,139 individuals at 1,124 GOEs. This methodological approach provides a particularly robust and traceable evidence base. The study offers a well-founded frame of reference for ongoing debates and a valuable basis for reflection in day-to-day practice.

Total direct pay per executive director—comprising fixed pay, variable pay, and noncash and fringe benefits—increased by 4.1% (median). Pay is lower than in the previous year for 20.9% of executive directors and unchanged or higher for 79.1%. In the “Energy & Water Supply and Public Utilities” industry, the increase is 2.4%. Despite already having the highest pay level, savings banks recorded an increase of 5.3%, more than twice as high. “Hospitals” recorded no increase. In the high pay range, executive director pay increased by 5.7%, while remaining unchanged in the low pay range.

The average total pay per capita is 186,000 euros, although there are substantial differences between industries and company size classes. Overall, 35.7% receive less than 150,000 euros, 45.1% between 150,000 and 300,000 euros, 14.1% between 300,000 and 500,000 euros, and 5.1% more than 500,000 euros. Pay is substantially higher in “Energy & Water Supply and Public Utilities” (273,000 euros) and “Traffic/Public Transport & Transportation” (202,000 euros) than, for example, in “Health & Social Services” (115,000 euros). Company size explains some of these differences; however, differences also exist between similarly sized companies in different industries. Savings banks continue to have the highest median pay, at 439,000 euros.

Variable pay accounts for 18.4% of total pay in the “Energy & Water Supply and Public Utilities” industry, considerably more than the 10.2% recorded at savings banks. The share increased by approximately one percentage point in both industries compared with the previous year, while decreasing by 4.5 percentage points at hospitals. Among executive directors for whom the relevant information is available, 12.0% at public utilities receive no variable pay. At savings banks, the corresponding figure is 25.4%, more than twice as high.

Individual-level pay stands at 155,000 euros for female executive directors and 193,000 euros for male executive directors, resulting in an unadjusted gender pay gap of 19.7%. Total direct pay per executive director increased by 2.1% to former year among female executive directors, while remaining unchanged among their male counterparts.

The findings underscore the need for clear design criteria as a basis for evidence-based pay decisions. However, the particularly relevant codes of good corporate governance—Public Corporate Governance Codes (PCGCs)—are still adopted too infrequently. Moreover, existing

PCGCs contain substantial regulatory gaps, particularly with regard to peer groups and sustainable pay structures. When introducing and evaluating PCGCs, both the German Public Corporate Governance Model Code (G-PCGM) developed by the Expert Commission and existing best-practice examples from individual public authorities can provide valuable points of reference.

Central to good governance is the creation of a requirement-based peer group for each pay decision. The study illustrates how this requirement can be met within the broader debate on digitalization and digital decision support through requirement-based digital governance and with a realistic commitment of resources. For specific pay decisions, however, an appropriate peer group must be established in accordance with the relevant requirements. A non-anonymized peer group that identifies the relevant peers by name is both necessary and helpful for those responsible for setting a pay corridor at the beginning of the selection process, negotiating the contract as part of the appointment process, and conducting the annual target-setting process for variable pay.

Despite ongoing debate, individualized pay disclosure at the municipal level remains unchanged at just 19.6%, clearly falling short of transparency requirements. At the federal and state levels, the disclosure rate is 46.0%. Pay transparency is important for accountability, legitimacy, and trust and offers substantial potential for strengthening organizational culture and generating positive spillover effects. Transparent pay reporting is not unnecessary red tape but a vital contribution to shared values and democracy. However, the culture of pay transparency varies enormously. Some German states and cities have already achieved very high levels of transparency, which have become standard practice. Pay is disclosed more frequently by directly held GOEs than by indirectly held GOEs. Individualized disclosure rates of more than 90% among directly held GOEs are achieved, among others, in Berlin, Dortmund, Duisburg, Essen, and Wiesbaden, as well as at the federal level. The public broadcasting sector reports a disclosure rate of 100%. This demonstrates that comprehensive transparency is feasible and sets the benchmark for all public authorities and GOEs. Given these existing examples of good practice, the special role-model function of GOEs, and the importance of fair pay for trust in the state and public institutions, it is no longer tenable for other public authorities and enterprises to continue lagging behind. From a system-wide perspective, the findings show that pay is disclosed only where the rules are very clear. At present, however, only 7 of Germany's 16 states and city-states have statutory transparency provisions. PCGC provisions on pay transparency also require improvement, including with regard to the disclosure of pension benefits. Both statutory provisions and PCGCs are needed, as the combination of these regulatory approaches has the strongest effect in achieving stated political objectives.

Continued collaboration between university research and practice remains highly relevant in the context of executive director pay at GOEs. The Public Pay Study seeks to provide a basis for the practice-oriented advancement of legislation and PCGCs as well as for public debate. It also aims to advance a fact-based and values-oriented culture of decision-making and transparency in the public sector and to promote equal opportunity. Through rigorous research, the study seeks to contribute to a more objective debate on fair pay for executive directors at GOEs, moving beyond ideologically charged arguments rooted in envy.

Papenfuß, U., Schmidt, C. A., Poppeck, F. T. (2026): Public Pay Study 2026: Executive Director Pay in Government-Owned Enterprises, Perspectives for Digital Governance and Sustainable Pay Structures (P-Pay), Friedrichshafen. https://doi.org/10.48586/zu/01241