



Landeshauptstadt
Potsdam

Schlussbericht der Kommission zur Erarbeitung von Transparenzregelungen in städtischen Unternehmen

Geschäftsstelle
Landeshauptstadt Potsdam
Rechnungsprüfungsamt
Friedrich-Ebert-Straße 79-81
14461 Potsdam
Tel. 0331-2891291
Fax. 0331-2891281
Mail rpa@rathaus.potsdam.de
Dieses Dokument beinhaltet 76 Seiten

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Zusammenfassung	7
A. Auftrag und Vorgehen.....	7
B. Beginn der Umsetzung von Maßnahmen bereits während des Bestehens der Transparenzkommission.....	8
C. Empfehlungen zum Themenkomplex „Sponsoring“	9
D. Empfehlungen zum Themenkomplex „Compliance“	10
E. Empfehlungen zum Themenkomplex „Ämterkonzentration“	12
F. Stärkung der Aufsichtsräte	13
G. Erlass einer „Geschäftsführerrichtlinie“	14
H. Steuerung und Kontrolle der Unternehmen.....	14
1 Allgemeiner Teil.....	16
1.1 Einleitung	16
1.2 Vorgehensweise.....	17
1.3 Betrachtung der Unternehmen.....	20
1.4 Rechtsfragen.....	21
1.4.1 Gegenstand der Rechtsfragen.....	21
1.4.2 Wesentliche Ergebnisse.....	22
1.5 Bereits umgesetzte Maßnahmen.....	24
1.5.1 Unternehmen	24
1.5.1.1 Energie und Wasser Potsdam GmbH	24
1.5.1.2 Stadtwerke Potsdam GmbH	25
1.5.1.3 PRO POTSDAM GmbH	26
1.5.1.4 Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH	27
1.5.2 Oberbürgermeister.....	28
2 Besonderer Teil	28
2.1 Sponsoring.....	29
2.1.1 Auftrag	29
2.1.2 Befassung der Transparenzkommission mit dem Thema „Sponsoring“	29
2.1.3 Begriffsverständnis	30

2.1.4	Rechtliche Rahmenbedingungen für Sponsoring und Spenden durch kommunale Unternehmen	32
2.1.4.1	Grundsätzliche Zulässigkeit, aber volle Transparenz.....	32
2.1.4.2	Strengerer Maßstab für kommunale Unternehmen	34
2.1.4.3	Maßstab hinsichtlich Angemessenheit von Zuwendungen	35
2.1.4.4	Denkbare weitere rechtliche Grenzen	36
2.1.5	Erlass einer „Sponsoring-Richtlinie“ für das „aktive“ Sponsoring.....	37
2.1.5.1	Zentrale Regelungsgegenstände der „Sponsoring-Richtlinie“	38
2.1.5.2	Nähere Erwägungen zum Sponsoring-Budget	39
2.1.5.3	Alternativmodelle.....	40
2.1.5.4	Etablierung eines Förderbeirats.....	40
2.1.6	Kommunale Unternehmen als Sponsoringempfänger.....	41
2.1.6.1	Leistungen an Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam erwünscht.....	41
2.1.6.2	Weitere rechtliche Rahmenbedingungen für Zuwendungen an kommunale Unternehmen.....	42
2.1.6.3	Anforderung an Transparenz.....	42
2.1.6.4	Erlass einer Richtlinie	43
2.1.7	Steuerrechtliche Prüfung.....	43
2.2	Compliance.....	44
2.2.1	Auftrag	44
2.2.2	Befassung der Transparenzkommission mit dem Thema „Compliance“	44
2.2.3	Bestimmung des Begriffs „Compliance“	45
2.2.3.1	Notwendigkeit einer Begriffsbestimmung.....	45
2.2.3.2	Bestimmungen in Corporate Governance Kodizes	46
2.2.3.3	Verständnis der Transparenzkommission zum Begriff „Compliance“	46
2.2.4	Erwägungen zu einem Compliance Programm.....	47
2.2.5	Empfohlener Inhalt einer Compliance Richtlinie.....	48
2.2.6	Form der Compliance Organisation.....	50
2.2.6.1	Ausgestaltung der Compliance-Organisation.....	51
2.2.6.2	Alternative Organisationsmodelle.....	52
2.3	Ämterkonzentration.....	52

2.3.1	Befassung der Transparenzkommission mit dem Thema „Ämterkonzentration“	52
2.3.2	Analyse bestehender Ämterkonzentrationen.....	53
2.3.2.1	Untersuchte Ämterkonzentrationen.....	53
2.3.2.2	Bestehende Ämterkonzentration	55
2.3.3	Relevante Rechtsvorschriften.....	56
2.3.4	Vorschläge der Transparenzkommission zur Ämterentflechtung	58
2.3.5	Erklärung des Oberbürgermeisters in der Sitzung des Hauptausschusses vom 9. November 2011	59
2.4	Organe der Unternehmen	60
2.4.1	Aufsichtsrat	60
2.4.1.1	Stärkung der Aufsichtsräte	60
2.4.1.2	Weisungsfreiheit.....	61
2.4.1.3	Qualifikation der Mitglieder von Aufsichtsräten.....	62
2.4.1.4	Größe der Aufsichtsräte.....	64
2.4.2	Geschäftsführer	65
2.4.3	Gesellschaftsvertreter	66
2.5	Steuerung und Kontrolle	66
2.5.1	Beteiligungsausschuss.....	66
2.5.1.1	Gegenwärtige Situation	66
2.5.1.2	Einsetzung eines Beteiligungsausschusses.....	67
2.5.1.3	Beschluss der Transparenzkommission in der 12. Sitzung am 15. November 2011.	68
2.5.1.4	Erweiterung der Berichtspflichten.....	68
2.5.2	Definition einer Eigentümerstrategie und Abschluss von Zielvereinbarungen.....	69
2.5.3	Gesellschaftsstruktur	70
2.5.3.1	Auftrag.....	70
2.5.3.2	Bestehende Struktur und Einflussnahmemöglichkeiten	71
2.5.3.3	Prüfungsempfehlung	72
3	Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen	72
3.1	Sponsoring Richtlinien	72
3.2	Compliance Richtlinie	73
3.3	Richtlinie „Geschäftsführer“	73
3.4	Änderungen in Gesellschaftsverträgen.....	73

3.5	Änderung im PCGK-LHP	74
3.6	Überprüfungsanregungen	74
4	Minderheitsvoten.....	76
	Anlagen	76

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AktG	Aktiengesetz
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
i.L.....	In Liquidation
KAV	Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (Konzessionsabgabenverordnung)
PartG.....	Parteiengesetz
PCGK-LHP.....	Leitlinien guter Unternehmensführung – Public Corporate Governance Kodex – für die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam
UAbs.....	Unterabsatz

Gesetze und sonstige Normen werden in der jeweils geltenden Fassung zum 13. Dezember 2011 zitiert. Sonstige Abkürzungen folgen den allgemeinen Rechtschreibregeln.

Zusammenfassung

A. Auftrag und Vorgehen

Die Transparenzkommission wurde aufgrund des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 01. Juni 2011 eingesetzt. Ihr Auftrag umfasste die

- Untersuchung der Gesellschaftsstruktur der städtischen Holdinggesellschaften (*Stadtwerke Potsdam GmbH*, *PRO POTSDAM GmbH* und *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH*),
- Erarbeitung eines Vorschlages zur Neustrukturierung und Organisation bei der Bestellung von Aufsichtsräten mit dem Ziel der Entflechtung zwischen Gesellschafterstellung, Geschäftsführung und Aufsichtsrat,
- Erarbeitung von Vorschlägen zur Herstellung von Transparenz hinsichtlich Sponsoring und Spenden durch kommunale Unternehmen,
- Erarbeitung eines Vorschlags zu Complainceregelungen in städtischen Unternehmen, und die
- Erarbeitung von Vorschlägen zur Anpassung der Gesellschaftsverträge.

Der Transparenzkommission gehörten Vertreter aller in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen, Vertreter der Verwaltung, Vertreter von *Transparency International e.V.*, externe Experten sowie – mit Gaststatus, ohne Stimmrecht – Geschäftsführungen von Beteiligungsunternehmen an. Den Vorsitz führte Frau RA'in Elke Schaefer.

Insbesondere um einen Überblick über bestehende Regelungen betreffend Compliance und Sponsoring herzustellen, präsentierten die Geschäftsführungen der *PRO POTSDAM GmbH*, der *Stadtwerke Potsdam GmbH* und der *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* ihre Unternehmensverbände. Die Präsentationen orientierten sich an einer von der Transparenzkommission vorgegebenen Fragenliste. Zusätzlich stellte die Geschäftsführung der *Musikfestspiele Sanssouci und Nikolaisaal Potsdam gemeinnützige GmbH* den Prozess des so genannten „passiven“ Sponsoring vor.

Die Transparenzkommission erstellte zu Beginn ihrer Tätigkeit sogenannte Masterlisten, in denen sämtliche auftragsrelevanten Gesichtspunkte zusammengefasst wurden. Die Masterlisten dienten der stringenten, zielorientierten Diskussion und Entwicklung von Empfehlungen.

Überdies identifizierte die Transparenzkommission eine Mehrzahl von Rechtsfragen, deren Klärung als notwendig erachtet wurde, um eine fundierte Grundlage für die Diskussion

und Entwicklung der Empfehlungen zu schaffen. Zu diesen sowie von der Fraktion *DIE ANDERE* formulierten umfangreichen Rechtsfragen ließ die Transparenzkommission ein Gutachten erstellen.

Zur Dokumentation der geführten Diskussion und der bis dahin erreichten Ergebnisse verfasste die Transparenzkommission unter dem Datum des 27. September 2011 auftragsgemäß einen Zwischenbericht.

Aufgrund der unterschiedlichen Beteiligungsverhältnisse an den städtischen Unternehmen ist zu den von der Transparenzkommission erarbeiteten Empfehlungen folgendes zu beachten: Soweit die Landeshauptstadt Potsdam unmittelbar oder mittelbar alleiniger Gesellschafter ist, können die Empfehlungen ohne weiteres umgesetzt werden. Soweit an den Unternehmen neben der Landeshauptstadt Potsdam weitere, nicht von dieser kontrollierte Gesellschafter beteiligt sind, sollen Stadtverwaltung und Stadtverordnetenversammlung darauf hinwirken, die Empfehlungen im Benehmen mit den Mitgesellschaftern ebenfalls vollständig umzusetzen.

Die Transparenzkommission hat die Maßnahmen, die zur Umsetzung ihrer Empfehlungen erforderlich sind, unter Ziff. 3 dieses Schlussberichts zusammengefasst.

B. Beginn der Umsetzung von Maßnahmen bereits während des Bestehens der Transparenzkommission

Bereits während des Bestehens der Transparenzkommission haben mehrere Beteiligungsunternehmen und die Verwaltungsspitze der Landeshauptstadt Potsdam begonnen, verschiedene Maßnahmen zu den Themenkomplexen Compliance und Sponsoring umzusetzen. Dabei legten die Beteiligungsunternehmen diese Maßnahmen die Diskussionen in der Transparenzkommission und deren Zwischenergebnisse, die im Zwischenbericht beschrieben wurden, zugrunde. Diese Maßnahmen betreffen beispielsweise die Veröffentlichung von Sponsoringleistungen, die Bestellung weisungsfreier Antikorruptionsbeauftragter, Veränderungen im Sponsoringprozess, und die Einrichtung eines Hinweisgebersystems. Daneben wurden von der Verwaltungsspitze insbesondere Veränderungen bei der Besetzung des Vorsitzes in Aufsichtsräten und der Position des Gesellschaftervertreter angekündigt.

C. Empfehlungen zum Themenkomplex „Sponsoring“

Betreffend den Themenkomplex Sponsoring empfiehlt die Transparenzkommission den Erlass zweier Richtlinien, nämlich einer Richtlinie für das „aktive“ Sponsoring (Zuwendungen durch Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam an Dritte) sowie einer weiteren Richtlinie für das „passive“ Sponsoring (Zuwendungen durch Dritte an Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam). Der Erlass zweier Richtlinien wird vorgeschlagen, da sich unterschiedliche Problemlagen für das „aktive“ und „passive“ Sponsoring herauskristallisierten. Die Richtlinien sollen für sämtliche Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, gelten.

Nach Überzeugung der Transparenzkommission ist ein weites Verständnis des Begriffs „Sponsoring“ zugrunde zu legen. Die Richtlinien sollen Sponsoring, Spenden (einschließlich mäzenatischer Zuwendungen) und ähnliche Zuwendungen erfassen. Dies dient dazu, für die Unternehmen handhabbare Regelungen zu schaffen und möglicherweise bestehende „Graubereiche“ ebenfalls den angestrebten Regelungen zu unterwerfen. Durch das weite Begriffsverständnis werden alle Leistungen erfasst, die – zumindest auch – der Förderung eines anderen dienen, mit denen also ggf. neben anderen auch altruistische Motive verfolgt werden. Im Gegensatz hierzu dient Werbung ausschließlich eigennützigen Zwecken; sie soll nicht von den Sponsoringrichtlinien, sondern von den (allgemeinen) Compliance Regelungen erfasst werden, deren Implementierung die Transparenzkommission ebenfalls empfiehlt.

Die Transparenzkommission vertritt die Auffassung, dass Zuwendungen an Dritte durch Unternehmen der Landeshauptstadt im Grundsatz möglich sein sollen, wenn und soweit die eingesetzten Mittel im Verhältnis zur wirtschaftlichen Situation des betreffenden Unternehmens angemessen sind sowie Transparenz und eine breite Legitimation der zugrundeliegenden Entscheidung sichergestellt sind. Nach Überzeugung der Transparenzkommission müssen jedoch für alle Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam einheitliche Maßstäbe gelten, die strenger sind als die für Unternehmen in nicht-öffentlicher Trägerschaft geltenden.

Daher ist die Mitwirkung bzw. Einflussnahme von Stadtverordneten auf die Entscheidungen, wer in welcher Form und in welchem Umfang Zuwendungen erhält, sicherzustellen, die Chancengleichheit von Institutionen, die den Erhalt von Zuwendungen begehren, zu verbessern und die Bildung von „Schattenhaushalten“ mittels der Unternehmen der Lan-

des Hauptstadt Potsdam zu verhindern. Deshalb soll die Richtlinie für das „aktive“ Sponsoring insbesondere die zwingende Involvierung der jeweiligen Aufsichtsräte im Rahmen der Budgetierung und Vergabe von Sponsoringleistungen vorsehen, die Pflicht zur Offenlegung von Empfängern und Beträgen vorschreiben sowie einen formalisierten Bewerbungsprozess, an dem sich potenzielle Empfänger von Leistungen zu beteiligen haben, kodifizieren.

Der darüber hinaus diskutierte Vorschlag, einen Förderbeirat einzurichten, in dem die Informationen über alle Sponsoringleistungen konzentriert und über den die Zuwendungen durch alle Unternehmen koordiniert werden könnten, wurde hingegen von der Transparenzkommission verworfen. Gleiches gilt für das von der Fraktion *DIE ANDERE* vorgeschlagenen Modell eines „partizipativen Sponsoring“.

Die Richtlinie zum „passiven“ Sponsoring soll Transparenz hinsichtlich der von den Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam empfangenen Zuwendungen im größtmöglichen Ausmaß sicherstellen, ohne den erwünschten Zufluss von Mitteln zu verhindern oder zu schmälern. Auch für das „passive“ Sponsoring soll ein einheitliches Verfahren etabliert werden. Dieses kann sich nach Vorstellung der Transparenzkommission an der Dienstanweisung der Landeshauptstadt Potsdam orientieren; im Sinne eines einheitlichen Compliance Programms wird angestrebt, dass die Richtlinie mit der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Landeshauptstadt Potsdam korrespondiert.

Auch die Bestimmungen der Richtlinie zum „passiven“ Sponsoring sollen für sämtliche Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam gelten. Die jeweiligen unterschiedlichen Rahmenbedingungen, denen etwa das *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* oder die *Musikfestspiele Sanssouci Nikolaisaal Potsdam gemeinnützige GmbH* unterliegen, müssen hierbei jedoch entsprechend berücksichtigt werden.

D. Empfehlungen zum Themenkomplex „Compliance“

Nach dem Verständnis der Transparenzkommission umfasst der Begriff „Compliance“ nicht nur die Beachtung aller für das betreffende Unternehmen (und seine Mitarbeiter) einschlägigen und verbindlichen Verhaltensanforderungen, sondern auch organisatorische Maßnahmen, mittels derer die Unternehmensführung darauf hinwirkt, dass Verstöße hiergegen nicht begangen werden. Überdies ist der Begriff auf die kommunalverfassungsrechtlich vorgeschriebene Funktion der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam, die Ver-

folgung der jeweiligen öffentlichen Zwecke, zu fokussieren. Die Transparenzkommission, empfiehlt, die Bestimmungen des PCGK-LHP, welche Compliance betreffen, entsprechend zu ergänzen.

Ein Überblick über in den Unternehmen der Landeshauptstadt bereits geltende Compliance Regelungen ergab, dass bislang einheitlich geltende Mindeststandards für ein Compliance-Programm nicht bestehen. Die Transparenzkommission schlägt daher – um bestmögliche Prävention und Repression von Compliance-Verstößen sicherzustellen – den Erlass einer für alle Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam geltenden Richtlinie zur Implementierung eines Compliance Programms vor.

Diese einheitliche Richtlinie soll von den Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam adaptiert und jeweils um Regelungen ergänzt werden, die unternehmensspezifischen Risikolagen Rechnung tragen. Wesentliche Inhalte dieser Richtlinie sind:

- Eine klare Aussage der Unternehmensleitungen nach „innen und außen“, dass Compliance gewollt ist und jegliches Abweichen sanktioniert wird.
- Die Einführung einer angemessenen Compliance-Organisation und damit eines Compliance Management Systems, das das (auch anonyme) Aufdecken von Verstößen ermöglicht, klare Berichtslinien vorgibt sowie eine konsequente und transparente Ahndung von Verstößen ermöglicht.
- Eine regelmäßige Überprüfung der Einhaltung des Compliance Management Systems, einschließlich einer externen Evaluierung bzw. Überwachung der Standards.

In diesem Zusammenhang soll es nach Vorstellung der Transparenzkommission den Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam selbst überlassen sein, ob und in welcher Form sie ein Hinweisgebersystem (persönlich, telefonisch und/oder elektronisch; interner Compliance Beauftragter oder externe Ombudsperson) einrichten. Sichergestellt werden sollte jedoch eine Abstimmung zu einer einheitlichen Verfahrensweise und zum einheitlichen Schutz von Hinweisgebern, die Compliance Verstöße offenlegen.

Die Transparenzkommission schlägt folgende Compliance Organisation vor:

- Die Compliance Richtlinie gibt einen Rahmen für Compliance und Governance vor, der für die Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam bindend ist.
- Darüber hinaus verantworten und organisieren die Holdinggesellschaften die Einhaltung dieser Vorgaben für die von ihnen gehaltenen Unternehmen in Eigenregie; dies betrifft auch die über die Richtlinie hinausgehenden Bestimmungen, mit denen den unternehmensspezifischen Risiken Rechnung zu tragen ist.
- Jede Holdinggesellschaft installiert ihre Compliance Zuständigkeiten selbst; dies gilt mit oben genannter Maßgabe auch für das Hinweisgebersystem.
- Sofern Compliance Verstöße bekannt werden, sind die Unternehmen selbst für die Untersuchung, Aufklärung und Ahndung zuständig.

Verschiedene hiervon abweichende Organisationsmodelle wurden diskutiert, im Ergebnis jedoch verworfen.

E. Empfehlungen zum Themenkomplex „Ämterkonzentration“

Die Untersuchungen der Transparenzkommission ergaben, dass in den Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam verschiedene Formen von Ämterkonzentration bestehen. Diese betreffen den Gesellschaftervertreter in den Gesellschafter- bzw. Hauptversammlungen, die Aufsichtsräte und die Geschäftsführungen in unterschiedlichen Konstellationen. Auf der Grundlage einer Analyse der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen, gelangte die Transparenzkommission zu den folgenden Empfehlungen:

- Die personelle Identität zwischen Vertretung in der Gesellschafterversammlung (Gesellschaftervertreter) und Mitgliedschaft (insbesondere Vorsitz) im Aufsichtsrat der betreffenden Gesellschaft ist zu vermeiden. Daher soll in den PCGK-LHP eine Bestimmung aufgenommen werden, die jeglicher Personenidentität zwischen dem Vertreter in der Gesellschafterversammlung einer Gesellschaft und der Mitgliedschaft im Aufsichtsrat dieser Gesellschaft entgegenwirkt.
- Vorsitzender des Aufsichtsrats der Holdinggesellschaften soll jeweils der fachlich zuständige Beigeordnete sein.
- Personen, die von der Landeshauptstadt Potsdam in Aufsichtsräte entsandt oder gewählt werden, sollen nicht mehr als zwei Aufsichtsratsmandate wahrnehmen.
- Das Vertretungsmodell der *PRO POTSDAM GmbH* (gemischte Gesamtvertretung, Bestellung von zwei Geschäftsführern und zwei Prokuristen) soll auf die Gesellschaften der übrigen „Teilkonzerne“ der Landeshauptstadt Potsdam übertragen werden, so dass Gesellschafterbeschlüsse auf der Ebene von Mutter- und Tochtergesellschaften nicht von identischen Personen gefasst werden müssen. Soweit erforderlich sollen die Gesellschaftsverträge entsprechend ergänzt werden.
- Beamte und Angestellte der Landeshauptstadt Potsdam sollen in Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, Führungspositionen (erste und zweite Führungsebene) nur nach Ablauf einer „Karenzzeit“ von drei Jahren antreten, wenn ein Zusammenhang zwischen der bislang für die Landeshaupt-

stadt Potsdam und der künftig für das Unternehmen ausgeübten bzw. auszuübenden Tätigkeit besteht. Dies soll auch für Personen gelten, die in politischen Gremien oder Organen der Landeshauptstadt Potsdam tätig sind, ohne dass ein Beamten- oder Angestelltenverhältnis besteht.

F. Stärkung der Aufsichtsräte

Die Transparenzkommission empfiehlt, die Aufsichtsräte der Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt beteiligt ist, zu stärken.

Den Aufsichtsräten der in der Rechtsform der GmbH organisierten Unternehmen sollen einheitlich weitgehende Informationsrechte zustehen, die über die aufgrund der Verweisungen des § 52 Abs. 1 GmbHG geltenden hinausgehen. Insoweit schlägt die Transparenzkommission eine Vereinheitlichung der Gesellschaftsverträge vor, die sich inhaltlich an den Vorgaben des Mustergesellschaftsvertrages (Anlage 4a zum PCGK-LHP) orientiert (Informationspflicht der Geschäftsführung: turnusmäßige Zurverfügungstellung von Informationen in standardisierter Form mit Soll-/ Istvergleichen gegenüber der Planung und Vorperioden). Bis zu einer (entsprechenden einheitlichen) gesellschaftsvertraglichen Regelung können die Aufsichtsräte entsprechende Rechte mittels einer Informationsordnung an die Geschäftsführung sicherstellen.

Überdies regt die Transparenzkommission eine vertiefte Überprüfung und ggf. Vereinheitlichung der gesellschaftsvertraglichen Kataloge von Geschäften und Maßnahmen an, zu deren Vornahme bzw. Durchführung die Geschäftsführung der Zustimmung durch den Aufsichtsrat bedarf. Ergänzungsbedarf besteht diesbezüglich nach Auffassung der Transparenzkommission hinsichtlich „Sponsoring, Spenden und ähnlichen Zuwendungen“. Es erscheint jedoch zumindest vorstellbar, dass weitere Geschäfte bzw. Maßnahmen von besonderer Bedeutung identifiziert werden können, die die Geschäftsführungen der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam nicht ohne Zustimmung durch die Aufsichtsräte vornehmen sollten.

Um die notwendige Qualifikation der von der Landeshauptstadt Potsdam entsandten bzw. gewählten Aufsichtsratsmitglieder sicherzustellen, empfiehlt die Transparenzkommission eine Ergänzung der betreffenden Bestimmungen im PCGK-LHP. Mittels einer solchen Ergänzung sollte insbesondere klargestellt werden, über welche Mindestkenntnisse Aufsichtsratsmitglieder bei Amtsaufnahme verfügen müssen und welche Fachkenntnisse sie sich im Rahmen ihrer Tätigkeit aneignen müssen. Überdies regt die Transparenzkommissi-

on an, die für die Aufsichtsräte bestehenden Schulungsangebote zu ergänzen und zu verstärken.

G. Erlass einer „Geschäftsführerrichtlinie“

Um den Einfluss der Stadtverordnetenversammlung auf die Verfahren zur Bestellung bzw. Abberufung von Geschäftsführern sowie den Abschluss und die Beendigung von Geschäftsführeranstellungsverträgen zu stärken, empfiehlt die Transparenzkommission den Erlass einer entsprechenden Richtlinie. Diese Richtlinie soll zumindest die folgenden Regelungsinhalte umfassen:

- Qualifikation der Geschäftsführer;
- branchenübliche Bedingungen der Anstellung;
- öffentliche Ausschreibung;
- Ausgestaltung der Anstellungsverträge entsprechend den Vorgaben des PCGK-LHP.

Überdies regt die Transparenzkommission eine Ergänzung der die variablen Bestandteile der Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsführung betreffenden Bestimmungen des PCGK-LHP an. Diese Ergänzung betrifft Ziffer 3.4.3, fünfter Absatz, dritter Satz des PCGK-LHP, der wie folgt gefasst werden sollte:

„Die variablen Vergütungsteile sollen einmalige sowie jährlich wiederkehrende, vorrangig an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und nachrangig an den unternehmerischen Erfolg gebundene Komponenten und auch Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung enthalten.“

Bislang ist in dieser Bestimmung anstelle der unterstrichenen Passage lediglich auf den „geschäftlichen Erfolg“ Bezug genommen.

H. Steuerung und Kontrolle der Unternehmen

Zur Verbesserung der Steuerung der städtischen Gesellschaften empfiehlt die Transparenzkommission, den bereits begonnenen Prozess der Einführung von jährlichen Zielvereinbarungen zwischen der Landeshauptstadt Potsdam und ihren Beteiligungen auf alle städtischen Unternehmen bzw. Holdings auszudehnen und verstärkt mit den Zielvereinbarungen für die Geschäftsführungen zu harmonisieren. Über die in diesem Rahmen definierten Ziele der Landeshauptstadt Potsdam und deren Erreichung sollte der Öffentlichkeit jährlich Bericht erstattet werden.

In diesem Zusammenhang regt die Kommission auch an, dass die LHP eine kohärente Eigentümerstrategie für ihre Beteiligungen formuliert. Darin sollten Prioritäten hinsichtlich der Aufgabenerfüllung, langfristige und übergreifende Zielsetzungen und wesentliche Maßnahmen geklärt und deutlich gemacht werden. Die Eigentümerstrategie sollte regelmäßig (mindestens jedoch alle fünf Jahre) unter Beteiligung der Stadtverordnetenversammlung angepasst werden.

Die von der Transparenzkommission umfassend diskutierte Errichtung eines Beteiligungsausschusses, ggf. in Form eines Unterausschusses des Finanzausschusses fand hingegen keine Mehrheit.

Die Transparenzkommission regt an, eine Erweiterung der Berichtspflichten der Geschäftsführungen im Hinblick auf den Beteiligungsbericht näher zu prüfen. Dies kommt insbesondere hinsichtlich der Einhaltung der Compliance Regelungen in Betracht.

Daneben regt die Transparenzkommission an zu prüfen, ob die Errichtung der „Enkelgesellschaften“ (an denen die Landeshauptstadt Potsdam nur indirekt, vermittelt über die Beteiligung an einer „Muttersgesellschaft“ und deren Beteiligung an einer „Tochtergesellschaft“, beteiligt ist) jeweils auf nachvollziehbaren steuerlichen, rechtlichen oder betriebswirtschaftlichen Gründen beruhte. In diesem Zusammenhang sollte auch näher überprüft werden, ob die bestehenden Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten auf „Enkelgesellschaften“ erweitert werden sollen.

Schließlich empfiehlt die Transparenzkommission eine Änderung der Gesellschaftsverträge zur Lockerung der Verschwiegenheitspflichten der von der Landeshauptstadt Potsdam entsandten bzw. gewählten Aufsichtsratsmitglieder sowie ihrer Vertreter in den Gesellschafterversammlungen im Rahmen des rechtlich Möglichen. Hierdurch könnten die Auskunftsrechte der Stadtverordnetenversammlung bzw. des Hauptausschusses entsprechend dem kommunalrechtlichen Öffentlichkeitsprinzip gestärkt werden.

1 Allgemeiner Teil

1.1 Einleitung

Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam hat mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 01. Juni 2011 eine Kommission zur Erarbeitung von Transparenzregelungen in städtischen Unternehmen eingesetzt. Hintergrund der Einsetzung waren öffentliche Berichte über die Vorgänge in der *Energie und Wasser Potsdam GmbH* sowie zur Sponsoringpraxis städtischer Unternehmen. Zum Auftrag der Transparenzkommission führt der vorgenannte Beschluss¹ aus:

„Der Oberbürgermeister setzt angesichts der aktuellen Ereignisse eine Kommission zur Erarbeitung von Transparenzregeln in städtischen Unternehmen ein.

Auftrag der Kommission:

- a) Untersuchung der Gesellschaftsstruktur der städtischen Holdinggesellschaften
- b) Erarbeitung eines Vorschlages zur Neustrukturierung und Organisation bei der Bestellung von Aufsichtsräten mit dem Ziel der Entflechtung zwischen Gesellschafterstellung, Geschäftsführung und Aufsichtsrat
- c) Erarbeitung von Vorschlägen zur Herstellung von Transparenz hinsichtlich Sponsoring und Spenden durch kommunale Unternehmen
- d) Erarbeitung eines Vorschlags zu Complyanceregelungen in städtischen Unternehmen
- e) Erarbeitung von Vorschlägen zur Anpassung der Gesellschaftsverträge“

Ziel der Arbeit der Kommission war gemäß vorgenanntem Beschluss die Herstellung eines neuen Gleichgewichtes zwischen den Informations- und Steuerungsbedürfnissen der Politik und der Öffentlichkeit auf der einen Seite und den Interessen der städtischen Beteiligungen unter Berücksichtigung der gesellschafts-, handels- und kommunalrechtlichen Voraussetzungen auf der anderen Seite.

Die Kommission setzte sich aus Vertretern² aller Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung, Vertretern der Verwaltung, Vertretern von *Transparency International Deutschland e.V.*, externen Experten sowie Geschäftsführern ausgewählter städtischer Be-

¹ Siehe den Beschluss der 32. Öffentlichen Sitzung der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam am 01. Juni 2011, **Anlage 1** zu diesem Bericht.

² Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden auf eine geschlechtsneutrale Differenzierung verzichtet. Sämtliche Bezeichnungen beziehen sich im Sinne der Gleichbehandlung auf beide Geschlechter (z. B.: Vertreter statt Vertreterinnen und Vertreter oder Geschäftsführer statt Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer).

triebe mit Gaststatus (ohne Stimmrecht) zusammen. Den Vorsitz führte Frau Rechtsanwältin Elke *Schaefer*, die zugleich Ombudsfrau der Landeshauptstadt Potsdam ist (siehe zu den Mitgliedern und Gästen der Transparenzkommission auch **Anlage 2**).

1.2 Vorgehensweise

Die Kommission befasste sich in 13 Sitzungen, die im Zeitraum vom 21. Juni 2011 bis zum 13. Dezember 2011 stattfanden, mit den oben genannten Themenkomplexen. Nach ihrer Konstituierung verständigte sich die Kommission zunächst über die Hinzuziehung weiterer externer Experten. Im Ergebnis wurden Herr Dr. Ferdinand *Schuster* (*KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft* und *Institut für den öffentlichen Sektor e.V.*), Herr Dr. Burkhard *Frisch* (*Taylor Wessing*) sowie Herr Dr. John *Siegel* (*Bertelsmann Stiftung*) berufen, um die Kommission fachlich und inhaltlich zu beraten und zu unterstützen.

Bereits in der konstituierenden Sitzung hat die Transparenzkommission klargestellt, dass sie nicht den Auftrag hat, die Vorfälle der Vergangenheit zu untersuchen, sondern Vorschläge zu unterbreiten, um zukünftig transparente Verfahren in den oben genannten Bereichen zu implementieren.

Bei Aufnahme der Tätigkeit der Transparenzkommission lagen verschiedene Anträge der Fraktionen vor, die in der Sitzung der Stadtverordneten vom 01. Juni 2011 an die Transparenzkommission überwiesen worden sind. In der konstituierenden Sitzung hat die Transparenzkommission klargestellt, dass sie kein antragsberatendes Gremium ist. Die den jeweiligen Anträgen zugrunde liegende Themen wurden in die sogenannte Masterliste integriert.

Anhand der sogenannten Masterliste wurden Diskussionsthemen zu den oben genannten Bereichen zusammengefasst und jeweils – wie durch die Schwerpunkte des Auftrags an die Transparenzkommission vorgegeben – in den einzelnen Sitzungen behandelt. In Vorbereitung auf die einzelnen Sitzungen wurden eine Vielzahl von Dokumenten – z.B. Regelungen in anderen Kommunen und Unternehmen und Eckpunktepapiere der Kommissionsmitglieder – den Kommissionsmitgliedern zur Verfügung gestellt und in den Sitzungen diskutiert.

Den Kommissionsmitgliedern lag zur Einsicht der Bericht zur strafrechtlichen Relevanz der Beauftragung von Sicherheitsdienstleistern durch die *Energie und Wasser Potsdam GmbH/ Stadtwerke Potsdam GmbH*, vorgelegt von Rechtsanwalt Guido *Frings* und Rechtsanwalt Stephan *Fink* vom 25. August 2011, aus; Ergebnisse des Berichts der *WIBE-Schlussbericht_final.doc* - 11. Januar 2012

RA Wirtschaftsberatung AG zur Prüfung nach § 53 HGrG – Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung – im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2010 wurden in der Unternehmensvorstellung der *Stadtwerke Potsdam GmbH* mitgeteilt.

Die grundlegenden rechtlichen Fragestellungen wurden zusammengefasst und zur Begutachtung an den Experten Dr. *Frisch* gegeben (vgl. hierzu Ziff. 1.4 unten).

Die Ergebnisse der einzelnen Sitzungen wurden in Protokollen zusammengefasst, die nach Abstimmung mit den Kommissionsmitgliedern auf der Internetseite der Landeshauptstadt Potsdam³ veröffentlicht worden sind.

Die Kommission ließ sich die Unternehmensbereiche der *PRO POTSDAM GmbH*, der *Stadtwerke Potsdam GmbH* sowie der *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* durch deren Geschäftsführungen jeweils anhand eines Vortrages hinsichtlich verschiedener, von der Transparenzkommission vorgegebener Anforderungen vorstellen.

Parallel dazu wurden die Unternehmen gebeten, die jeweiligen Sponsoringleistungen der letzten drei Jahre mitzuteilen. Hierdurch konnte sich die Transparenzkommission einen Überblick über die Empfänger und die aufgewandten Summen erschließen. Zudem befasste sich die Kommission auf der Grundlage der Unternehmenspräsentationen mit dem Sponsoringprozess innerhalb der jeweiligen Unternehmen.

Die Geschäftsführung der *Musikfestspiele Sanssouci und Nikolaisaal Potsdam gemeinnützige GmbH* erläuterte der Transparenzkommission den Prozess des so genannten „passiven“ Sponsoring und die bestehenden Bedenken hinsichtlich der Veröffentlichung der Sponsoren (Name und Umfang der Sponsoringleistung), die das Unternehmen unterstützen.

Die Unternehmensvorstellungen werden unter Ziff. 1.3 unten näher dargestellt.

Die Sitzungen der Transparenzkommission waren zunächst – wie in der Geschäftsordnung, die im Rahmen der konstituierenden Sitzung am 21. Juni 2011 beschlossen worden war, nicht öffentlich. Nachdem sich der Hauptausschuss der Landeshauptstadt Potsdam in seiner Sitzung vom 29. Juni 2011 mit der Öffentlichkeit der Sitzungen der Transparenzkommission befasst hatte, wurde in der 2. Sitzung hierüber erneut diskutiert und abgestimmt. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder sprach sich abermals dafür aus, Sitzungen nicht

³ Abrufbar unter <http://www.potsdam.de/transparenzkommission>
Schlussbericht_final.doc - 11. Januar 2012

öffentlich zu halten. Gleichzeitig wurde es jedoch Stadtverordneten gestattet, als Zuhörer teilzunehmen. Überdies wurde, um größtmögliche Transparenz herzustellen, eine Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle beschlossen und bestimmt, dass die Leiterin die zuständigen Gremien oder der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Kommission unterrichtet.

Nach Auffassung der Mehrheit der Mitglieder sprachen die für notwendig erachtete Erörterung von möglichen Dienst- oder Geschäftsgeheimnissen z. B. im Rahmen der Unternehmensvorstellungen sowie die vollständige Offenlegung von Sponsoringleistungen dagegen, die Sitzungen öffentlich abzuhalten. Auch war die Transparenzkommission nach ihrem Selbstverständnis ein Arbeitsgremium, in dem alle Kommissionsmitglieder die Möglichkeit hatten, ohne mögliche politische Rücksichtnahmen in einen freien Meinungsaustausch zu treten.

Die Kommissionsmitglieder, die sich für öffentliche Sitzungen aussprachen, begründeten dies insbesondere mit einer ihrer Ansicht nach nicht ausreichenden und teilweise verzerrenden Darstellung der Diskussionsergebnisse in der Presse.

Aufgrund des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 28. September 2011, in dem die Transparenzkommission gebeten wurde, die Entscheidung über öffentliche Sitzungen nochmals zu überprüfen, beschloss die Transparenzkommission in der 9. Sitzung mit vier Ja- und zwei Neinstimmen die Öffentlichkeit der Sitzungen. Fünf Kommissionsmitglieder enthielten sich der Stimme und erklärten übereinstimmend, dass sie zwar nach wie vor begründete Zweifel an den Vorteilen öffentlicher Sitzungen hätten, sich dem Wunsch der Stadtverordnetenversammlung jedoch nicht verschließen wollten.

Daraufhin tagte die Transparenzkommission beginnend mit der 10. Sitzung am 18. Oktober 2011 öffentlich.

Während der sechsmonatigen Tätigkeit der Transparenzkommission entstanden Kosten in Höhe von insgesamt ca. 270.000 EUR brutto.

Von diesem Gesamtbetrag entfielen im Einzelnen: Honorare in Höhe insgesamt ca. 166.500 EUR für die Tätigkeiten des Gesellschaftsrechtsexperten bzw. dessen Kanzlei (u.a. für die Erstellung umfangreicher Rechtsgutachten und die Unterstützung bei der Erstellung von Zwischen- und Schlussbericht), Honorare einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Höhe von insgesamt ca. 50.000 EUR (für die Unterstützung bei der Erstellung

von Zwischen- und Schlussbericht), Honorare in Höhe von insgesamt ca. 48.000 EUR für die Leitung der Kommission sowie Erstellung von Zwischen- und Schlussbericht durch die Ombudsfrau, sowie ca. 2.800 EUR für Reise- und Übernachtungskosten eines externen Mitglieds, 500 EUR für Verdienstausschlag von Kommissionsmitgliedern und 2.000 EUR für Sachkosten.

Unmittelbar nach Einsetzung der Kommission meldete die Geschäftsstelle zunächst einen geschätzten Bedarf in Höhe von 100.000 EUR. Im November 2011 wurde ein zusätzlicher Bedarf in Höhe von 190.000 EUR angemeldet.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Einbeziehung von drei Experten und der Ombudsfrau als Kommissionsleiterin von der Stadtverordnetenversammlung (11/SVV/0477) am 01. Juni 2011 beschlossen worden war. Zwei der drei Experten und die Vertreter von *Transparency International e.V.* leisteten die Kommissionsarbeit unentgeltlich. Im Zusammenhang mit der Berufung des dritten Experten wurden die Mitglieder der Kommission über die Honorarsätze informiert und es wurden signifikante Abschläge auf die entstandenen Honorarforderungen vereinbart.⁴ Die gesamte Organisation und Übernahme der Funktion als Geschäftsstelle der Transparenzkommission erfolgte durch das Rechnungsprüfungsamt der Landeshauptstadt Potsdam und war für die Transparenzkommission kostenneutral.

1.3 Betrachtung der Unternehmen

Die Holdinggesellschaften *PRO POTSDAM GmbH*, *Stadtwerke Potsdam GmbH* und *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* wurden gebeten, die ihre jeweiligen Unternehmen unter Berücksichtigung des folgenden, einheitlichen Fragenkatalogs darzustellen:

1. Was sind die Aufgaben der einzelnen Konzernunternehmen?
 - 1.1. Unternehmenszweck laut Gesellschaftsvertrag
 - 1.2. im Unternehmensalltag
2. Welche Personen besetzen folgende Funktionen: Geschäftsführung, Gesellschaftervertreter, Aufsichtsratsvorsitzender?

⁴ „Die Formulierung wurde auf Anregung eines Kommissionsmitgliedes geändert (Die Formulierung „Bei Berufung [...]“ wurde durch die o.g. Formulierung ersetzt). Vgl. hierzu auch die E-Mail vom 10. Januar 2012, 9.10 Uhr von Frau Lehmann, die dem bereits als Anlage beigefügten Minderheitsvotum hinzugefügt worden ist.

3. Wie stellt sich die geschäftliche Lage und die Risikosituation der einzelnen Konzernunternehmen dar?
4. Wie läuft der jährliche Zielvereinbarung- und -beurteilungsprozess auf Konzernebene ab?
5. Wie fallen wesentliche Entscheidungen in einem Tochterunternehmen?
 - 5.1. Wie ist dabei die Unterrichtung bzw. Einbindung von Stadtverordneten ausgestaltet?
6. Welche konzerninternen Einrichtungen gibt es im Hinblick auf die Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung von Gesetz, Recht und unternehmensspezifischen Regelungen (Compliance; z.B. Verhaltenskodex, Vergaberichtlinie, Hinweisgebersystem, spezifische Berichterstattung gegenüber Unternehmensgremien o.ä.)?
7. Wie ist der Prozess im Hinblick auf Sponsoring, Spenden und sonstigen Zuwendungen ausgestaltet?

Die Unternehmen stellten jeweils zu Beginn ihrer Vorstellung die historische Entwicklung der Gesellschaftsstruktur dar. Die Geschäftsführungen führten übereinstimmend aus, dass die in der derzeitigen Struktur bestehenden Gesellschaften nach externer Analyse und Beratung auf der Grundlage von Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung in den jetzt bestehenden Aufbau überführt wurden.

Die Unternehmensvorstellungen der *PRO POTSDAM GmbH*, *Stadtwerke Potsdam GmbH* und der *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* sind im Internet unter www.potsdam.de/transparenzkommission einsehbar.

1.4 Rechtsfragen

1.4.1 Gegenstand der Rechtsfragen

Die Transparenzkommission identifizierte bereits zu Beginn ihrer Tätigkeit eine Mehrzahl von Rechtsfragen, deren Klärung als notwendig erachtet wurde, um eine gesicherte Grundlage für die Arbeit zu schaffen und fundierte, umsetzbare Vorschläge machen zu können. Die Transparenzkommission beauftragte hierzu die Erstellung eines schriftlichen Gutachtens. Ergänzend zu den von der Transparenzkommission identifizierten Rechtsfragen formulierte die Fraktion *DIE ANDERE* verschiedene weitere Rechtsfragen, die ebenfalls Gegenstand des Gutachtens wurden.

Das Gutachten ist diesem Abschlussbericht als **Anlage 3/1** beigefügt. **Anlage 3/2** umfasst überdies eine Kurzfassung des Gutachtens.

Die aufgeworfenen, im Gutachten behandelten Rechtsfragen betreffen vor allem Reichweite und Grenzen der Informationspflicht der Vertreter der Landeshauptstadt Potsdam in den Gesellschafterversammlungen (bzw. einem entsprechenden Organ) sowie der Vertreter der Landeshauptstadt Potsdam in den Aufsichtsräten und das korrespondierende Auskunftsrecht der Stadtverordnetenversammlung bzw. des Hauptausschusses (gemäß § 97 Abs. 7 Satz 1 und Satz 2 BbgKVerf) und deren Überlagerung durch gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten (vgl. § 97 Abs. 7 Satz 3 BbgKVerf).

Daneben betreffen die Rechtsfragen vorrangig Reichweite und Grenzen der Weisungs- und Richtlinienkompetenz der Stadtverordnetenversammlung gegenüber den Vertretern der Landeshauptstadt Potsdam in den Gesellschafterversammlungen bzw. Aufsichtsräten der Gesellschaften, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist (vgl. § 97 Abs. 1 Satz 6 BbgKVerf). Des Weiteren behandelt das Gutachten Fragen der Einflussnahmemöglichkeit auf die Verfahren der Bestellung und Abberufung sowie des Abschlusses und der Beendigung von Anstellungsverträgen der Geschäftsführer sowie der Veröffentlichung von Vergütungen, die Organmitglieder erhalten. Überdies betrafen die gutachterlich geklärten Rechtsfragen die Kontrolle der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam durch das Rechnungsprüfungsamt und Gesichtspunkte im Zusammenhang mit der „Organisationstiefe“ der Beteiligungen der Landeshauptstadt Potsdam (Mütter-, Tochter- und Enkelgesellschaften).

1.4.2 Wesentliche Ergebnisse

- **Informationspflicht und Auskunftsrecht** gemäß § 97 Abs. 7 Satz 1 und Satz 2 BbgKVerf betreffen ausschließlich Angelegenheiten von besonderer Bedeutung für die Landeshauptstadt Potsdam. Das Auskunftsrecht steht nur der Stadtverordnetenversammlung bzw. dem Hauptausschuss zu, nicht jedoch einzelnen in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen oder einzelnen Stadtverordneten. Informationspflicht und Auskunftsrecht werden überlagert von (bundesrechtlich geltenden) gesellschaftsrechtlichen **Verschwiegenheitspflichten**. Um die Auskunftsrechte der Stadtverordnetenversammlung bzw. des Hauptausschusses entsprechend dem kommunalrechtlichen Öffentlichkeitsprinzip zu stärken, ist die – gesellschaftsrechtlich weitgehend mögliche – Lockerung von Verschwiegenheitspflichten im Rahmen der Gesellschaftsverträge zu erwägen.
- Die **Weisungs- und Richtlinienkompetenz** der Stadtverordnetenversammlung gegenüber den Mitgliedern der Landeshauptstadt Potsdam in den Gesellschafterversammlungen (bzw. diesen entsprechenden Organen) ist gegenständlich unbegrenzt (siehe auch Ziff. 2.4.3 unten). Zu beachten sind hierbei lediglich gesellschaftsrechtliche Grenzen der Weisungsbefugnis der Gesellschafterversammlung gegenüber der Geschäftsführung (insbesondere betreffend die GmbH-rechtlichen Bestimmungen zu Kapitalaufbringung und -erhaltung). Von dieser Weisungs- und Richtlinienkompetenz könnte insbesondere im Zu-

sammenhang mit der Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern, aber auch beispielsweise im Zusammenhang mit dem Erlass einer allgemeinen „Sponsoringrichtlinie“ (vgl. dazu Ziff. 2.1.5 unten) Gebrauch gemacht werden.

- Demgegenüber stellt sich die Erteilung von **Weisungen bzw. der Erlass von verbindlichen Richtlinien gegenüber Aufsichtsratsmitgliedern** gesellschaftsrechtlich als problematisch dar. Zwar wird die Zulässigkeit derartiger Weisungen gegenüber Mitgliedern fakultativer Aufsichtsräte (sofern insbesondere die Geltung aktienrechtlicher Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag ausgeschlossen ist) teilweise unterstellt. Da jedoch diesbezüglich aus gesellschaftsrechtlicher Sicht ein nicht unerhebliches Unsicherheitsmoment verbleibt, erscheint es empfehlenswert, auf die Weisungen gegenüber Aufsichtsräten zu verzichten. Hierfür spricht auch, dass der Einfluss der Stadtverordnetenversammlung in Geschäftsführungsangelegenheiten letztlich weitgehend mittels Weisungen an den Vertreter in der Gesellschafterversammlung erreicht werden kann.
- Die Stadtverordnetenversammlung kann dem Oberbürgermeister nicht vorschreiben, die **Vertretung in der Gesellschafterversammlung** nicht selbst wahrzunehmen, sondern einen Beschäftigten der Gemeinde damit zu betrauen. Entsprechend kann die Stadtverordnetenversammlung den Oberbürgermeister auch nicht anweisen, einen bestimmten Beschäftigten mit der Vertretung der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung zu betrauen.
- Der Einfluss der Stadtverordnetenversammlung auf den **Inhalt von Geschäftsführeranstellungsverträgen** (insb. die Vergütung betreffend) ließe sich mittels der Weisungs- und Richtlinienkompetenz der Stadtverordnetenversammlung durch Erlass einer Richtlinie sichern (vgl. hierzu Ziffer 3.4.2 unten).
- Die **Offenlegung der Bezüge von Geschäftsführern und Aufsichtsräten** kann auf Grundlage des PCGK-LHP erreicht werden. Voraussetzung hierfür dürfte jedoch zunächst sein, dass die Organe der betreffenden Gesellschaften (Gesellschafterversammlung, Geschäftsführung und Aufsichtsrat) Entsprechenserklärungen abgeben. Auch dann bleibt jedoch zu beachten, dass einer Offenlegung insbesondere von Bezügen der Geschäftsführer deren grundrechtlich geschützte Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen können. Daher ist – mangels gesetzlicher Verpflichtung zur Offenlegung – zusätzlich eine Zustimmung zur Offenlegung der Vergütungen in den Dienstverträgen der Geschäftsführer zu verankern. Zwar ist nicht hinreichend geklärt, ob vergleichbare Geheimhaltungsinteressen der Offenlegung von Aufsichtsratsvergütungen entgegenstehen; es erscheint jedoch erwägenswert, in geeigneter Weise Regelungen auch zur Zulässigkeit der Offenlegung von Vergütungen der Aufsichtsratsmitglieder zu treffen.
- Im Rahmen der ertragsteuerlichen Organschaft sind **personelle Verflechtungen zwischen den Geschäftsführungen von Mutter- und Tochtergesellschaften** irrelevant, da die ertragsteuerliche Organschaft das Bestehen eines Gewinnabführungsvertrages und finanzielle Eingliederung – nicht jedoch organisatorische Eingliederung – voraussetzt. Im Rahmen der umsatzsteuerlichen Organschaft bildet die personelle Verflechtung der Geschäftsführungen hingegen den Regelfall der – diesbezüglich neben finanzieller und wirtschaftlicher Eingliederung – vorausgesetzten organisatorischen Eingliederung.

Im Übrigen wird auf das Gutachten (**Anlage 3/1**) verwiesen, auf das auch an verschiedenen Stellen in diesem Abschlussbericht Bezug genommen wird.

1.5 Bereits umgesetzte Maßnahmen

1.5.1 Unternehmen

Auf Grund der Diskussionen und Diskussionsergebnisse in den Sitzungen der Transparenzkommission sowie ihres Zwischenberichts haben die Geschäftsführungen der Beteiligungsunternehmen bereits vor Vorliegen der abschließenden Empfehlungen der Transparenzkommission Maßnahmen im Bereich Compliance und Sponsoringprozesse umgesetzt bzw. mit deren Umsetzung begonnen.

Dargestellt werden im Folgenden exemplarisch die bereits konkret umgesetzten bzw. geplanten Maßnahmen der Beteiligungsunternehmen, die in der Transparenzkommission näher betrachtet worden sind.

So haben sowohl die *PRO POTSDAM GmbH*, als auch die *Stadtwerke Potsdam GmbH*, die jeweiligen Sponsoringleistungen auf den Unternehmensinternetseiten veröffentlicht (zum Begriffsverständnis der Transparenzkommission zum Sponsoring vgl. Ziff. 2.1.3 unten).

1.5.1.1 Energie und Wasser Potsdam GmbH

In der 7. Sitzung am 08. September 2011 wurde der Transparenzkommission der *Stadtwerke Potsdam*-Verbund durch ihren Geschäftsführer vorgestellt, dabei auch die *Energie und Wasser Potsdam GmbH*. Dabei führte die Geschäftsführung insbesondere aus:

Die bereits vor Einsetzung der Transparenzkommission bestehenden Regelungen zu Compliance und Sponsoring seien während des Bestehens der Transparenzkommission und aufgrund der von dieser erzielten Diskussionsergebnisse teilweise modifiziert worden, bzw. – in Abhängigkeit von den Empfehlungen der Transparenzkommission – bestünden konkrete Weiterentwicklungsplanungen.

Weiterhin merkte die Geschäftsführung an, dass am 26. August 2011 eine Anti-Korruptionsbeauftragte für die *Energie und Wasser Potsdam GmbH* bestellt worden sei, die sich weisungsunabhängig präventiv und repressiv dem Thema Korruption widme. In der *Energie und Wasser Potsdam GmbH* sei über die Einsetzung und das Aufgabengebiet der Antikorruptionsbeauftragten informiert worden.

Der Ausbau des Compliance-Systems werde bereits geplant, wobei neben den Empfehlungen der Transparenzkommission prozessbegleitend die Unterstützung durch externe Berater

ter beabsichtigt sei. Die Bestellung eines Compliance Officers mit einem entsprechenden Aufgabengebiet sei in Vorbereitung.

Das Interne Kontrollsystem solle ebenfalls analysiert und optimiert werden.

Ergänzend zum bestehenden Sponsoringleitfaden werde derzeit ein Sponsoringkonzept erarbeitet.⁵ Budgetplanungen für Sponsoringleistungen und Kontrolle in diesem Bereich seien bereits umgesetzt.

Weitere Maßnahmen sollen nach Darstellung der Geschäftsführung aus den Ergebnissen dieses Abschlussberichtes abgeleitet werden.

1.5.1.2 Stadtwerke Potsdam GmbH

Zum *Stadtwerke Potsdam GmbH*-Verbund führte der Geschäftsführer in seiner Präsentation in der 7. Sitzung (siehe schon oben, Ziff. 1.5.1.1 oben) aus, dass seit Ende 2009 die Revisionsaufgaben in der Holding gebündelt würden. Im Wesentlichen würden nachfolgende Aufgabenschwerpunkte von der Organisationseinheit „Konzern Innenrevision“ wahrgenommen:

- Die Einhaltung der Vielzahl von gesetzlichen Anforderungen sowie der internen Normen (Dienstanweisungen) („**Compliance Audit**“)
- Prüfung von Managemententscheidungen und –kompetenzen („**Management Audit**“)
- Untersuchung der bestehenden Strukturen auf Effektivität und Effizienz („**Operational Audit**“)
- Verhinderung von betrügerischen und dolosen Vorgängen („**Fraud Prävention**“)
- Interne Revision als Hinweisgeber für best practice sharing („**Internal Consulting**“)
- Revision des Finanz- und Rechnungswesens unter dem Kriterium der Zuverlässigkeit und Aussagefähigkeit („**Financial Audit**“)

Auf Anregung der Transparenzkommission habe die Geschäftsführung im August 2011 dem Aufsichtsrat die Bestellung einer weisungsfreien Antikorruptionsbeauftragten und einer externen Ombudsfrau vorgeschlagen; der Geschäftsführer erklärte dazu, dass der Aufsichtsrat diesem Vorschlag einstimmig gefolgt sei.

⁵ Einzelheiten dazu finden sich in der Unternehmenspräsentation, die unter www.potsdam.de/transparenzkommission aufgerufen werden kann

Daneben solle auch die Interne Revision künftig personell verstärkt werden. Kurzfristig solle die Arbeit der Interne Revision durch eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unterstützt werden.

Ferner erklärte der Geschäftsführer, dass die Organisationsabläufe zum Sponsoring im Unternehmensverbund verändert worden seien. So sei seit Oktober 2011 die zentrale Anlaufstelle bei der *Stadtwerke Potsdam GmbH* für sämtliche Sponsoringanfragen an die Unternehmen im Stadtwerkeverbund zuständig.

1.5.1.3 PRO POTSDAM GmbH

In der 5. Sitzung der Transparenzkommission am 09. August 2011 wurde durch den Geschäftsführer der *PRO POTSDAM GmbH* der Unternehmensverbund vorgestellt und Folgendes erläutert:

Zusätzlich zu der bereits bestehenden Corporate Governance Organisation mit den Elementen Risikokatalog, Compliancesystem, Internes Kontrollsystem, Organisationshandbuch, Interne Revision und Antikorruption sei die Corporate Governance Organisation durch externe Berater im Zeitraum von Mai bis August 2011 analysiert und positiv bewertet worden. Die Corporate Governance Organisation sei im September 2011 mit dem Aufsichtsrat abgestimmt worden. Ebenfalls im September 2011 sei ein Beauftragter für Compliance- und Risikomanagement benannt worden.

Zum Zwecke der Korruptionsbekämpfung und -prävention sei im September 2011 ein Antikorruptionsbeauftragter benannt worden, die Verfahrensweise und Ansprechpartner seien im November 2011 unternehmensintern veröffentlicht worden. Die externe Veröffentlichung sowie die Anbindung an das Hinweisgebersystem der Landeshauptstadt Potsdam seien ebenfalls im November 2011 erfolgt.

Im Bereich Sponsoring, Kooperationen und Marketing seien im November 2011 eindeutig definierte Zuständigkeiten für Freigaben und die Einrichtung eines regelmäßigen Berichtswesens (Budgetüberwachung und -abrechnung) eingeführt worden. Weiterhin habe zu diesem Zeitpunkt der Aufsichtsrat die Verfahrensweise zum spartenbezogenen Jahresbudget beschlossen.

Weiterer Maßnahmen sollen, so wurde weiter ausgeführt, aus den Ergebnissen dieses Abschlussberichtes abgeleitet werden.

1.5.1.4 Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH

Die Geschäftsführung des *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH*-Verbunds stellte diesen in der 9. Sitzung am 04. Oktober 2011 vor und führte dazu folgendes aus:

Die *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* und ihre Tochtergesellschaften hätten — die wesentlichen Regelungen und Handlungsempfehlungen des PCGK-LHP für die Steuerung, Leitung und Überwachung der Unternehmen bereits vor Einsetzung der Transparenzkommission umgesetzt. Ergänzend seien konzerninterne Compliance-Instrumente wie Risikomanagementsystem, Innenrevision, Antikorruptionsbeauftragter und Dienstanweisung zur korruptionsfreien Kooperation mit Unternehmen der Gesundheitswirtschaft bereits etabliert worden. Die *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* und die *Poliklinik Ernst von Bergmann GmbH* seien in 2009 bzw. 2010 mit dem Zertifikat der *Kooperation für Transparenz und Qualität im Gesundheitswesen GmbH* (KTQ) ausgezeichnet worden. Die Unternehmen seien in den Kategorien Patienten- und Mitarbeiterorientierung, Sicherheit, Informationswesen, Führung sowie Qualitätsmanagement geprüft und bewertet worden.

Die *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* sei am 30. August 2011 der Initiative Transparente Zivilgesellschaft von *Transparency International Deutschland e.V.* beigetreten und habe sich verpflichtet, Informationen über das Unternehmen der Öffentlichkeit leicht zugänglich zur Verfügung zu stellen. Dies betreffe u.a. Namen und Funktionen wesentlicher Entscheidungsträger, gesellschaftsrechtliche Verbindungen mit Dritten sowie die Firmen juristischer Personen, deren jährliche Zahlungen mehr als 10% des Gesamtjahresbudgets ausmachen.

Die Errichtung eines eigenen Hinweisgebersystems unter Einbindung der Ombudsstelle der Landeshauptstadt Potsdam werde in Kürze abgeschlossen. Die Führungsstruktur der *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* und ihrer Tochtergesellschaften werde in einem separaten Workshop besprochen, an dem der Gesellschafter, die Aufsichtsratsvorsitzende, die Mitglieder der Klinikumsleitung und der Geschäftsführer teilnehmen werden.

Die *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* beabsichtige, weitere Maßnahmen aus den Ergebnissen des Abschlussberichtes der Transparenzkommission abzuleiten.

1.5.2 Oberbürgermeister

Mit Mitteilungsvorlage vom 05. August 2011 hat der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam in der Stadtverordnetenversammlung am 31. August 2011 die Stadtverordneten darüber unterrichtet, dass er im Weg eines Gesellschaftsbeschlusses beabsichtige, die Geschäftsführung der Städtischen Unternehmen *PRO POTSDAM GmbH*, *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH*, *Stadtwerke Potsdam GmbH* und *Technologie- und Gewerbezentren Potsdam GmbH* mit der Benennung eines von der Geschäftsführung weisungsfreien Antikorruptionsbeauftragten und der Einrichtung eines Hinweisgebersystems zu beauftragen. Derartige Maßnahmen waren bereits zuvor in der Transparenzkommission diskutiert worden, wobei Konsens bestand, dass entsprechende Maßnahmen im Rahmen der Errichtung wirksamer Compliance-Organisationen notwendig sind. Wegen der diesbezüglichen Empfehlungen der Transparenzkommission wird auf Ziff. 2.2.6.1 unten verwiesen.

Entsprechende Gesellschafterbeschlüsse sind bereits im Oktober/ November 2011 für die genannten Unternehmen gefasst worden.

Bereits in der Sitzung vom 18. Oktober 2011 hatte sich die Transparenzkommission abschließend mit dem Bereich der Ämterkonzentration befasst und Empfehlungen hierzu beschlossen. Diese betreffen u.a. die Vermeidung von Personenidentität zwischen dem Vertreter in der Gesellschafterversammlung und dem Vorsitz im Aufsichtsrat sowie die Besetzung des Vorsitzes der Aufsichtsräte mit den jeweils zuständigen Beigeordneten. Mit Erklärung vom 09. November 2011 im Hauptausschuss der Landeshauptstadt Potsdam hat der Oberbürgermeister seine Entscheidungen zur Entflechtung von Ämterkonzentrationen und Neuorganisation des Beteiligungsmanagements bekanntgegeben. Diese entsprechen betreffend die Vermeidung von Personenidentität zwischen Vertretung in der Gesellschafterversammlung und Vorsitz im Aufsichtsrat sowie der Besetzung des Vorsitzes in den Aufsichtsräten mit den jeweils zuständigen Beigeordneten den Empfehlungen der Transparenzkommission. Wegen der Einzelheiten wird auf Ziff. 2.3 unten verwiesen; die Erklärung des Oberbürgermeisters ist als **Anlage 4** diesem Bericht beigelegt.

2 Besonderer Teil

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Transparenzkommission dargestellt.

Aufgrund der unterschiedlichen Beteiligungsverhältnisse an den städtischen Unternehmen ist zu den von der Transparenzkommission erarbeiteten Empfehlungen folgendes zu beachten: Soweit die Landeshauptstadt Potsdam unmittelbar oder mittelbar alleiniger Gesellschafter ist, können die Empfehlungen ohne weiteres umgesetzt werden. Soweit an den Unternehmen neben der Landeshauptstadt Potsdam weitere, nicht von dieser kontrollierte Gesellschafter beteiligt sind, sollen Stadtverwaltung und Stadtverordnetenversammlung darauf hinwirken, die Empfehlungen im Benehmen mit den Mitgesellschaftern ebenfalls vollständig umzusetzen.

2.1 Sponsoring

2.1.1 Auftrag

Aufgrund des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 01. Juni 2011 (vgl. **Anlage 1** und schon bei Ziff. 1.1 oben) war die Transparenzkommission beauftragt, Vorschläge zur Herstellung von Transparenz hinsichtlich Sponsoring und Spenden durch kommunale Unternehmen zu erarbeiten (vgl. lit. c) des vorgenannten Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung).

2.1.2 Befassung der Transparenzkommission mit dem Thema „Sponsoring“

Der Komplex „Sponsoring und Spenden“ nahm – sowohl aufgrund der Vorgänge im Bereich des *Stadtwerke Potsdam GmbH*-Konzerns, die erheblich zur Einsetzung der Transparenzkommission beitrugen, sowie der Vielschichtigkeit dieses Themenbereichs – in der Tätigkeit der Transparenzkommission breiten Raum ein.

Die Vielschichtigkeit des Themenbereichs „Sponsoring und Spenden“ folgt daraus, dass hiervon sehr unterschiedliche tatsächliche Phänomene und unterschiedliche Ausgestaltungen umfasst sind, je nachdem, ob Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam Dritte fördern oder von diesen gefördert werden. Es ergeben sich nahezu zwangsläufig „Graubereiche“, die nach Auffassung der Transparenzkommission mit zu berücksichtigen waren. Daher beschloss die Transparenzkommission bereits am Beginn ihrer Tätigkeit, den Themenbereich als „Sponsoring, Spenden und ähnlichen Zuwendungen“, die die Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam gewähren und die diese erhalten, zu bezeichnen und ein entsprechendes weites Begriffsverständnis zugrunde zu legen.

Zur Strukturierung der Arbeit der Transparenzkommission präsentierte deren Vorsitzende, Frau Rechtsanwältin Elke *Schaefer*, in der 6. Sitzung am 26. August 2011 ein Eckpunkte-

Schlussbericht_final.doc - 11. Januar 2012

papier zum „Themenkomplex Sponsoring“. Flankierend wurden der Transparenzkommission die Verhaltens-, Insider- und Transparenzrichtlinie der *PRO POTSDAM GmbH* sowie die Antikorruptionsrichtlinie der *Energie und Wasser Potsdam GmbH*, die auch für den gesamten *Stadtwerke Potsdam GmbH*-Konzern Anwendung findet, vorgestellt. Bereits in der 3. Sitzung vom 13. Juli 2011 wurden Vorschläge der Fraktion *FDP* zur Corporate Governance in der Landeshauptstadt Potsdam präsentiert, die ebenso wie die Eckpunkte von *Transparency International Deutschland e.V.* vom 22. Juli 2011 Empfehlungen für die künftige Handhabung von Sponsoring enthielten. Ebenfalls am 22. Juli 2011 brachte die Fraktion *DIE ANDERE* ein „demokratisches Sponsoringmodell“ in die Diskussion ein.

Aufbauend auf den vorgenannten Grundlagen und auf der Basis einer umfassenden Diskussion der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie einer Begriffsbestimmung entwickelte die Transparenzkommission Vorschläge für Regelungsgehalte von Richtlinien, die aus ihrer Sicht für sämtliche Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, erlassen werden sollen.

Hierbei handelt es sich nach der Vorstellung der Transparenzkommission einerseits um eine Richtlinie, die in Bezug auf die Förderung von Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam durch Dritte gelten soll, und andererseits um eine Richtlinie, die die Förderung von Dritten durch Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam betrifft. Nach Auffassung der Transparenzkommission ist diese Differenzierung geboten, da sich unterschiedliche Problemlagen und unterschiedliche Anforderungen an die Transparenz ergeben.

2.1.3 Begriffsverständnis

„Sponsoring“ umfasst sehr unterschiedliche Erscheinungsformen. Diesem Begriff unterfallen so unterschiedliche Erscheinungsformen, wie u.a. Sportsponsoring, Kunst- und Kultursponsoring, Umweltsponsoring sowie Medien- und Programmsponsoring. Auch im Bereich der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam werden so unterschiedliche Maßnahmen wie die altruistische Förderung sozialer Einrichtung wie beispielsweise des *Autonomes Frauenzentrum Potsdam e.V.* einerseits und Sportsponsoring wie beispielsweise mittels der Zusammenarbeit mit dem *SV Babelsberg 03 e.V.* andererseits unter dem Oberbegriff des Sponsoring durchgeführt.

Zur Erarbeitung von Vorschlägen für Richtlinien betreffend Sponsoring, Spenden und ähnliche Zuwendungen, die größtmögliche Transparenz schaffen und gleichzeitig für die Un-

ternehmen der Landeshauptstadt Potsdam handhabbar sind, hat sich die Transparenzkommission zunächst eingehend mit der Definition und Abgrenzung des Begriffs „Sponsoring“ befasst. Ihrer eingangs erwähnten Intention, „Graubereiche“ mit zu erfassen folgend, legt die Transparenzkommission ihren Richtlinienvorschlägen folgendes Begriffsverständnis zugrunde:

„Sponsoring bedeutet die Planung, Organisation, Durchführung und Kontrolle sämtlicher Aktivitäten, die mit der Bereitstellung von Geld, Sachmitteln, Dienstleistungen oder Know-how durch Unternehmen und Institutionen zur Förderung von Personen und/oder Organisationen in den Bereichen Sport, Kultur, Soziales, Umwelt und/oder den Medien, unter vertraglicher Regelung der Leistung des Sponsors und Gegenleistung des Gesponserten verbunden sind, um damit gleichzeitig Ziele der Marketing- und Unternehmenskommunikation zu erreichen. Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung grenzt Sponsoring von anderen Formen der Unternehmensförderung wie z.B. Mäzenatentum und Spendenwesen ab.“

Die Transparenzkommission folgt damit einem allgemein anerkannten Begriffsverständnis, das auf Manfred *Bruhn* zurückgeht.⁶

In Abgrenzung zu diesem Verständnis von Sponsoring erfolgen Zuwendungen durch einen Mäzen aus ausschließlich altruistischen Gründen; der Mäzen verlangt weder Gegenleistungen noch öffentliche Nennung.

Eine Spende erfolgt zum Teil ebenso aus altruistischen Gründen, jedoch können dabei auch eventuelle Steuervorteile des Spenders im Raum stehen (vgl. § 10b EStG), sofern die Zuwendung zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke erfolgt. Auch bei einer Spende wird eine Gegenleistung weder verlangt noch vereinbart.

Beim Sponsoring hingegen wird eine kommunikative Gegenleistung gefordert und vertraglich vereinbart. Das altruistische Fördermotiv tritt beim Einsatz des Sponsorings als Maßnahme zur Verwirklichung öffentlichkeitswirksamer Kommunikationsziele zurück, es bleibt aber – wenn auch in geringerem Ausmaß als bei der Spende und bei der Zuwendung durch einen Mäzen – bestehen.

Im Gegensatz dazu besteht bei der Werbung kein Motiv der Förderung eines Anderen (etwa der beauftragten Werbeagentur); verfolgt wird vielmehr ausschließlich das eigene Kommunikationsziel des Unternehmens.

⁶ vgl. Manfred *Bruhn*, Sponsoring, Ziff. I 3., in: Gabler Wirtschaftslexikon, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/5126/sponsoring-v6.html>, zuletzt abgerufen am 04. Dezember 2011.

Schematisch können die Begriffe daher wie folgt abgegrenzt werden:

Art der Zuwendung	Motiv	Gegenleistung
Mäzenatische Spende	Rein altruistisch	Nein
Spende	Altruistisch und bzgl. Steuervorteil eigennützig	Selten (Nennung in geeigneter Form denkbar)
Sponsoring	Altruistisch und Erreichen des Kommunikationsziels Gegenleistung vom Empfänger	Ja
Werbung	Erreichen des Kommunikationsziels	Nein

Tabelle 1 Abgrenzung der Zuwendungsarten

Nach Auffassung der Transparenzkommission erscheint jedoch die Abgrenzung zwischen Sponsoring und Spende (gleiches gilt für Zuwendungen durch einen Mäzen) insofern als nachrangig, als Sponsoringleistungen und Spenden – was die Anforderungen an Transparenz und Legitimation der Entscheidung anbelangt – gleich behandelt werden sollten, da beide jedenfalls auch zur Förderung eines Anderen vorgenommen werden. Sponsoring, Spenden und ähnliche Zuwendungen sollen daher gleichermaßen von den Richtlinien, die die Transparenzkommission vorschlägt, erfasst sein.

Aufwendungen für Werbung und verwandte Maßnahmen, beispielsweise für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, sind hingegen nicht Gegenstand der vorgeschlagenen Richtlinien. Aufwendungen für Werbung und verwandte Maßnahmen sollen jedoch – ebenso wie alle anderen Aufwendungen – von den allgemeinen Compliance-Regelungen erfasst werden, deren Einführung für sämtliche Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam vorgeschlagen wird (vgl. hierzu unten, Ziff. 2.2 unten).

2.1.4 Rechtliche Rahmenbedingungen für Sponsoring und Spenden durch kommunale Unternehmen

Im Rahmen der Erarbeitung der Richtlinienvorschläge musste sich die Transparenzkommission eingehend mit Fragen zur Zulässigkeit von Sponsoring und Spenden durch kommunale Unternehmen befassen.

2.1.4.1 Grundsätzliche Zulässigkeit, aber volle Transparenz

Spenden und Sponsoring durch private Unternehmen werden grundsätzlich allgemein für zulässig gehalten, auch wenn diese Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesell-

schaft organisiert sind. Dies gilt jedenfalls im Grundsatz auch für Unternehmen in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften, an denen Gemeinden beteiligt sind.

Grenzen der Ausreichung von Spenden sowie von Sponsoringleistungen ergeben sich nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung sowohl durch den Unternehmensgegenstand als auch durch die wirtschaftliche Lage des Unternehmens.

Bereits für Kapitalgesellschaften, die von privaten Gesellschaftern gehalten werden, gilt:

Je loser sich die Verbindung zwischen dem geförderten Interesse und dem Unternehmensgegenstand darstellt, desto enger ist der Handlungsspielraum der Unternehmensleitung und desto höher sind die Anforderungen an die interne Publizität. Alleinige Entscheidungen eines einzelnen Unternehmensleiters kommen danach nur in Betracht, wenn dieser hierfür nach Gesellschaftsvertrag oder Satzung bzw. Geschäftsordnung eigenverantwortlich zuständig ist und die Zuwendung mit dem Unternehmensgegenstand in einem Wechselbezug steht. Ansonsten ist in jedem Fall die Entscheidung der gesamten Unternehmensleitung (Geschäftsführung oder Vorstand) erforderlich. Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung bzw. Hauptversammlung sind stets zu informieren.

Die Transparenzkommission vertritt das grundsätzliche Verständnis, dass es der von den Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam verfolgte öffentliche Zweck ermöglicht, nach sachlichen Kriterien im Unternehmensinteresse Mittel insbesondere für soziale, umweltpolitische, wissenschaftlich und/ oder kulturelle Zwecke einzusetzen, sofern die eingesetzten Mittel im Verhältnis zur finanziellen Situation des Unternehmens angemessen sind.

Die Transparenzkommission betont jedoch das Erfordernis von Transparenz und breiter Legitimation; die Nutzung der städtischen Unternehmen als „Schattenhaushalte“ für politische Zwecke wird abgelehnt. Zuwendungen im Rahmen von Sponsoring und Spenden dürfen nach Überzeugung der Transparenzkommission nicht heimlich erfolgen; sie sind Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam und müssen für die allgemeine Öffentlichkeit transparent sein. Die Verfolgung unsachlicher Motive, wie beispielsweise die Verfolgung persönlicher Präferenzen bei der Auswahl der Leistungsempfänger und der Höhe der Begünstigung muss stets ausgeschlossen sein.

2.1.4.2 Strengerer Maßstab für kommunale Unternehmen

Entsprechend gelangte die Transparenzkommission nach eingehender Diskussion zu der Auffassung, dass an Sponsoring- bzw. Spendenaktivitäten von Gesellschaften, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, strengere Anforderungen hinsichtlich der Legitimation zugrundeliegender Entscheidungen und der Publizität zu stellen sind als diejenigen, die für Gesellschaften in privater Eigentümerschaft gelten.

Hierfür waren die folgenden Erwägungen maßgeblich:

Zu vermeiden sind einerseits Konstellationen, in denen kommunale sachliche/ inhaltliche (keine rein fiskalischen) Entscheidungen durch Sponsoring bzw. Spenden von Unternehmen, an denen die Kommune beteiligt ist, unterlaufen werden, weil die Entscheidung der Unternehmen nicht im Einklang mit der kommunalen Entscheidung steht. In diesem Zusammenhang dürfte jedoch auch zu beachten sein, dass mitunter von Teilen der Verwaltung Erwartungen an die Geschäftsführungen kommunaler Unternehmen herangetragen werden, Zuwendungen an Institutionen zu leisten, die zwar als förderungswürdig betrachtet werden, zu deren Förderung hinreichende Mittel im kommunalen Haushalt jedoch nicht zur Verfügung stehen. Ebenso wie sachlichen/ inhaltlichen Entscheidungen zuwiderlaufende oder auf nur informeller Ebene befürwortete Zuwendungen durch kommunale Unternehmen müssen Sponsoringleistungen bzw. Spenden an (private) Unternehmen vermieden werden, die den Wettbewerb zu verzerren drohen, und daher Gesellschaften, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, verwehrt sein dürften.

Nach der Rechtsprechung des OVG Sachsen (Beschluss vom 18.01.2011 - Az.: 4 B 270/10) ist einem Zweckverband, dem die Aufgabe der Wasserversorgung übertragen wurde, Sponsoring nicht gestattet. Das OVG Sachsen hat dies damit begründet, dass in diesem Fall Sponsoring keinen Bezug zur öffentlichen Aufgabe aufweise. Es hat dabei näher ausgeführt, an einem solchen Bezug fehle es, da der Zweckverband nicht im Wettbewerb mit anderen Anbietern stehe. Offenbar wird deshalb ein anzuerkennendes Interesse an Werbung oder Imageförderung verneint. Aus Sicht der Transparenzkommission liegt es nahe, diesen Beschluss des OVG Sachsen dahingehend zu verstehen, dass Sponsoring durch kommunale Unternehmen nur dann zulässig ist, wenn diese im Wettbewerb stehen. Sofern Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist und die (teilweise) nicht im Wettbewerb stehen, zukünftig Sponsoringleistungen erbringen sollen, regt die

Transparenzkommission an, die genaue Reichweite des Beschlusses des OVG Sachsen näher zu untersuchen.

Nicht zuletzt ist zu beachten, dass Aufwendungen für Sponsoring oder Spenden durch Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam zumindest geeignet sind, den Gewinn, der an die Landeshauptstadt Potsdam abzuführen ist, zu schmälern.

Insbesondere aufgrund dieser Erwägungen ist die Transparenzkommission mehrheitlich der Auffassung, dass Sponsoringleistungen und Spenden von Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, grundsätzlich der Zustimmung des jeweiligen Aufsichtsrats – dem Vertreter der in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen angehören – bedürfen sollen. Dies wird für erforderlich erachtet, um hinreichende Legitimation zugrundeliegender Entscheidungen und Publizität bzw. Transparenz herzustellen.

Eine Minderheit in der Transparenzkommission hat sich demgegenüber dafür ausgesprochen, Sponsoringleistungen und Spenden durch Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, grundsätzlich zu untersagen. Sie geht davon aus, dass hierdurch der an die Landeshauptstadt Potsdam abzuführende Gewinn anwüchse, der ausschließlich aufgrund von Entscheidungen der Stadtverordnetenversammlung verwendet werden solle.

2.1.4.3 Maßstab hinsichtlich Angemessenheit von Zuwendungen

Für alle Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft gilt, dass die Größenordnung von Sponsoring bzw. Spenden mit der finanziellen Lage der Gesellschaft in Einklang stehen muss. Mit anderen Worten: Die Gesamthöhe von Sponsoringleistungen und Spenden muss sich im Verhältnis zur Ertrags- und Vermögenslage des Unternehmens als angemessen darstellen. Derartige Zuwendungen in Krisenzeiten mögen nicht a priori ausgeschlossen sein; es ist aber evident, dass das Unternehmensinteresse dann zumindest Zurückhaltung gebietet.

Vor diesem Hintergrund ergab sich in der Transparenzkommission zusätzlicher Diskussionsbedarf, ob es bei Bestehen von Ergebnisabführungsverträgen für die Angemessenheit auf die wirtschaftliche Situation der jeweils sponsernden bzw. spendenden Gesellschaft oder auf diejenige ihrer Holding bzw. Muttergesellschaft ankommt.

Die Transparenzkommission gelangte mehrheitlich zu der Auffassung, dass Sponsoring auch dann durch Gesellschaften möglich sein soll, wenn diese mittels eines Ergebnisabfüh-

rungsvertrages mit einer (Mutter-) Gesellschaft verbunden sind, und die (Mutter-) Gesellschaft nach Konsolidierung sämtlicher mit ihr verbundenen Gesellschaften defizitär ist. Die Transparenzkommission war sich hierbei bewusst, dass eine defizitäre Muttergesellschaft dann ihrerseits – auf Basis entsprechender Leistungsverträge bzw. Betrauungsakte – Zuschüsse von der Landeshauptstadt Potsdam erhält, die potentiell anwachsen, wenn deren Tochtergesellschaften Aufwand durch Sponsoring oder Spenden generieren. Gerade in dieser Konstellation bedarf jedoch nach Auffassung der Transparenzkommission jegliche Entscheidung über Sponsoringleistungen (oder Spenden) der Zustimmung der Aufsichtsräte der beteiligten Gesellschaften.

Auf die Konzernleitungspflicht, die bei gleichzeitigem Bestehen eines Beherrschungsvertrages die Geschäftsführung der herrschenden Gesellschaft trifft, wird in diesem Zusammenhang hingewiesen. Aufgrund der Konzernleitungspflicht obliegt es dieser Geschäftsführung zwar nach herrschender Meinung nicht, Einfluss auf die beherrschte Gesellschaft wahrzunehmen. Jedoch wird überwiegend davon ausgegangen, dass die Geschäftsführung des herrschenden Unternehmens gegenüber der eigenen Gesellschaft zur Konzernleitung verpflichtet ist. Hieraus folgt, dass die Geschäftsführung des herrschenden Unternehmens geeignete Maßnahmen ergreifen muss, um sicherzustellen, dass Geschäftsvorfälle im beherrschten Unternehmen nicht zu wirtschaftlichen Nachteilen auf der Ebene des beherrschenden Unternehmens führen. Diese Pflichtenstellung ist wiederum vom Aufsichtsrat des beherrschenden Unternehmens zu kontrollieren.

2.1.4.4 Denkbare weitere rechtliche Grenzen

Die Transparenzkommission weist auf weitere potentiell einschlägige rechtliche Grenzen hin, die für Sponsoringleistungen bzw. Spenden, die durch Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam zugewendet werden, relevant sein können.

Dies betrifft insbesondere die Bestimmungen der für Energieversorgungsunternehmen geltenden Konzessionsabgabenverordnung. § 3 Absätze 1 und 2 KAV verbieten Energieversorgungsunternehmen die unentgeltliche oder zu einem Vorzugspreis erfolgende Gewährung von Finanz- oder Sachleistungen an die Konzessionsgemeinden. Alle Leistungen, die neben die oder anstelle der Konzessionsabgabe treten, sind untersagt. Spenden und Sponsoringleistungen an Gemeinden sind Energieversorgungsunternehmen dadurch versagt.

Es wird vertreten, dass dieses Verbot auch für Spenden und Sponsoringleistungen von Energieversorgungsunternehmen gegenüber Dritten gilt, wenn bei der Vergabe der Mittel an Dritte die Gemeinde (unmittelbar oder mittelbar) die Empfänger und die verfolgten Ziele bestimmen kann. Dann, so wird argumentiert, erspare die Gemeinde die Bereitstellung eigener Mittel zur Förderung von ihr bestimmter Ziele; dies laufe auf eine Umgehung des Verbots gemäß § 3 Absätze 1 und 2 KAV hinaus.

Zu bedenken sind ferner Grenzen, die sich für Sponsoring bzw. Spenden durch kommunale Unternehmen aus dem (europarechtlichen) Beihilfeverbot ergeben können. Insbesondere, wenn derartige Leistungen zur Förderung von (privaten) Unternehmen erfolgen, kann eine Verfälschung des Binnenmarktes nicht ausgeschlossen werden (vgl. insb. Art. 107 AEUV). Wird das (europarechtliche) Beihilfeverbot verletzt, etwa weil die gesetzlich bestimmten Ausnahmen nicht greifen, kann dies die Nichtigkeit des Sponsoringvertrages begründen.

Ob diese rechtlichen Grenzen für Sponsoring bzw. Spenden durch Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, relevant sind, bedarf einer vertieften Einzelfallprüfung, zu der die Transparenzkommission nicht berufen war. Aus Sicht der Transparenzkommission könnte sich eine vertiefte Prüfung durch die *Energie und Wasser Potsdam GmbH* als Versorgungsunternehmen bzw. die Unternehmen, welche (privaten) Unternehmen Sponsoringleistungen bzw. Spenden zuwenden, jedoch empfehlen.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung des § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG zu beachten. Nach dieser Bestimmung ist es Parteien untersagt, Spenden von Unternehmen anzunehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 vom Hundert übersteigt.

2.1.5 Erlass einer „Sponsoring-Richtlinie“ für das „aktive“ Sponsoring

Die Transparenzkommission sieht es als erforderlich an, das System der Mittelvergabe (im Rahmen von Sponsoring, Spenden und ähnlichen Zuwendungen) durch die Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, grundsätzlich neu zu gestalten. Nach Vorstellung der Transparenzkommission soll sich diese Neugestaltung zentral an den folgenden Kriterien orientieren: Publizität, eine erweiterte Mitwirkung bzw. Einflussnahmemöglichkeit der Stadtverordneten sowie Chancengleichheit für die Empfängerinstitutionen, eine Förderung zu erhalten.

Diesen Gesichtspunkten soll eine zentrale „Sponsoring-Richtlinie“ der Landeshauptstadt Potsdam Rechnung tragen, die durch die Stadtverordnetenversammlung zu beschließen ist und entweder im PCGK-LHP verankert oder als separate Regelung mittels der Weisungs- und Richtlinienkompetenz durchgesetzt wird.

Diese Richtlinie soll für Spenden, Sponsoring und ähnliche Zuwendungen aller Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, gelten. Sie soll grundsätzliche Regelungen enthalten bzw. Standards setzen, die von allen Unternehmen zu beachten und ggf. durch flankierende Regelungen umzusetzen sind.

2.1.5.1 Zentrale Regelungsgegenstände der „Sponsoring-Richtlinie“

Nach Auffassung der Transparenzkommission soll die Sponsoring-Richtlinie zumindest die folgenden Standards verbindlich festlegen:

- Grundsätze der Förderung, die ausschließen, dass die politische Neutralität durch die Mittelvergaben verletzt wird und keine Unterstützung von Aktivitäten erfolgt, die sich nicht auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Ordnung des Grundgesetzes bewegen;
- Sponsoring soll einen nachvollziehbaren Bezug zum jeweiligen Unternehmensgegenstand des sponsernden Unternehmens aufweisen;
- unterstützt werden sollen grundsätzlich regionale Institutionen oder Initiativen, deren Aktionsradius identisch ist mit dem Kundenkreis der betreffenden Unternehmen;
- eine Regelung für den Fall von Mehrfachzuwendungen (mehrere Unternehmen unterstützen eine Institution);
- Sponsoring ist nur durch Unternehmen zulässig, die über einen Aufsichtsrat verfügen;
- die Vergabe ist durch die Unternehmen nur zulässig, wenn der Aufsichtsrat im Rahmen der Wirtschaftsplanung ein entsprechendes Budget vorab genehmigt hat und dieses Budget durch die Vergabe nicht überschritten wird;
- das Budget hat sich am (Vorjahres-) Umsatz des betreffenden Unternehmens zu orientieren (ausgedrückt als Prozentsatz, der eine Obergrenze darstellt);
- die Vergabe erfolgt nur noch bis zu einer unternehmensindividuell durch den Aufsichtsrat festzulegenden Bagatellgrenze durch die jeweilige Geschäftsführung, darüber hinaus ist eine Zustimmung des jeweiligen Aufsichtsrates im Einzelfall und vorab notwendig;
- für Sponsoringleistungen ist eine angemessene Befristung festzulegen;
- Sponsoring ist grundsätzlich als ergänzende Finanzierung zu leisten. Bürgschaften bzw. „bedingte Zahlungsverprechen“ sowie Darlehen sollen nur in Ausnahmefällen gewährt werden und hierbei sind die für diese jeweils geltenden Zustimmungserfordernisse zusätzlich zu beachten;

- Leistungsempfänger könnten sich um ein Sponsoring bei den städtischen Unternehmen bewerben. Hierzu hält die Transparenzkommission einen formalisierten Bewerbungsprozess mit Offenlegungspflichten zur Vermeidung potenzieller Interessenkonflikte für empfehlenswert, um Transparenz durch Dokumentation sicherstellen zu können. Ein Bewerberbogen soll insbesondere eine Projektbeschreibung und einen Finanzplan enthalten; und
- im dem Bewerbungsverfahren soll die institutionelle Aufstellung der zu fördernden Einrichtungen offengelegt werden, um (potenzielle) Interessenkonflikte ausschließen zu können. Offenulegen sind daher jegliche Nähebeziehungen zwischen Personen, die für die zu fördernde Institution tätig sind, zu Personen, die für die fördernden Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam tätig sind (einschließlich Nähebeziehungen von nahen Verwandten der vorgenannten Personen);
- die Unternehmen sollen jährlich der Stadtverordnetenversammlung – unter Individualisierung aller Summen und Empfänger – berichten, welche Sponsoringleistungen und Spenden gewährt wurden; dabei scheint es denkbar, dass die individualisierte Offenlegung nur für Zuwendungen gilt, die einen (zu bestimmenden) Betrag überschreiten;
- ggf. – abhängig von einer vertieften Prüfung – zusätzliche Standards zur Abbildung der oben genannten weiteren rechtlichen Grenzen.

2.1.5.2 Nähere Erwägungen zum Sponsoring-Budget

Die Transparenzkommission empfiehlt, Sponsoringleistungen grundsätzlich nur dann zuzulassen, wenn das betreffende Unternehmen ein positives Jahresergebnis erwirtschaftet hat. Dadurch soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der städtischen Unternehmen sichergestellt bleiben. Einer „Konzernbetrachtung“ bei bestehenden Ergebnisabführungsverträgen soll jedoch nicht gefolgt werden (vgl. hierzu im Einzelnen Ziff. 2.1.4.3 oben).

Für Sponsoringleistungen (einschließlich Spenden und ähnliche Zuwendungen) ist jeweils ein maximales Budget in Abhängigkeit vom Umsatz des betreffenden Unternehmens, an dem die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, in Form eines noch zu bestimmenden Prozentsatzes vom Umsatz festzulegen.

Nach Auffassung der Transparenzkommission sind in den jeweiligen Wirtschaftsplänen der sponsernden Unternehmen geplanten Budgets für Werbung und Sponsoring (einschließlich Spenden) künftig getrennt auszuweisen. Dies dient dem Zweck, die Verschleierung von Aufwendungen die – zumindest auch unter dem Motiv der Förderung eines Dritten aufgebracht werden – zu verhindern. Die Feststellung des Wirtschaftsplans bedarf jeweils eines Beschlusses der Gesellschafterversammlung auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung des Aufsichtsrats bzw. der Zustimmung durch den Aufsichtsrat.

Die Transparenzkommission erachtet es als wesentlich, dass die jeweilige Geschäftsführung allenfalls nur noch unterhalb einer „Bagatellgrenze“, welche die Gesellschaften (siehe oben) festlegen, alleine über die Vergabe entscheiden kann (diese Grenze sollte nach Mehrheitsauffassung in der Transparenzkommission – unter Berücksichtigung der Ertragsstärke des Unternehmens – in der Regel bei EUR 2.000 liegen). Oberhalb dieser Grenze greifen erweiterte Zustimmungsvorbehalte des jeweiligen Aufsichtsrates. Auch betreffend die Vergabe von Sponsoringleistungen im Einzelfall hat der Aufsichtsrat umfassende Informationsrechte, denen in jedem Fall zu entsprechen ist.

Gesellschaftsvertragliche Regelungen, aufgrund derer die Vergabe von Sponsoringleistungen durch die Geschäftsführung (sofern die vorgenannte Bagatellgrenze überschritten ist) der Zustimmung durch den Aufsichtsrat bedarf, führen nicht zu unangemessenen Haftungsrisiken für die Mitglieder des Aufsichtsrats. Im Rahmen derartiger Zustimmungsvorbehalte für Geschäftsführungsmaßnahmen liegt eine Pflichtwidrigkeit nicht vor, wenn das Aufsichtsratsmitglied vernünftiger Weise annehmen durfte, auf der Grundlage angemessener Informationen zum Wohle der Gesellschaft zu handeln.⁷

2.1.5.3 Alternativmodelle

Die Transparenzkommission hat daneben verschiedene, konzeptionell bzw. organisatorisch von vorgenannten Inhalten abweichende, denkbare Regelungen einer Sponsoringrichtlinie diskutiert. Sich hieraus ergebende „Alternativmodelle“ sind in **Anhang [...]** unter Herausstellung jeweiliger Vor- und Nachteile tabellarisch dargestellt.

Im Ergebnis sollen diese „Alternativmodelle“ nach Auffassung der Transparenzkommission – insbesondere da diese einen erheblichen zusätzlichen Organisationsaufwand erforderten und voraussichtlich den Interessen der sponsernden Unternehmen nicht vollständig gerecht würden – nicht weiter verfolgt werden.

In diesem Zusammenhang betont die Transparenzkommission die besondere Verantwortung sämtlicher Organe der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam, insbesondere der Aufsichtsräte, bei der Vergabe von Zuwendungen durch die Unternehmen.

2.1.5.4 Etablierung eines Förderbeirats

Die Transparenzkommission hat eingehend erörtert, ob die Einrichtung eines Förderbeirats vorgeschlagen werden soll. Zugrunde lagen insbesondere die folgenden Vorstellungen:

⁷ Vgl. nur *Schiedermair/ Kolb* in Beck'sches Handbuch der AG, 2. Aufl. (2009), § 7 Rz. 272 m.w.N.

Die Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam könnten dem Förderbeirat ihre Sponsoring-Budgets zu melden haben. Auf dieser Basis könnte eine jährliche Gesamtsumme der Sponsoringleistungen aller städtischen Unternehmen ermittelt werden.

Gleichzeitig sollte jede geplante Sponsoringleistung mit Summe und Empfänger an den Förderbeirat gemeldet werden, der sein Votum dazu abgibt. Sollte die Entscheidung des Förderbeirats nicht mit der Entscheidung des städtischen Unternehmens übereinstimmen, verfügte der Förderbeirat nur über ein Empfehlungsrecht, wenn diesem nicht gefolgt würde, könnte die Stadtverordnetenversammlung eingeschaltet werden.

Zusätzlich könnte der Förderbeirat die zentrale Dokumentation der Sponsoringaktivitäten aller städtischen Unternehmen wahrnehmen und jährlich einen Förderbericht veröffentlichen. Wegen der weiteren Einzelheiten, auch betreffend die diskutierte Zusammensetzung des Förderbeirats wird auf Ziffern 4.4.2 und 4.4.3 des Zwischenberichts der Transparenzkommission vom 27. September 2011 verwiesen.

Die Transparenzkommission hat mehrheitlich beschlossen, von der Empfehlung, einen Förderbeirat einzurichten, Abstand zu nehmen. Dies beruhte zentral auf der Erwägung, dass die Etablierung eines zusätzlichen Gremiums mit erheblichem organisatorischen Aufwand verbunden wäre und der Eigenständigkeit der Unternehmen sowie der Verantwortung der Organe dieser Unternehmen nicht entspräche. Überdies gelangte die Transparenzkommission zu der Auffassung, dass die verfolgten Ziele – Publizität, erweiterte Mitwirkung bzw. Einflussnahmemöglichkeit der Stadtverordneten sowie Chancengleichheit für die Empfängerinstitutionen, eine Förderung zu erhalten – in gleichem Ausmaß mittels der vorgeschlagenen Richtlinie verwirklicht werden können.

2.1.6 Kommunale Unternehmen als Sponsoringempfänger

2.1.6.1 Leistungen an Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam erwünscht

Die Transparenzkommission begrüßt es, dass vor allem im kulturellen und sozialen Bereich tätige Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam Zuwendungen durch Bürger oder Privatunternehmen erhalten, die die Leistungsfähigkeit dieser Unternehmen steigern.

2.1.6.2 Weitere rechtliche Rahmenbedingungen für Zuwendungen an kommunale Unternehmen

Derartige Zuwendungen durch Spenden oder Sponsoring an kommunale Unternehmen sind auch rechtlich grundsätzlich – sofern hierdurch nicht Verwaltungshandeln oder das Handeln kommunaler Unternehmen gelenkt oder beeinflusst werden soll – nicht zu beanstanden.

In der Transparenzkommission wurde jedoch Optimierungsbedarf bei bestehenden Regelungen für den Empfang von Leistungen durch die *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* bzw. deren Mitarbeitern gesehen. Es bestehen insofern Bedenken, ob diese Regelungen, die nach Darstellung des Unternehmens dem Standard der Deutschen Krankenhausgesellschaft entsprechen, ausreichend sind, um eine effektive Korruptionsprävention sicherzustellen. Die Transparenzkommission regt daher an, diese Regelungen einer detaillierten Überprüfung zu unterziehen.

2.1.6.3 Anforderung an Transparenz

Die Transparenzkommission ist der Ansicht, dass auch hinsichtlich erhaltener Zuwendungen aufgrund von Sponsoring oder Spenden das größtmögliche Maß an Transparenz herzustellen ist. In welcher Form bzw. aufgrund welcher Maßnahmen dies zu geschehen hat, bedarf einer differenzierten Betrachtung. Für die verschiedenen Bereiche, in denen Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam tätig sind, bestehen unterschiedliche Rahmenbedingungen, die entsprechend zu berücksichtigen sind.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Unternehmenspräsentation der *Musikfestspiele Sanssouci Nikolaisaal Potsdam gemeinnützige GmbH* ist die Transparenzkommission überzeugt, dass im Bereich des (passiven) Kultursponsoring eine Offenlegung der Höhe der erhaltenen Sponsoringleistungen durch einen bestimmten Sponsor die erfolgreiche Zusammenarbeit mit diesem gefährden kann, wenn dieser diesbezüglich auf Geheimhaltung drängt. Gleiches kann für die Identität von privaten Spendern gelten. Als unabdingbar erachtet wird jedoch in jedem Fall eine Offenlegung gegenüber den Aufsichtsräten der die Zuwendung erhaltenden Unternehmen.

Im Gesundheitsbereich sind nach Auffassung der Transparenzkommission alle Leistungen, die erhalten werden, dergestalt zu veröffentlichen, dass die Identität der Leistenden, nicht jedoch die Summe der Leistungen offengelegt wird.

2.1.6.4 Erlass einer Richtlinie

Die Transparenzkommission empfiehlt die Erstellung einer Richtlinie bezüglich Zuwendungen an Unternehmen mit Beteiligung der Landeshauptstadt Potsdam durch (private) Dritte. Ziel dieser Richtlinie ist die Herstellung eines größtmöglichen Maßes an Transparenz, ohne den Zufluss von erwünschten Zuwendungen zu verhindern.

Diese Richtlinie sollte klare Vorgaben für die o.g. Transparenzanforderungen machen und einheitliche Verfahrensregelungen für die Annahme von Leistungen beinhalten. Nach Überzeugung der Transparenzkommission dürfte eine derartige Verfahrensvereinheitlichung insbesondere auch im Interesse der Zuwendenden liegen. Einheitliche Verfahrensbestimmungen erscheinen auch geeignet, potenzielle strafrechtliche Risiken im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuwendungen an öffentliche Unternehmen zu verringern.

Als Richtschnur für die Richtlinie soll die Dienstanweisung der Landeshauptstadt Potsdam dienen. Soweit in den Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam bereits Richtlinien oder vergleichbare Regelungen bestehen, empfiehlt die Transparenzkommission, diese einer detaillierten Prüfung zu unterziehen und ggf. entsprechend den hier gemachten Vorgaben so weit wie möglich zu vereinheitlichen. Besonderheiten, die sich aufgrund der verschiedenen Bereiche, in denen die Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam tätig sind, ergeben, ist hierbei Rechnung zu tragen. Die Richtlinie für Zuwendungen aufgrund von Sponsoring oder Spenden soll im Sinne eines einheitlichen „Compliance Programms“ mit den Regelungen zur Annahme von Geschenken, u.ä. durch Organe oder Mitarbeiter der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam (siehe hierzu im Einzelnen Ziff. 2.2 unten) korrespondieren. Ferner regt die Transparenzkommission an, eine Vorschrift zur Identifikation von Zuwendungen aufzunehmen, die sich an den Bestimmungen des Geldwäschegesetzes orientiert.

2.1.7 Steuerrechtliche Prüfung

Im Grundsatz gilt: Für die Geltendmachung eines Betriebsausgabenabzugs beim Sponsor muss ein wirtschaftlicher Vorteil entstehen, mithin eine Gegenleistung für die Zuwendung. Diese Gegenleistung muss zwar nicht gleichwertig sein, ein krasses Missverhältnis darf aber nicht entstehen. In diesem Rahmen sind als zum Betriebsausgabenabzug berechtigende Gegenleistungen beispielsweise denkbar: ein werbewirksamer Hinweis auf den Sponsor

auf (Print-)Medien des Gesponserten, die Berichterstattung in Rundfunk und Fernsehen oder öffentlichkeitswirksame Verwendung des Logos.

Eine nähere steuerrechtliche Prüfung konnte im Rahmen der Transparenzkommission jedoch nicht vorgenommen werden. Die Transparenzkommission empfiehlt daher – für den Fall, dass ihre Vorschläge angenommen werden – im Rahmen der Erstellung der Richtlinien zum Sponsoring sowie bei deren Umsetzung durch die sponsernden Unternehmen eine vertiefende steuerrechtliche Prüfung vorzunehmen.

2.2 Compliance

2.2.1 Auftrag

Aufgrund des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 01. Juni 2011 (vgl. **Anlage 1** und schon bei Ziff. 1.1 oben) befasste sich die Transparenzkommission eingehend mit dem Thema Compliance (vgl. lit. d) des eben genannten Beschlusses).

2.2.2 Befassung der Transparenzkommission mit dem Thema „Compliance“

Ebenso wie der Komplex „Sponsoring“ (siehe dazu Ziff. 2.1 oben) nahm auch der Komplex „Compliance“ breiten Raum in der Arbeit der Transparenzkommission ein. Insbesondere wurde diesbezüglich diskutiert, inwieweit für Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, Compliance Regelungen bereits gelten und ob diese hinreichend sind bzw. einer Ergänzung bedürfen.

Dabei war sich die Transparenzkommission bewusst, dass Vorfälle der Vergangenheit – obwohl deren Untersuchung nicht Aufgabe der Transparenzkommission war (vgl. Ziff. 1.2 oben) – maßgeblich zu ihrer Einsetzung führten. Daher soll die zukünftige Gewährleistung größtmöglicher Compliance (zu dem Begriffsverständnis siehe Ziff. 2.2.3 unten) durch detaillierte und konkrete Vorschläge der Transparenzkommission auf Basis dieses Berichts – eine Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung vorausgesetzt – erreicht werden.

In diesem Zusammenhang wurde den Mitgliedern der Transparenzkommission in der 2. Sitzung am 05. Juli 2011 eine Präsentation der Antikorruptionsbeauftragten der Landeshauptstadt Potsdam mit dem Titel „Empfehlung für Compliance in Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam“ überreicht (abrufbar im Internet unter www.potsdam.de/transparenzkommission). Die Präsentation gab einen Überblick über bestehende Regelungen in anderen Unternehmen/ Kommunen. In ihren darauffolgenden Sit-

zungen setzte sich die Transparenzkommission sowohl mit diesen Empfehlungen als auch weitergehenden inhaltlichen Aspekten zu Compliance auseinander.

Insbesondere stellten ab der 4. Sitzung Vertreter kommunaler Gesellschaften ihre Unternehmen und bereits bestehende Vorschriften betreffend Compliance vor und erläuterten diese (vgl. Ziff. 1.3 oben).

Die Transparenzkommission verschaffte sich hierdurch über die unterschiedlich ausgestaltenden Compliance Programme der exemplarisch ausgewählten Unternehmen einen Überblick. Die detaillierte Überprüfung einzelner Maßnahmen oder unternehmensinternen Regelungen war hingegen vom Auftrag der Transparenzkommission nicht umfasst.

Gleichwohl kam sie dabei zu dem Ergebnis, dass bei den Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, keine einheitlichen (Mindest-) Standards bezüglich Compliance-Programmen bestehen. Daher gelangte die Transparenzkommission zu der Empfehlung, dass solche Programme – zur bestmöglichen Prävention und Repression – auf der Grundlage einer einheitlichen Richtlinie etabliert bzw. vereinheitlicht werden sollen, wobei die Festlegungen der Richtlinie um unternehmensspezifische Anforderungen zu erweitern sind (vgl. Ziff. 2.2.4 unten).

2.2.3 Bestimmung des Begriffs „Compliance“

2.2.3.1 Notwendigkeit einer Begriffsbestimmung

Die Transparenzkommission setzte sich eingehend mit der grundlegenden Frage auseinander, wie der Begriff „Compliance“ zu verstehen bzw. zu definieren ist. Eine eindeutige Begriffsbestimmung war notwendig, um eine Einschätzung zu ermöglichen, ob diesbezüglich für die Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam bereits geltende Regelungen (beispielsweise des PCGK-LHP) eine hinreichende Grundlage zur Beachtung von Compliance darstellen und um Empfehlungen dazu abgeben zu können, wie diese Regelungen ergänzt oder erweitert werden sollen.

Der Begriff „Compliance“ ist weder gesetzlich noch in sonstiger Weise verbindlich definiert. Nach einem mittlerweile weitgehend anerkannten Verständnis bezeichnet der Begriff „Compliance“ zunächst allgemein die

„[...]Beachtung aller für das Unternehmen (und seine Mitarbeiter) einschlägigen und rechtlich verbindlichen Verhaltensanforderungen.“

Dieses (rein materielle) Verständnis entspricht dem Legalitätsprinzip, aus dem jedoch weder eine Pflichtenerweiterung noch eine Konkretisierung für das Handeln der Unternehmensorgane folgt. Daher besteht weitestgehend Einvernehmen darüber, dass dieses (rein materielle) Begriffsverständnis zu erweitern ist. Dementsprechend umfasst der Begriff „Compliance“ auch organisatorische Maßnahmen, mittels derer die Unternehmensführung darauf hinwirkt, dass Verstöße gegen die einschlägigen und rechtlich verbindlichen Verhaltensanforderungen nicht begangen werden.

2.2.3.2 Bestimmungen in Corporate Governance Kodizes

Die Transparenzkommission weist in diesem Zusammenhang insbesondere auf folgende Bestimmungen hin:

- *„Die Geschäftsleitung hat für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien zu sorgen und wirkt auch auf deren Beachtung in Konzernunternehmen hin (Compliance).“*

(Ziffer 4.1.2 des Public Corporate Governance Kodex des Bundes);

- *„Die Geschäftsleitung sorgt für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling im Unternehmen.“*

(Ziffer 4.1.3 des Public Corporate Governance Kodex des Bundes);

- *„Ein Bestandteil des Risikomanagements und -controllings ist die Korruptionsprävention. Die für die Korruptionsprävention zuständige Stelle soll unmittelbar der Geschäftsleitung unterstellt werden.“*

(Anmerkungen zu Ziffer 4.1.3 des Public Corporate Governance Kodex des Bundes); und

- *„Die Geschäftsführung hat für den Aufbau und die Einhaltung eines adäquaten Risikomanagementsystems einschließlich eines wirksamen internen Kontrollsystems der Beteiligung zu sorgen.“*

(Ziffer 3.4.2 des PCGK-LHP).

2.2.3.3 Verständnis der Transparenzkommission zum Begriff „Compliance“

Die Transparenzkommission erörterte darüber hinaus eine engere, auf die Phänomene „Wirtschaftskriminalität“ und „Korruption“ fokussierte Definition des Begriffs „Compliance“. Die Transparenzkommission entschied sich, das vorstehende erläuterte erweiterte (bereits im Public Corporate Governance Kodex des Bundes angelegte) Verständnis des Begriffs „Compliance“ zugrunde zu legen. Darüber hinaus gelangte die Transparenzkommission zu der Auffassung, dass der Begriff „Compliance“ insbesondere auf die kommu-

nalverfassungsrechtlich vorgeschriebene Funktion zur Erfüllung der von den kommunalen Unternehmen zu verfolgenden öffentlichen Zwecke zu fokussieren ist.

Entsprechend empfiehlt die Transparenzkommission, den PCGK-LHP in Ziffer 3.4.2 dergestalt zu ergänzen, dass er die vorgenannten Bestimmungen des Public Corporate Governance Kodex des Bundes betreffend Compliance in der derzeit geltenden Fassung widerspiegelt.

2.2.4 Erwägungen zu einem Compliance Programm

Insbesondere, da sich die Transparenzkommission entschied, dem unter Ziff. 2.2.3.3 oben dargestellten (erweiterten) Verständnis des Begriffs „Compliance“ zu folgen, schlägt sie die Erstellung und Implementierung eines so genannten Compliance Programms vor.

Dabei hält es die Transparenzkommission für geboten, sämtliche Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, verbindlich in das Compliance Programm einzubeziehen.

Ein solches Compliance Programm soll zweistufig aufgebaut sein. Die gemeinsame Grundlage für alle Unternehmen soll eine Richtlinie darstellen, die (Mindest-) Standards für diese Unternehmen formuliert (siehe dazu Ziff. 2.2.5 unten).

Die einheitliche Richtlinie soll dann von den Unternehmen adaptiert werden und um unternehmensspezifische Regeln erweitert werden („Compliance Programm“). Die Erstellung eines solchen Compliance Programms im (einzelnen) Unternehmen sollte nach Auffassung der Transparenzkommission zunächst mit einer umfassenden Risikoanalyse beginnen, die den spezifischen Risikolagen – insbesondere betreffend die Bereiche Stadtentwicklung, Wohnen und Bauen, Ver- und Entsorgung, Verkehr sowie Gesundheit und Soziales – gerecht werden muss.

Auf der Risikoanalyse basierend sollte dann näher untersucht werden, welche konkreten Regeln zum Themenkomplex „Compliance“ bereits bestehen; dabei kann dahinstehen, ob diese aus zuvor schon selbst auferlegten Compliance Programmen oder externen Rechtsvorschriften hervorgehen. Diese Regeln sind dann zu evaluieren und ggf. zu ergänzen bzw. zu vereinheitlichen. Dies könnte etwa unter der Federführung des Beteiligungsmanagements geschehen.

Nach Einschätzung der Transparenzkommission bestehen gegenwärtig Risikolagen insbesondere aufgrund möglicher Interessenkonflikte, die sich aus organisatorischen oder individuellen Nähebeziehungen von Vertretern der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam zu deren Vertrags- bzw. Geschäftspartnern ergeben können.

Zudem besteht insbesondere keine hinreichende Transparenz bei der Gewährung von Sponsoring- und vergleichbaren Leistungen (zum Begriffsverständnis der Transparenzkommission „Sponsoring“ vgl. Ziff. 2.1.3 oben) durch die Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam. Darüber hinaus bestehen in den Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam bislang keine einheitlichen Antikorruptionsrichtlinien, Bestimmungen zur Einsetzung eines Antikorruptionsbeauftragten und Etablierung eines „Hinweisgebersystems“, das neben dem Anonymitätsschutz des Hinweisgebers auch eine umfassende Erreichbarkeit gewährleistet (siehe dazu Ziff. 1.5.2 oben zur Mitteilungsvorlage des Oberbürgermeisters vom 05. August 2011).

Diese Risikolagen werden insbesondere vor dem Hintergrund eines bislang als nicht ausreichend eingeschätzten Informationsflusses zwischen den Vertretern der Landeshauptstadt Potsdam in den Gesellschafterversammlungen bzw. Aufsichtsräten und der Stadtverordnetenversammlung als problematisch erachtet.

2.2.5 Empfohlener Inhalt einer Compliance Richtlinie

Die Transparenzkommission hat die wesentlichen Grundzüge einer zu entwerfenden und zu implementierenden Compliance Richtlinie erörtert. Nach Einschätzung der Transparenzkommission betreffen die wesentlichen Inhalte der Richtlinie insbesondere:

- Eine klare Aussage der Unternehmensleitungen nach „innen und außen“, dass Compliance gewollt ist und ein Abweichen sanktioniert wird. Dies sollte gegenüber sämtlichen Mitarbeitern der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam und ihren Geschäftspartnern sowie der allgemeinen Öffentlichkeit kommuniziert werden. Vor dem Hintergrund der Diskussionen in der jüngeren Vergangenheit wäre dies ein Signal, das helfen könnte, einen möglicherweise eingetretenen Reputationsverlust zu kompensieren;
- Die Einführung einer angemessenen Compliance Organisation in den Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist; bzw. die Benennung eines Compliance Officers in den Holdinggesellschaften bei direkter Unterstellung unter die Geschäftsführung (ggf. Compliance Committee). Die Zuständigkeit soll sich auf den gesamten Unternehmensverbund erstrecken und die Aufgaben des Compliance Officers in einer Stellenbeschreibung eindeutig definiert werden. Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit ist zu gewährleisten. Bei Tochtergesellschaften mit Minderheitsbeteiligungen soll auf die Akzeptanz dieser Compliance Organisation oder der Einrichtung

einer der jeweiligen Unternehmensstruktur angepasster Organisationsform hingewirkt werden.

- Ein Compliance Management System, das Richtlinien für alle Mitarbeiter umfasst, das (auch anonyme) Aufdecken von Verstößen ermöglicht, klare Berichtslinien betreffend Verstöße beinhaltet und deren konsequente, transparente Ahndung ermöglicht; Beabsichtigt ist eine Sensibilisierung insbesondere bezüglich kritischer bzw. zweifelhafter Situationen, wobei solche Bereiche (z.B. bei Interessenkonflikten, Auftragsvergaben, Sponsoring und ähnliche Leistungen sowie Einladungen oder auch Geschenke) explizit zu erwähnen sind. Auch Schulungsprogramme sollten implementiert werden. Mit Blick auf den Bereich der Interessenkonflikte könnte ggf. auf bereits bestehende Regelungen wie z.B. die Verhaltens-, Insider- und Transparenzrichtlinie der *PRO POTSDAM GmbH* aufgebaut werden. Die Dienstweisung Korruptionsprävention der Landeshauptstadt Potsdam kann ebenfalls als Grundlage dienen.

Um auch eine Verpflichtung der (potenziellen) Geschäftspartner der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam zur Einhaltung von Compliance sicherzustellen, ist bei entsprechenden (großen) Projekten jeweils auf den Abschluss eines sogenannten Integritätspaktes nach dem Vorbild des von *Transparency International e. V.* entwickelten Instrumentes bzw. – für laufende Geschäftsverbindungen – auf den Abschluss von Compliance Vereinbarungen hinzuwirken.

- Klar definierte Berichtspflichten, welche sicherstellen, dass die für die Errichtung und Handhabung des Compliance Management Systems verantwortlichen Geschäftsführungen sämtliche erforderlichen Informationen erhalten und ihrerseits gegenüber ihren Aufsichtsräten über den Komplex Compliance umfassend berichten können. Derartige Berichtspflichten werden überdies als Grundlage für die konsequente (sowohl arbeits- und zivil- als auch strafrechtliche) Sanktionierung von Compliance Verstößen verstanden.
- Eine regelmäßige Überprüfung der Einhaltung der Compliance Management Systeme in den Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist; Compliance Prüfungen (zumindest in Form von regelmäßigen und gezielten Stichprobenkontrollen), um Verstöße gegen Compliance frühzeitig aufzudecken. Dabei soll die Compliance Prüfung jeder Gesellschaft selbst obliegen. (siehe Ziff. 2.2.6.1 unten).

Insbesondere sollte bei den Compliance-Prüfungen darauf geachtet werden, dass zwischen den Funktionen Risikomanagement (Früherkennung, Risikoeinschätzung), Kontrolle (Aufdeckung, Repression) und Compliance (überwiegend Prävention und Beratung) eine klare Trennung herbeigeführt wird.

- Da die Regelungen zu den jeweils geltenden Compliance-Anforderungen an die Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, nicht statischer Natur sind, empfiehlt die Transparenzkommission den Unternehmen, sich in regelmäßigen Abständen von externen Sachverständigen evaluieren zu lassen. Dies ermöglicht den Unternehmen neben mehr Transparenz auch, ihre Compliance-Anforderungen jederzeit den aktuellen Erfordernissen anzupassen und gleichzeitig aufzuzeigen, dass sie sich nachhaltig mit der Thematik auseinandersetzen. Eine entsprechende Erörterung mit den Aufsichtsgremien der Unternehmen sollte regelmäßig vorgesehen sein. Als Kontrollinstanz für die Einhaltung und Überwachung der Compliance-Anforderungen wird auch das Rechnungsprüfungsamt gesehen.

Ebenso sollte der Fall einbezogen werden, dass die Geschäftsführung die Feststellungen der Internen Revision bzw. des Rechnungsprüfungsamtes zu Complianceverstößen nicht annimmt. Demnach wäre zunächst der Aufsichtsrat in seiner Kontrollfunktion gefragt. Im Weiteren müsste als dritte Stufe eine Pflicht des Aufsichtsrats zur Unterrichtung des Oberbürgermeisters (in seiner Funktion als Gesellschaftervertreter) und dessen Pflicht zur Unterrichtung gegenüber der Stadtverordnetenversammlung im Sinne des § 97 Abs. 7 BbgKVerf – Angelegenheiten von besonderer Bedeutung – entstehen.

Des Weiteren wird auf das Eckpunktepapier verwiesen, das dem Bericht als **Anlage 7** beigelegt ist.

2.2.6 Form der Compliance Organisation

Ferner hat sich die Transparenzkommission mit verschiedenen Möglichkeiten befasst, eine Compliance Organisation in öffentlichen Unternehmen zu implementieren.

Die Transparenzkommission nimmt zur Kenntnis, dass der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam im Wege eines Gesellschafterbeschlusses beabsichtigte, die städtischen Unternehmen *PRO POTSDAM GmbH*, *Stadtwerke Potsdam GmbH* und *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH*, sowie die *Technologie- und Gewerbezentren Potsdam GmbH*, zu veranlassen, dass innerhalb von drei Monaten ein von der Geschäftsführung weisungsfreier Antikorruptionsbeauftragter und ein Hinweisgebersystem (Ombudsfrau/-mann) einzurichten ist (vgl. zum Beschluss schon Ziff. 1.5.2 oben). Diese Anweisung wurde mit Beschluss der jeweiligen Gesellschafterversammlung zum 01. November 2011 erteilt. Zu letzterem wurde seitens des Oberbürgermeisters angeregt, sich vorübergehend oder dauerhaft dem entsprechenden System „Ombudsfrau“ der Landeshauptstadt Potsdam anzuschließen. Die Transparenzkommission ist der Auffassung, dass ein Hinweisgebersystem sich nahtlos und konsistent in ein einheitliches Compliance Management System einfügen muss, so dass Entscheidungen hierüber ausschließlich im Gesamtzusammenhang getroffen werden sollten.

Die Transparenzkommission empfiehlt, dass sich die Unternehmen für den Fall des Eingangs von Hinweisen über Missstände eines Unternehmens auf eine einheitliche Verfahrensweise verständigen und allen potenziellen Hinweisgebern kommuniziert wird, welchen Schutz sie – unternehmensübergreifend – genießen, sofern sie auf Missstände in den Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, hinweisen. Der Antikorruptionsbeauftragten kommt bei der Verzahnung zwischen den Unternehmen und der Landeshauptstadt Potsdam eine unterstützende Rolle zu.

Die Transparenzkommission präferiert nach ausführlicher Diskussion aus verschiedenen Modellen das nachfolgend erläuterte Verfahren.

2.2.6.1 Ausgestaltung der Compliance-Organisation

Bezüglich einer Compliance-Organisation empfiehlt die Transparenzkommission in Umsetzung der oben genannten Leitlinien folgendes:

Die Landeshauptstadt Potsdam gibt einen Rahmen für die Richtlinien von Compliance und Governance vor, der für die Holdinggesellschaften und die städtischen Unternehmen bindend ist.

Darüber hinaus verantworten und organisieren die Holdinggesellschaften die Einhaltung dieser Vorgaben für die ihr angeschlossenen städtischen Unternehmen in Eigenregie.

Jedes Unternehmen ist zudem selbst dafür zuständig, dass darüber hinaus gehende – ggf. auch spezifische – Anforderungen an Compliance vom Unternehmen selbst erkannt und in seinem Regelwerk berücksichtigt werden.

Jede Holdinggesellschaft installiert ihre Compliance-Zuständigkeiten selbst. Dabei obliegt es den Unternehmen zu entscheiden, wie sie geeignete Anlaufstellen für Hinweisgeber selbst implementieren und sich zudem an das bestehende und ggf. noch zu erweiternde System der Landeshauptstadt Potsdam anschließen werden.

Sofern Hinweise über Missstände der Unternehmensleitung – über welchen Kanal auch immer – bekannt werden, ist das Unternehmen selbst für deren Untersuchung, Aufklärung und Ahnung verantwortlich.

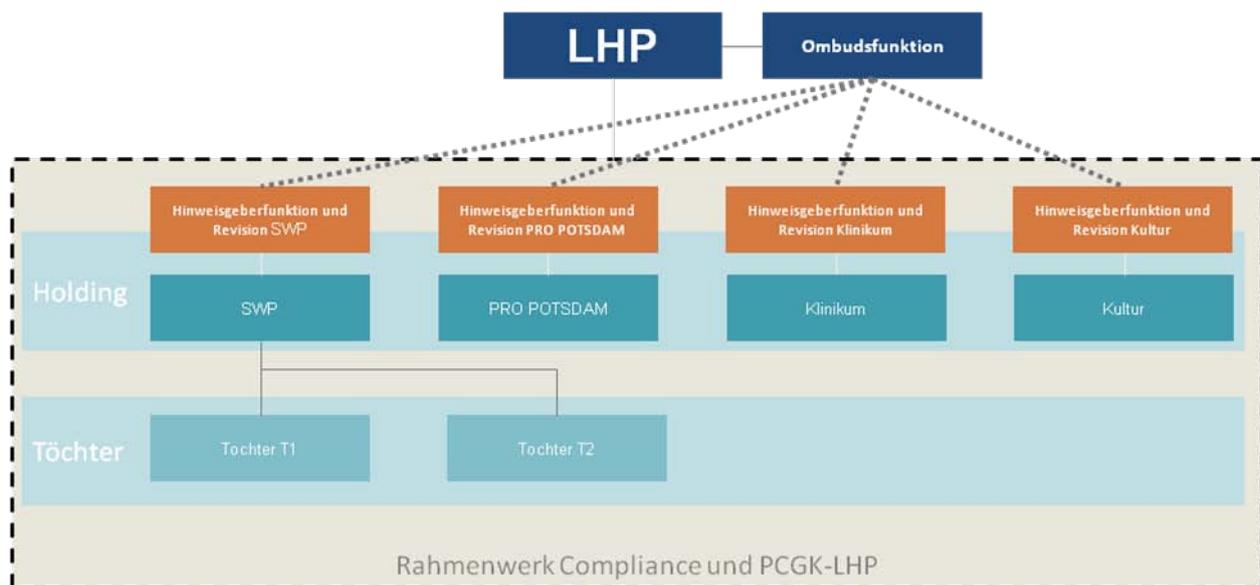


Abbildung 1 Grafische Darstellung des Modellvorschlags für eine Compliance Organisation

Die Transparenzkommission erachtet dieses Modell als vorteilhaft, da die städtischen Unternehmen eigenverantwortlich handeln und ihr eigenes Rahmenwerk dem der Landeshauptstadt Potsdam nur anpassen, aber dennoch individuell bleiben. Das erhöht die Identifikation mit der Compliance Organisation und die Bereitschaft, das Konzept bzw. das Compliance Management System umzusetzen.

2.2.6.2 Alternative Organisationsmodelle

Die Transparenzkommission hat sich ausführlich auch mit alternativen Organisationsmodellen beschäftigt. Die alternativen Modelle sind in **Anlage 5** mit Vor- und Nachteilen dargestellt; die Transparenzkommission entschied sich jedoch, keinem der alternativen Modelle folgen zu wollen.

2.3 Ämterkonzentration

2.3.1 Befassung der Transparenzkommission mit dem Thema „Ämterkonzentration“

Zum Auftrag der Transparenzkommission gehörte es, einen Vorschlag „zur Neustrukturierung und Organisation bei der Bestellung von Aufsichtsräten mit dem Ziel der Entflechtung zwischen Gesellschafterstellung, Geschäftsführung und Aufsichtsrat“ zu erarbeiten (vgl. lit. b) des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 01. Juni 2011, **Anlage 1**).

Zu diesem Zweck hat die Transparenzkommission zunächst analysiert, in welchen Gesellschaften, an denen die Landeshauptstadt Potsdam unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist,

Personenidentitäten bei der Besetzung von Gesellschaftervertretern, Geschäftsführungen, Aufsichtsräten (im Folgenden „Ämterkonzentrationen“) bestehen. Diese Untersuchung konzentrierte sich auf die in den Bereichen „Ver- und Entsorgung sowie Verkehr“, „Stadtentwicklung, Wohnen und Bauen“ sowie „Gesundheit und Soziales“ gebildeten Teilkonzerne.

Im Rahmen der Analyse hat die Transparenzkommission einen Katalog von Fragen erarbeitet, der von den Geschäftsführungen der *PRO POTSDAM GmbH*, der *Stadtwerke Potsdam GmbH* und der *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* beantwortet wurde. Überdies waren die gestellten Fragen Gegenstand der Präsentationen der vorgenannten Unternehmen. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Analyse werden unter Ziff. 2.3.2 unten dargestellt.

Hinsichtlich der Gesellschaften, die zu den übrigen Bereichen („Kultur“, „Wirtschaftsförderung“ und „Sonstige Unternehmen“) gehören, ergab bereits eine kursorische Prüfung, dass Ämterkonzentrationen im vorgenannten Sinne nicht vorliegen.

Um die in der Analyse festgestellten Ämterkonzentrationen umfassend bewerten zu können, befasste sich die Transparenzkommission eingehend mit den relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen. Diese werden unter Ziff. 2.3.3 unten dargestellt. Basierend auf den wesentlichen Ergebnissen der Analyse bestehender Ämterkonzentrationen und den rechtlichen Rahmenbedingungen erarbeitete die Transparenzkommission Vorschläge zur Entflechtung, die unter Ziff. 2.3.4 unten dargestellt sind.

2.3.2 Analyse bestehender Ämterkonzentrationen

2.3.2.1 Untersuchte Ämterkonzentrationen

Personenidentitäten bei der Besetzung von Gesellschaftervertretern, Geschäftsführungen und Aufsichtsräten können in verschiedenen Konstellationen auftreten. Die Transparenzkommission identifizierte diese Konstellationen wie folgt:

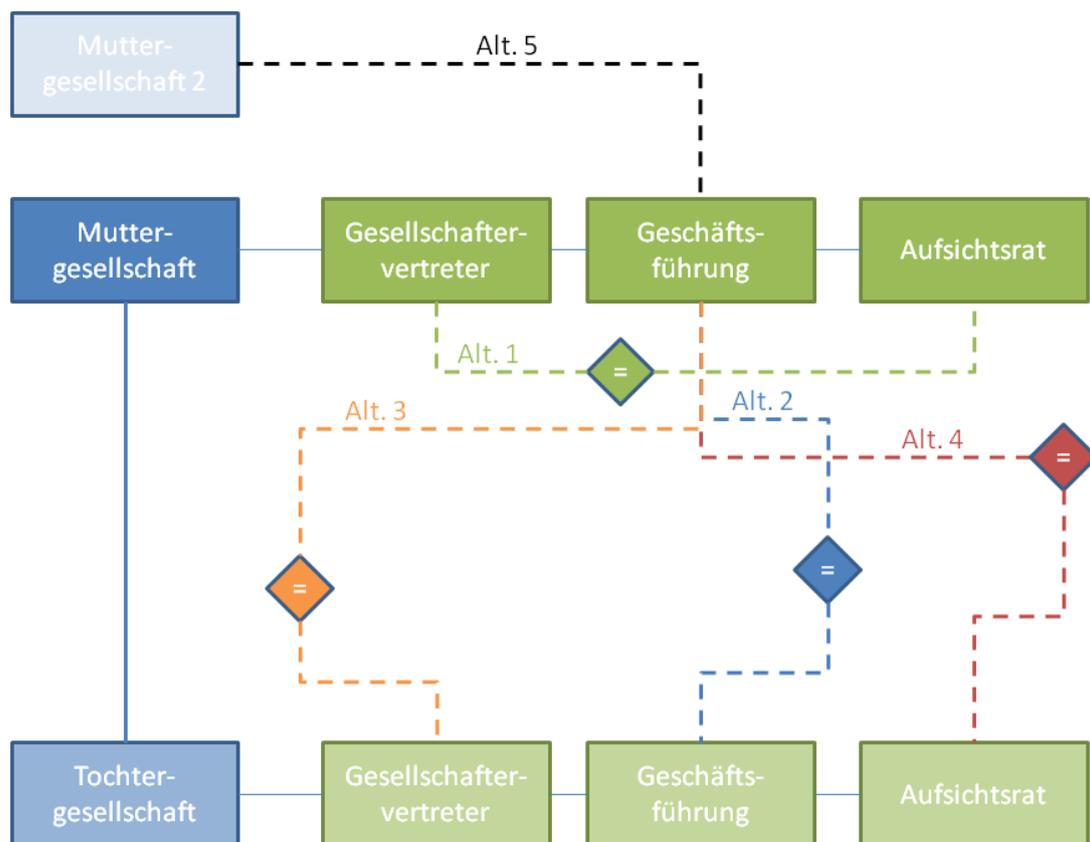


Abbildung 2 Schematische Darstellung von möglichen Ämterkonzentrationen

- Der Gesellschaftervertreter ist in der betreffenden Gesellschaft gleichzeitig Vorsitzender bzw. Mitglied des Aufsichtsrats oder Mitglied eines (im Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehenen, ausschließlich beratenden) Beirats (Alt. 1 in Abb. 2);
- der Geschäftsführer einer Holding-/Muttergesellschaft (im Folgenden: Konzern-GF) ist gleichzeitig Geschäftsführer einer Beteiligungs-/Tochtergesellschaft (Beteiligungs-GF) dieser Holding-/Muttergesellschaft (Alt. 2 in Abb. 2);
- der Konzern-GF ist gleichzeitig Gesellschaftervertreter in einer Beteiligungs-/Tochtergesellschaft dieser Holding-/Muttergesellschaft (Alt. 3 in Abb. 2);
- der Konzern-GF ist gleichzeitig Mitglied des Aufsichtsrats in einer Beteiligungs-/Tochtergesellschaft bzw. Mitglied eines (im Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehenen, ausschließlich beratenden) Beirats in einer Beteiligungs-/Tochtergesellschaft dieser Holding-/Muttergesellschaft (Alt. 4 in Abb. 2);
- der Geschäftsführer der Holdinggesellschaft eines Bereichs ist gleichzeitig Gesellschaftervertreter bzw. Aufsichtsrat in Beteiligungsgesellschaften, die zu einem anderen Bereich gehören (Alt. 5 in Abb. 2).

2.3.2.2 Bestehende Ämterkonzentration

Die Analyse der Transparenzkommission zum Bestehen von Ämterkonzentrationen ergab – unter Berücksichtigung der unter Ziff. 2.3.2.1 oben dargestellten denkbaren Konstellationen – im Wesentlichen das folgende Ergebnis:

- Der Gesellschaftervertreter der *Stadtwerke Potsdam GmbH* und der *ViP Verkehrsbetriebe Potsdam GmbH* ist gleichzeitig Vorsitzender des Aufsichtsrats dieser Gesellschaften. Der Gesellschaftervertreter der *Bäderlandschaft Potsdam GmbH*, der *Kommunale Fuhrparkservice Potsdam GmbH* und der *Stadtbeleuchtung Potsdam GmbH* ist gleichzeitig Mitglied des (im jeweiligen Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehenen, offenbar lediglich beratenden) Beirats dieser Gesellschaften.
- Die Konstellation der Ämterkonzentration, in welcher der Geschäftsführer einer Holding-/Muttergesellschaft gleichzeitig Geschäftsführer einer Beteiligungs-/Tochtergesellschaft dieser Holding-/Muttergesellschaft ist, ließ sich z.B. in der *Klinikum Ernst von Bergmann*-Gruppe und überwiegend in der *PRO POTSDAM*-Gruppe feststellen.
- Eine Ämterkonzentration in der Konstellation, dass der Geschäftsführer einer Holding-/Muttergesellschaft gleichzeitig Gesellschaftervertreter in einer Beteiligungs-/Tochtergesellschaft dieser Holding-/Muttergesellschaft ist, konnte beispielsweise in der *Stadtwerke Potsdam*-Gruppe, der *PRO POTSDAM*-Gruppe sowie in der *Klinikum Ernst von Bergmann*-Gruppe identifiziert werden.
- Ämterkonzentrationen dergestalt, dass der Geschäftsführer einer Holding-/Muttergesellschaft gleichzeitig Mitglied des Aufsichtsrates (bzw. eines Beirates) in einer Beteiligungs-/Tochtergesellschaft dieser Holding-/Muttergesellschaft ist, ergaben sich wie folgt:
 - Der Geschäftsführer der *Stadtwerke Potsdam GmbH* ist gleichzeitig Mitglied des Aufsichtsrats der *ViP Verkehrsbetriebe Potsdam GmbH*.
 - Einer der beiden Geschäftsführer der *PRO POTSDAM GmbH* ist gleichzeitig Mitglied des Aufsichtsrats in der *Terraingesellschaft Neubabelsberg AG i.L.*
 - Der Geschäftsführer der *Stadtwerke Potsdam GmbH* ist gleichzeitig Mitglied des (im jeweiligen Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehenen, offenbar lediglich beratenden) Beirats in der *Bäderlandschaft Potsdam GmbH*, der *Stadtbeleuchtung Potsdam GmbH* und der *Kommunale Fuhrparkservice Potsdam GmbH*.
- Ferner ist der Geschäftsführer der *Stadtwerke Potsdam GmbH* gleichzeitig Gesellschaftervertreter der *PRO POTSDAM GmbH* und Aufsichtsrat in Beteiligungsgesellschaften der *PRO POTSDAM GmbH* (*Entwicklungsträger Bornstedter Feld GmbH* und *Sanierungsträger Potsdam GmbH*) sowie Aufsichtsrat in der *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH*.
- Das „Vier-Augen-Prinzip“ – verstanden im Sinne einer Geschäftsführung mit zwei gleichrangigen Geschäftsführern – ist insbesondere in der *Stadtwerke Potsdam GmbH* und der *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* nicht gewahrt; diese Gesellschaften haben jeweils nur einen Geschäftsführer.

2.3.3 Relevante Rechtsvorschriften

Um die identifizierten bestehenden Ämterkonzentrationen vollständig beurteilen und fundierte Vorschläge zur Entflechtung machen zu können, befasste sich die Transparenzkommission mit den einschlägigen Rechtsvorschriften. Hierbei handelt es sich um gesetzliche Bestimmungen, Regelungen in Public Corporate Governance Kodizes und gesellschaftsvertragliche Bestimmungen.

Im Einzelnen wurden insbesondere die folgenden Vorschriften näher betrachtet:

- §§ 100 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 AktG, 52 Abs. 1 GmbHG
 - § 100 Abs. 2 Nr. 2 AktG bestimmt: Mitglied des Aufsichtsrats kann nicht sein, wer gesetzlicher Vertreter (Vorstand oder Geschäftsführer) eines von der Gesellschaft abhängigen Unternehmens ist. Dies wird derart begründet, dass die Wahrnehmung der Kontroll- und Überwachungsbefugnisse in der Konzernspitze durch Personen, die gleichzeitig Vertreter abhängiger Unternehmen sind, dem „natürlichen Organisationsgefälle im Konzern“ widerspräche.
 - § 100 Abs. 2 Nr. 3 AktG postuliert das Verbot der sog. „Überkreuzverflechtung“. Die Ratio der Vorschrift ist, dass derjenige, der überwachen soll, nicht selbst in einer anderen Gesellschaft der Überwachung durch den Überwachten unterliegen soll. Die Anwendbarkeit der Vorschrift auf eine GmbH ist jedoch umstritten.
- Ziffer 3.3.4 des PCGK-LHP bestimmt: *„[...]Aufsichtsratsvorsitzender sollte in der Regel der Oberbürgermeister/ die Oberbürgermeisterin oder eine von ihm/ ihr zu benennende Führungskraft der Verwaltung sein.[...]“*
- Ziffer 3.3.1 der Richtlinie für die Beteiligungen der Stadt Cottbus bestimmt: *„[...]Der Oberbürgermeister betraut einen Beschäftigten der Stadt mit der Wahrnehmung der Aufgaben entweder des Gesellschaftervertreters oder Aufsichtsratsmitglieds, um nicht gleichzeitig Gesellschaftervertreter und Aufsichtsratsmitglied gemäß § 97 Abs. 1 und 2 BbgKVerf in Person zu sein.[...]“*
- Ziffer 4.2 des Public Corporate Governance Kodex des Bundes bestimmt: *„Die Geschäftsleitung soll aus mindestens zwei Personen bestehen.“*
- Ziffer 3.4.2 (letzter Absatz) des PCGK-LHP bestimmt: *„[...]Die Geschäftsführung soll dafür Sorge tragen, dass bei allen Entscheidungen, soweit sie nicht nur unwesentliche Bedeutung haben, innerhalb der Gesellschaft das Vier-Augen-Prinzip gewahrt wird. Innerhalb der Gesellschaft ist sicherzustellen, dass mindestens zwei Personen gemeinschaftlich über Konten verfügen.[...]“*
- Umsatzsteuerliche Organschaft gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG: Die personelle Verflechtung der Geschäftsführungen des Organträgers und der Organgesellschaft bildet den Regelfall der organisatorischen Eingliederung, die neben finanzieller und wirtschaftlicher Eingliederung für die Anerkennung vorausgesetzt wird (vgl. hierzu auch Teil 1, Fünfter Abschnitt des Rechtsgutachtens, **Anlage 3/1**).
- Gesellschaftsvertragliche Regelungen zur Notwendigkeit eines Gesellschafterbeschlusses der Gesellschafterversammlung der Muttergesellschaft bei Fassung von Gesellschafterbeschlüssen in der Tochtergesellschaft (vgl. insbesondere § 7 Abs. 2 lit. y des

Mustergesellschaftsvertrages für Gesellschaften mit Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften, Anlage 4a zum PCGK-LHP).

Die diesbezügliche Diskussion in der Transparenzkommission ergab zunächst Folgendes:

Verstöße gegen die Bestimmungen des § 100 Abs. 2 Nr. 2 bzw. Nr. 3 AktG konnten bei den Gesellschaften, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, nicht festgestellt werden. Die Konstellation, in der ein Mitglied des Vorstands bzw. der Geschäftsführung der Muttergesellschaft einem bei einer Tochtergesellschaft gebildeten Aufsichtsrat angehört, steht im Einklang mit dem Wortlaut und dem Sinn des § 100 Abs. 2 Nr. 2 AktG.

Da der Oberbürgermeister grundsätzlich die Landeshauptstadt Potsdam in der Gesellschafterversammlung von Gesellschaften, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, vertritt (vgl. § 97 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf und Ziffer 3.1.1 des PCGK-LHP), begründet Ziffer 3.3.4 des PCGK-LHP regelmäßig eine Ämterkonzentration zwischen Gesellschaftervertreter und Aufsichtsratsvorsitz. Diese zu vermeiden ist von Ziffer 3.3.1 der Richtlinie für die Beteiligungen der Stadt Cottbus intendiert.

Ämterkonzentrationen dahingehend, dass Geschäftsführer von Holding-/ Muttergesellschaften gleichzeitig Geschäftsführer von Beteiligungs-/ Tochtergesellschaften dieser Holding-/ Muttergesellschaften sind, beruhen offenbar wesentlich auf der Bildung umsatzsteuerlicher Organschaften. Insbesondere in diesem Zusammenhang wurde das Vertretungsprinzip der *PRO POTSDAM GmbH* (gemischte Gesamtvertretung durch zwei Geschäftsführer oder einen Geschäftsführer mit einem von zwei Prokuristen) diskutiert. Eine derartige Ämterkonzentration ist auch vor dem Hintergrund gesellschaftsvertraglicher Bestimmungen zu beurteilen, nach denen Gesellschafterbeschlüsse auf der Ebene von Tochtergesellschaften auch eines Gesellschafterbeschlusses auf Ebene der Muttergesellschaft bedürfen. Soweit dies vorgesehen ist, kann nämlich die Geschäftsführung einer Muttergesellschaft in ihrer Eigenschaft als Vertreter des Gesellschafters der Tochtergesellschaft einen Gesellschafterbeschluss nur fassen, sofern sie durch die Gesellschafterversammlung der Muttergesellschaft hierzu ermächtigt wird. Dies ist insbesondere in § 7 Abs. 2 lit. y des Mustergesellschaftsvertrages für Gesellschaften mit Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften, Anlage 4a zum PCGK-LHP angelegt, allerdings nur für bestimmte, dort aufgezählte Beschlussgegenstände.

2.3.4 Vorschläge der Transparenzkommission zur Ämterentflechtung

Vor dem Hintergrund der verfolgten Ziele, nämlich insbesondere (i) der Vermeidung von Kontrolldefiziten und der Erhöhung der Kontrolldichte, (ii) der Vermeidung von Interessenkonflikten, und (iii) der Verbesserung des „Informationsflusses“ („Transparenz“) schlägt die Transparenzkommission folgende Maßnahmen zur Entflechtung von Ämterkonzentrationen vor:

- Die personelle Identität zwischen Vertretung der Gesellschaft in der Gesellschafterversammlung (Gesellschaftervertreter) und Mitgliedschaft (insbesondere Vorsitz) im Aufsichtsrat dieser Gesellschaft ist zu vermeiden. Insofern hält die Transparenzkommission die Bestimmung in Ziffer 3.3.1 der Richtlinie für die Beteiligungen der Stadt Cottbus für zielführend. Sie schlägt daher einhellig vor, in den PCGK-LHP eine Bestimmung aufzunehmen, die jeglicher Personenidentität zwischen dem Vertreter in der Gesellschafterversammlung einer Gesellschaft und der Mitgliedschaft im Aufsichtsrat dieser Gesellschaft entgegenwirkt.
- Vorsitzender des Aufsichtsrats der Holding-Gesellschaften (*Stadtwerke Potsdam GmbH*, *PRO POTSDAM GmbH* und *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH*) soll jeweils der fachlich zuständige Beigeordnete sein. Es erscheint denkbar, eine entsprechende Bestimmung in den PCGK-LHP aufzunehmen.
- Vor dem Hintergrund des Umfangs und der Bedeutung der mit der Wahrnehmung einer Aufsichtsrats Tätigkeit verbundenen Tätigkeiten sollen Personen, die von der Landeshauptstadt Potsdam in Aufsichtsräte von Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam gewählt oder entsandt werden, nicht mehr als maximal zwei Aufsichtsratsmandate wahrnehmen. Hierfür sprach sich eine knappe Mehrheit der Transparenzkommission aus. Auch diesbezüglich erscheint es denkbar, eine entsprechende Regelung in den PCGK-LHP aufzunehmen.
- Das „Vier-Augen-Prinzip“ soll für die Geschäftsführungen der Gesellschaften *Stadtwerke Potsdam GmbH*, *PRO POTSDAM GmbH* und *Energie und Wasser Potsdam GmbH* gelten. Die Geschäftsführungen dieser Gesellschaften sollen daher mit zwei gleichberechtigten Geschäftsführern besetzt werden. Auch die Geschäftsführung der *Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH* soll mit mehr als einem Geschäftsführer besetzt werden, hier ist den krankenhausrechtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Soweit erforderlich, wird diesbezüglich die Änderung der Gesellschaftsverträge vorgeschlagen.
- Das Vertretungsmodell der *PRO POTSDAM GmbH* (gemischte Gesamtvertretung, Bestellung von zwei Geschäftsführern und zwei Prokuristen) soll auf die Gesellschaften der übrigen „Teilkonzerne“ der Landeshauptstadt Potsdam übertragen werden, so dass Gesellschafterbeschlüsse auf der Ebene von Mutter- und Tochtergesellschaften nicht von identischen Personen gefasst werden müssen. Besonderheiten, die sich aus umsatzsteuerlichen Organschaften bzw. Unternehmensverträgen ergeben können, ist hierbei Rechnung zu tragen. Soweit erforderlich, wird diesbezüglich die Änderung der Gesellschaftsverträge vorgeschlagen.
- Beamte und Angestellte der Landeshauptstadt Potsdam sollen in Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, Führungspositionen (erste und zweite Führungsebene) nur nach Ablauf einer „Karenzzeit“ von drei

Jahren antreten, wenn ein Zusammenhang zwischen der bislang für die Landeshauptstadt Potsdam und der künftig für das Unternehmen ausgeübten bzw. auszuübenden Tätigkeit besteht. Dies soll auch für Personen gelten, die in politischen Gremien oder Organen der Landeshauptstadt Potsdam tätig sind, ohne dass ein Beamten- oder Angestelltenverhältnis besteht. Auch diesbezüglich erscheint es denkbar, eine entsprechende Regelung in den PCGK-LHP aufzunehmen.

Die Transparenzkommission regt an, die gesellschaftsvertraglichen Bestimmungen, nach denen die Fassung eines Gesellschafterbeschlusses auf der Ebene von Tochtergesellschaften eines Gesellschafterbeschlusses auf Ebene der Muttergesellschaft bedarf (vgl. insbesondere § 7 Abs. 2 lit. y des Mustergesellschaftsvertrages für Gesellschaften mit Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften, Anlage 4a zum PCGK-LHP), jeweils dahingehend zu überprüfen, ob der genannte Katalog von Beschlussgegenständen, die einen Gesellschafterbeschluss auf Ebene der Muttergesellschaft erfordern, um weitere Gegenstände von besonderer Bedeutung zu ergänzen ist.

Die Transparenzkommission erachtet es als notwendig, die Qualifikation der von der Landeshauptstadt Potsdam gewählten oder entsandten Mitglieder von Aufsichtsräten in Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam sicherzustellen. Insofern wird auf die Vorschläge in Ziff. 2.4.1.3 unten verwiesen.

2.3.5 Erklärung des Oberbürgermeisters in der Sitzung des Hauptausschusses vom 9. November 2011

Nachdem sich die Transparenzkommission in ihrer 10. Sitzung am 18. Oktober 2011 schwerpunktmäßig mit dem Themenkomplex Ämterhäufung befasst hatte, gab der Oberbürgermeister im Rahmen der Sitzung des Hauptausschusses vom 09. November 2011 eine umfassende Erklärung ab, die einen engen Zusammenhang mit den Ergebnissen der Transparenzkommission betreffend den Komplex Ämterkonzentration aufweist.

Der Oberbürgermeister erklärte insbesondere, den Aufsichtsratsvorsitz in den Gesellschaften *PRO POTSDAM GmbH*, *Stadtwerke Potsdam GmbH* und *Energie und Wasser Potsdam GmbH* an die jeweils zuständigen Beigeordneten zu delegieren und sich auf die Funktion des Gesellschaftervertreters, die er künftig auch für die *PRO POTSDAM GmbH* wahrnehmen werde, zu konzentrieren. Gleichzeitig werde er den Bereich Beteiligungssteuerung in seinen Geschäftsbereich verlagern. Der Wortlaut der vorgenannten Erklärung des Oberbürgermeisters ist als **Anlage 4** beigefügt.

Hierdurch sollen zukünftig verschiedene, von der Transparenzkommission identifizierte, Ämterkonzentrationen fortfallen, bzw. wird ein Teil der Empfehlungen der Transparenzkommission betreffend den Komplex „Ämterkonzentration“ umgesetzt. Die Entscheidungen des Oberbürgermeisters betreffen die Vermeidung von Personenidentität zwischen Vertretung in der Gesellschafterversammlung und Vorsitz im Aufsichtsrat sowie die Besetzung des Vorsitzes in den Aufsichtsräten mit den jeweils fachlich zuständigen Beigeordneten (vgl. Ziff. 2.3.2.2 oben).

2.4 Organe der Unternehmen

2.4.1 Aufsichtsrat

2.4.1.1 Stärkung der Aufsichtsräte

Die Transparenzkommission befasste sich eingehend mit Möglichkeiten, die Stellung der Aufsichtsräte der Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, zu stärken. Die Diskussion war von der Überzeugung getragen, dass den Aufsichtsräten eine herausragende Rolle bei der kommunalpolitischen Kontrolle der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam zukommt.

Zur Stärkung der Aufsichtsräte diskutierte die Transparenzkommission insbesondere, ob die bestehenden Informationsrechte zu erweitern sind. Die Gesellschaftsverträge der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam sehen überwiegend eine Geltung der in § 52 Abs. 1 GmbHG genannten aktienrechtlichen Bestimmungen vor. Ergänzend bestimmt § 11 Abs. 9 des Mustergesellschaftsvertrages für Gesellschaften mit Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften (Anlage 4a zum PCGK-LHP):

„Die Geschäftsführung berichtet dem Aufsichtsrat mindestens vierteljährlich schriftlich über den Gang der Geschäfte, die Lage und Liquidität der Gesellschaft sowie über die beabsichtigte Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der künftigen Geschäftsführung; diese Berichte sind zeitgleich den Gesellschaftern zu übersenden. ...“

Dies erlangt vor folgendem Hintergrund Bedeutung: § 52 Abs. 1 GmbH verweist bezüglich der Informationsrechte des Aufsichtsrats zentral auf § 90 AktG, allerdings nur auf dessen Absätze 3 und 4 sowie auf die ersten beiden Absätze des Absatzes 5. Dies bedeutet insbesondere, dass die Initiative zur Information nach dem von § 52 Abs. 1 GmbH vorgesehenen „Normalstatut“ vom Aufsichtsrat, nicht jedoch von der Geschäftsführung auszugehen hat. Insofern kommt eine Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtsräte dergestalt in

Betracht, dass gesellschaftsvertraglich weitere Bestimmungen des § 90 AktG (insbesondere der Absätze 1 und 2) in Bezug genommen werden, um die Initiative zur Information auf die Geschäftsführung zu verlagern und die turnusmäßige Zurverfügungstellung von Informationen in standardisierter Form mit Soll-/ Istvergleichen gegenüber der Planung und Vorperioden sicherzustellen. Diesem Bestreben entspricht die Regelung in § 11 Abs. 9 des Mustergesellschaftsvertrages für Gesellschaften mit Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften, indem sie eine turnusmäßige Informationspflicht der Geschäftsführung postuliert. Zu erwägen sein könnte insofern eine ergänzende Klarstellung dahingehend, dass die Bereitstellung von Soll-/ Istvergleichen vorgeschrieben wird, wie von § 90 Abs. 1 AktG (insbesondere Nr. 1 und Nr. 3) vorgesehen. Jedenfalls soweit die Gesellschaftsverträge der Gesellschaften der Landeshauptstadt Potsdam dem genannten Muster noch nicht entsprechen, sollten nach Auffassung der Transparenzkommission Ergänzungen erfolgen.

Bis zu einer (einheitlichen) gesellschaftsvertraglichen Verankerung entsprechender Informationspflichten der Geschäftsführung können die Aufsichtsräte Entsprechendes in einer Informationsordnung an die Geschäftsführung festlegen.

Überdies regt die Transparenzkommission eine vertiefte Überprüfung und ggf. Vereinheitlichung der gesellschaftsvertraglichen Kataloge von Geschäften und Maßnahmen an, zu deren Vornahme bzw. Durchführung die Geschäftsführung der Zustimmung durch den Aufsichtsrat bedarf. Ergänzungsbedarf besteht diesbezüglich nach Auffassung der Transparenzkommission hinsichtlich „Sponsoring, Spenden und ähnlichen Zuwendungen“ (vgl. hierzu bereits Ziff. 2.1.5.1 oben). Aus Sicht der Transparenzkommission ist es aber zumindest vorstellbar, dass weitere Geschäfte bzw. Maßnahmen von besonderer Bedeutung identifiziert werden können, die die Geschäftsführungen der Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam nicht ohne Zustimmung durch die Aufsichtsräte vornehmen sollten.

Eine derartige Erweiterung der Kompetenz der Aufsichtsräte begründet keine unangemessenen Haftungsrisiken für die jeweiligen Aufsichtsratsmitglieder (vgl. hierzu bereits Ziff. 2.1.5.2 oben, letzter Absatz).

2.4.1.2 Weisungsfreiheit

Die Transparenzkommission ist der Auffassung, dass die Tätigkeit von fakultativen Aufsichtsräten in Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam, die als Gesellschaften mit be-

schränkter Haftung organisiert sind, keinen Weisungen durch die Stadtverordnetenversammlung unterworfen werden soll.

Zwar wäre dies – anders als bei Aufsichtsräten von Aktiengesellschaften und Aufsichtsräten in Gesellschaften mit beschränkter Haftung, auf die die Mitbestimmungsgesetze keine Anwendung finden – nach der Rechtsprechung des BVerwG und einem Teil der in der Literatur vertretenen Ansichten möglich, sofern diesbezügliche gesellschaftsvertragliche Regelungen getroffen werden.

Im Ergebnis hält die Transparenzkommission dies jedoch nicht für zweckmäßig, da die Stadtverordnetenversammlung ihren Einfluss in Geschäftsführungsangelegenheiten durch Weisungen bzw. Richtlinien gegenüber dem Gesellschaftervertreter geltend machen und durchsetzen kann. Insofern bedarf es keiner Weisung gegenüber Mitgliedern der Aufsichtsräte, die Zustimmung zu bestimmten Geschäftsführungsmaßnahmen zu gewähren oder zu verweigern. Betreffend die Überwachungsaufgaben der Aufsichtsräte hingegen erscheinen Weisungen a priori nicht zweckgerecht. Überdies erscheint der gesamte Themenkomplex, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen fakultativen GmbH-Aufsichtsräten Weisungen erteilt werden können als in Rechtsprechung und Literatur noch nicht vollständig geklärt, sodass verbleibende Unsicherheitsmomente jedenfalls nicht ausgeschlossen werden können. Wegen der Einzelheiten wird auf das Rechtsgutachten, **Anlage 3/1**, dort Teil 1, Erster Abschnitt, C Ziffer 4, verwiesen.

Klargestellt sei in diesem Zusammenhang, dass die Kompetenz der Stadtverordnetenversammlung, den Gesellschaftervertretern Weisungen zu erteilen, bzw. diese Richtlinien zu unterwerfen, von der Weisungsfreiheit von Aufsichtsratsmitgliedern unberührt bleibt. Werden die Gesellschaftervertreter angewiesen bzw. Richtlinien unterworfen, müssen sie dementsprechende Beschlüsse der Gesellschafterversammlung – mit entsprechenden Anweisungen an die Geschäftsführung – fassen bzw. (wenn in der Gesellschafterversammlung Mitgesellschafter vertreten sind) auf deren Fassung hinwirken.

2.4.1.3 Qualifikation der Mitglieder von Aufsichtsräten

Um die Qualifikation der von der Landeshauptstadt Potsdam gewählten oder entsandten Mitglieder von Aufsichtsräten sicherzustellen, regt die Transparenzkommission überdies an, über die im PCGK-LHP verankerten Bestimmungen (siehe dort die Regelungen in Zif-

fer 3.3.1, drittletzter Absatz, Ziffer 3.3.4, zweiter Absatz und Anlage 5, Ziff. 4) hinausgehende Regelungen zu treffen.

Mit Blick auf **notwendige Kenntnisse** von Aufsichtsratsmitgliedern sollte klargestellt werden: Die ordentliche und gewissenhafte Wahrnehmung des Aufsichtsratsamts setzt Mindestkenntnisse allgemeiner, wirtschaftlicher, organisatorischer und rechtlicher Art, die erforderlich sind, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können, voraus. Hierzu gehören insbesondere Kenntnisse der gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben des Aufsichtsrats, Kenntnisse der Rechte und Pflichten eines Aufsichtsratsmitglieds, Kenntnisse, die notwendig sind, um die dem Aufsichtsrat vorzulegenden Berichte bewerten und daraus Schlussfolgerungen ziehen zu können bzw. den Jahresabschluss überprüfen zu können sowie Kenntnisse zur Beurteilung von Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit von Geschäftsführungsentscheidungen. Diese Mindestkenntnisse sollten bereits bei Amtsantritt vorhanden sein.

Diese Mindestkenntnisse sind zu unterscheiden von **Fachkenntnissen**, zu denen alle über den Rahmen der Mindestkenntnisse hinausgehenden Kenntnisse für die Beurteilung komplizierter und besonderer Unternehmensprobleme oder Geschäftsvorfälle gehören. In diesem Zusammenhang sollte jedes Aufsichtsratsmitglied insbesondere die kritischen Erfolgs- und Risikofaktoren des Unternehmens erkennen und in ihren wesentlichen Zusammenhängen und Veränderungen beurteilen können. Daher muss sich jedes Aufsichtsratsmitglied zu Beginn seiner Amtszeit mit den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der Branchensituation und -entwicklung, der Organisation und Führungsstruktur sowie mit der finanziellen Lage und Leistungskraft des Unternehmens vertraut machen. Die Erläuterungen in der Ergänzenden Unterlage 5 zum PCGK-LHP sollten entsprechend angepasst bzw. ergänzt werden. Als Leitlinie für die Ergänzungen könnte Ziffer III des Leitfadens für Mitglieder in kommunalen Vertretungen, Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen sowie Mitarbeiter in den Beteiligungsverwaltungen des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern (II 340a) dienen. Ein Auszug des vorgenannten Leitfadens ist diesem Schlussbericht als **Anlage 6** beigelegt.

Außerdem empfiehlt die Transparenzkommission eine Betreuung der von der Landeshauptstadt Potsdam gewählten bzw. entsandten Aufsichtsräte durch das Beteiligungsmanagement. Diese sollte sowohl die Unterstützung bei der Vorbereitung von Aufsichtsratssit-

zungen als auch die Durchführung bzw. Organisation von Schulungen (Fortbildung) für Aufsichtsratsmitglieder umfassen. Schulungen sollten wesentliche Fragen der Aufsichtsratsstätigkeit betreffen, wie beispielsweise die Reichweite von Informationsrechten und Überwachungspflichten im Konzern unter Berücksichtigung von Pflichten der Geschäftsführungen herrschender Unternehmen zur Konzernüberwachung bzw. -steuerung. Diese zentralen Maßnahmen sollten über die bereits bestehenden Schulungsangebote hinaus durch dezentrale Schulungen, die durch die Unternehmen angeboten werden und branchenspezifische Besonderheiten bzw. Ergänzungen zum Gegenstand haben, flankiert werden.

2.4.1.4 Größe der Aufsichtsräte

Die Frage, welche Größe von Aufsichtsräten (Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder) anzustreben sei, war ebenfalls Gegenstand der Beratungen der Transparenzkommission.

Da eine optimale Anzahl von Mitgliedern von Aufsichtsräten nach einhelliger Auffassung angesichts einer Vielzahl von einzelfallabhängigen Faktoren nicht bestimmt werden kann, empfiehlt die Transparenzkommission bei künftigen Erwägungen zur Veränderung der Größe von Aufsichtsräten folgende „Richtschnur“ zu beachten:

Die Größe von Aufsichtsräten muss in einer angemessenen Relation zum „wirtschaftlichen Gewicht“ der betreffenden Gesellschaft stehen, die Arbeitsfähigkeit des Aufsichtsrats als Organ gewährleisten und die politischen Verhältnisse in der Landeshauptstadt Potsdam widerspiegeln, ohne dass hierdurch die Arbeitsfähigkeit des Organs eingeschränkt wird.

Unmittelbar nach Abschluss der Diskussion in der Transparenzkommission zur Größe von Aufsichtsräten schlugen verschiedene in der Stadtverordnetenversammlung vertretene Fraktionen eine Vergrößerung der Aufsichtsräte der *Stadtwerke Potsdam GmbH*, der *Energie und Wasser Potsdam GmbH* sowie der *PRO POTSDAM GmbH* vor. Ziel ist es, eine breitere Beteiligung der in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen in den Aufsichtsräten der genannten Unternehmen, die von besonderer Bedeutung für die Landeshauptstadt Potsdam sind, zu erreichen. Dies entspricht wesentlichen diesbezüglichen Erwägungen der Transparenzkommission.

Die Stadtverordnetenversammlung befasste sich in ihrer Sitzung am 07. Dezember 2011 mit möglichen Änderungen der Gesellschaftsstrukturen hinsichtlich der Aufsichtsräte (11/SVV/0436). Dabei sprachen sich die Stadtverordneten für eine Änderung des Gesell-

schaftsvertrags der *PRO POTSDAM GmbH* dahingehend aus, dass sich der Aufsichtsrat künftig aus zwölf statt neun Mitgliedern zusammensetzt. Die zusätzlichen Aufsichtsräte sollen von der Landeshauptstadt Potsdam nach kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben bestellt und abberufen werden. Hierdurch soll ausweislich der Antragsbegründung die Anzahl der in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen im Aufsichtsrat besser abgebildet und entsprechend das Stimmgewicht der demokratisch legitimierten Vertreter erhöht werden.

Der weitere Antrag (11/SVV/0474), demzufolge die Aufsichtsräte von insgesamt sechs kommunalen Unternehmen neugebildet und die Anzahl der Mitglieder auf insgesamt 18 erhöht werden sollte, wurde hingegen abgelehnt.

2.4.2 Geschäftsführer

Die Transparenzkommission empfiehlt, den Einfluss der Stadtverordnetenversammlung auf Verfahren zur Bestellung und Abberufung sowie zum Abschluss und der Beendigung von Anstellungsverträgen der Geschäftsführer von Gesellschaften, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, zu stärken. Sämtliche diesbezüglichen Verfahren sind transparent zu gestalten. Die Transparenzkommission spricht sich für eine Beteiligung von Stadtverordneten an jeglichen Gremien aus, die mit derartigen Verfahren betraut werden.

Um den Einfluss der Stadtverordnetenversammlung auf sämtliche Verfahren zur Bestellung von Geschäftsführern sowie zum Abschluss von Anstellungsverträgen mit diesen sicherzustellen, schlägt die Transparenzkommission den Erlass einer diesbezüglichen Richtlinie durch die Stadtverordnetenversammlung vor. Eine derartige Richtlinie kann, da die Geschäftsführungen der Gesellschaften, an denen die Landeshauptstadt Potsdam unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, überwiegend durch die Gesellschafterversammlung der betreffenden Gesellschaften bestellt werden und diesen auch der Abschluss von Geschäftsführeranstellungsverträgen zugewiesen ist, aufgrund von § 97 Abs. 1 Satz 6 BbgKVerf erlassen werden (vgl. hierzu im Einzelnen Rechtsgutachten, **Anlage 3/1**, Teil 1, dritter und vierter Abschnitt).

Eine derartige Richtlinie soll zumindest die folgenden Regelungsinhalte umfassen:

- Qualifikation der Geschäftsführer;
- branchenübliche Bedingungen der Anstellung;
- öffentliche Ausschreibung;

- Ausgestaltung der Anstellungsverträge entsprechend den Vorgaben des PCGK-LHP. Überdies regt die Transparenzkommission eine Ergänzung der die variablen Bestandteile der Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsführung betreffenden Bestimmungen des PCGK-LHP an. Diese Ergänzung betrifft Ziffer 3.4.3, fünfter Absatz, dritter Satz des PCGK-LHP, der wie folgt gefasst werden sollte:

„Die variablen Vergütungsteile sollen einmalige sowie jährlich wiederkehrende, vorrangig an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und nachrangig an den unternehmerischen Erfolg gebundene Komponenten und auch Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung enthalten.“

Bislang ist in dieser Bestimmung anstelle der unterstrichenen Passage lediglich auf den „geschäftlichen Erfolg“ Bezug genommen. Die Transparenzkommission erachtet die vorgeschlagene Ergänzung für geboten, um auch mittels Anreizsystemen sicherzustellen, dass die Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam vorrangig der Erfüllung des öffentlichen Zwecks betrieben werden. Diesem Zweck ist das Ziel der Gewinnerzielung unterzuordnen, wie sich auch aus § 92 Abs. 4 BbgKVerf ergibt.

§ 92 Abs. 4 BbgKVerf lautet:

„Soweit die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird und andere gesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen, soll ein Jahresgewinn erwirtschaftet werden, der mindestens einer marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals entspricht.“

2.4.3 Gesellschaftsvertreter

Die Transparenzkommission weist auf die Weisungs- und Richtlinienkompetenz der Stadtverordnetenversammlung gegenüber den Vertretern der Landeshauptstadt Potsdam in den Gesellschafterversammlungen der Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, hin. Einzelheiten hierzu ergeben sich aus dem Rechtsgutachten, **Anlage 3/1**, dort Teil 1, Erster Abschnitt, C. Ziffern 1 und 2).

2.5 Steuerung und Kontrolle

2.5.1 Beteiligungsausschuss

2.5.1.1 Gegenwärtige Situation

Steuerung, Verwaltung, Controlling und Betreuung der Beteiligungsgesellschaften der Landeshauptstadt Potsdam werden derzeit vom Beteiligungsmanagement mit-verantwortet. In diesem Rahmen ist das Beteiligungsmanagement „bei gesellschaftsrechtlichen und be-

triebswirtschaftlichen Themen als Schnittstelle zwischen den kommunalen Beteiligungen und Eigenbetrieben der Landeshauptstadt Potsdam und der Verwaltungsführung, tätig.“

Dabei versteht sich das Beteiligungsmanagement als Informationsgeber der Stadtverordnetenversammlung und ist dazu auch gesetzlich verpflichtet, § 98 Nr. 3 BbgKVerf.

Das Beteiligungsmanagement veröffentlicht einen Beteiligungsbericht gem. § 82 BbgKVerf, bzw. ab dem Jahr 2010 gem. § 83 BbgKVerf.

2.5.1.2 Einsetzung eines Beteiligungsausschusses

Die Transparenzkommission hat eingehend erörtert, ob die Einsetzung eines Beteiligungsausschusses vorgeschlagen werden soll. Zugrunde lagen insbesondere die folgenden Vorstellungen:

Ein möglicher – zusätzlicher – Ausschuss sollte sich überwiegend mit den betriebswirtschaftlichen Fragestellungen der Beteiligungsgesellschaften befassen. Die Transparenzkommission war sich dabei bewusst, dass die – bestehende – Beteiligungsverwaltung durch § 98 BbgKVerf vorgeschrieben ist und dass diese durch das Beteiligungsmanagement der Landeshauptstadt Potsdam durchgeführt wird (siehe Ziff. 2.5.1.1). Diese Einrichtung ist bei der Stadtverwaltung (Geschäftsbereich „Zentrale Steuerung und Service“/ Servicebereich „Finanzen und Berichtswesen“) angesiedelt.

Es erschien denkbar, dass dieser zusätzliche Ausschuss als Unterausschuss des Finanzausschusses der Stadtverordnetenversammlung gegründet würde.

Dies erschien deshalb erwägenswert, da durch die zu erwartenden Umsetzungen aus den Vorschlägen der Transparenzkommission die Beteiligungsgesellschaften ihren verstärkten Berichts- und Dokumentationspflichten an die Holdinggesellschaften nachkommen werden, die wiederum an die Landeshauptstadt Potsdam berichten werden. Es steht zu erwarten, dass abweichend von den bisherigen Berichten an das Beteiligungsmanagement nun auch über die Risikomanagementprozesse der Beteiligungsgesellschaften, deren Kontrollsysteme, ggf. über besondere Vorkommnisse und Dokumentationen zum Compliance-Management berichtet wird und diese Informationen schließlich auch verarbeitet werden müssen. Die Arbeit des Beteiligungsausschusses wäre daher ergänzend zu der weiterhin bestehenden Verantwortung des Beteiligungsmanagements zu verstehen gewesen.

Die Transparenzkommission berücksichtigte jedoch auch, dass zum einen der Stadtverordnetenversammlung schon jetzt ein Informationsrecht gegenüber dem Beteiligungsmanagement zukommt (§ 98 Nr. 3 BbgKVerf). Weitergehend hätte allerdings vorgeschrieben werden können, dass der Unterausschuss regelmäßig dem Hauptausschuss der Stadtverordnetenversammlung zu berichten hat („Bringschuld“).

2.5.1.3 Beschluss der Transparenzkommission in der 12. Sitzung am 15. November 2011

In ihrer 12. Sitzung vom 15. November 2011 sprach sich die Transparenzkommission jeweils mehrheitlich sowohl gegen die Errichtung eines eigenständigen Beteiligungsausschusses als auch gegen die Bildung eines Beteiligungsausschusses in der Form eines Unterausschusses zum Finanzausschuss aus.

Nach Auffassung der Mehrheit führte die Bildung eines solchen (Unter-) Ausschusses zu erhöhten Belastungen für die Stadtverordneten. Diese Belastung ist nach Ansicht der Transparenzkommission aber nicht notwendig, da die zusätzlichen – durch die Umsetzung der Empfehlungen der Transparenzkommission zu erwartenden – Aufgaben durch bereits vorhandene Ausschüsse der Stadtverordnetenversammlung und Einrichtungen der Landeshauptstadt Potsdam in ausreichendem und zumutbarem Umfang übernommen werden können.

Ein wesentliches weiteres Argument, das gegen die Einrichtung eines Beteiligungsausschusses sprach, sah die Transparenzkommission in der Schmälerung der Kompetenz der Fachausschüsse mit der Folge, dass sich eine Gremienbehandlung auf betriebswirtschaftliche Fragestellungen reduziere und weniger auf die Erfüllung der fachlichen, öffentlichen Aufgaben geachtet werde.

2.5.1.4 Erweiterung der Berichtspflichten

Der Transparenzkommission erscheint es jedoch denkbar, die Berichtspflichten der Geschäftsführer der Tochter- und Enkelunternehmen in Hinblick auf den Beteiligungsbericht zu erweitern, vgl. Ziff. II 5 des PCGK-LHP.

Insbesondere denkbar ist hier ein jährlicher Report hinsichtlich der Einhaltung der Compliance-Regeln, etwa in Form der bereits vorgesehenen Entsprechungserklärung (Anlage 7 zum PCGK-LHP).

Im Hinblick auf aktuelle Risikosituationen der Tochter- und Enkelkonzerne könnte ange-
dacht werden, in Ziff. 1.1 UAbs. 2 Satz 2 der Anlage 5 zum PCGK-LHP, als Regelbeispiel
diese akuten Risiken einzufügen. Um Unsicherheiten zu vermeiden, wäre dann eine detail-
lierte Definition des „akuten Risikos“ notwendig. Im Beteiligungsbericht könnten diese in
den Punkt „voraussichtliche Entwicklung“ integriert werden.

Die Veröffentlichung des Beteiligungsberichts etwa zwei Jahre nach Abschluss des Ge-
schäftsjahrs erscheint rechtlich zulässig (vgl. dazu § 82 Abs. 4 Satz 4 BbgKVerf, sowie
§ 83 Abs. 6 Satz 1 Hs. 1 BbgKVerf). Gleichwohl gibt die Transparenzkommission zu be-
denken, dass im Lichte des öffentlichen Interesses an maximaler Transparenz freiwillig
kürzere Veröffentlichungsintervalle eingehalten werden sollten.

Die Transparenzkommission erachtet die Bringschuld der Geschäftsführer zur Erstellung
des Beteiligungsberichts gem. Ziff. II. 5. UAbs. 2 PCGK-LHP für besonders relevant.

2.5.2 Definition einer Eigentümerstrategie und Abschluss von Zielvereinbarungen

Zur Verbesserung der Steuerung der städtischen Gesellschaften empfiehlt die Transpa-
renzkommission die Einführung von jährlichen Zielvereinbarungen zwischen der Landes-
hauptstadt Potsdam und ihren Beteiligungen (vgl. auch Anlage 2 zum PCGK-LHP). Expli-
zite und klare Zieldefinitionen bilden die entscheidenden Voraussetzungen für eine wirk-
same Steuerung und die wesentliche Grundlage für die Schaffung von Transparenz hin-
sichtlich der Erfüllung des kommunalen Auftrags der Unternehmen. Nur aufgrund spezifi-
scher (auf den konkreten Zweck des Unternehmens bezogener), mess- bzw. überprüfbarer,
ambitionierter (also nicht ohne besondere Anstrengungen erreichbarer) und realistischer
Ziele ist es möglich, die Erfüllung der Erwartungen der Landeshauptstadt Potsdam als Ei-
gentümer systematisch zu überprüfen und ggf. korrigierend einzugreifen. Über die Ziele
und deren Erreichung sollte daher jährlich der Öffentlichkeit Bericht erstattet werden. Die
Stadtverordnetenversammlung sollte an diesem Prozess beteiligt sein. Das Beteiligungs-
management ist in die Lage zu versetzen, die zielorientierte Steuerung und Berichterstat-
tung fachlich angemessen zu unterstützen und zu koordinieren. Geprüft werden sollte auch,
ob die variablen Anteile der Vergütung für die Führungskräfte der Unternehmen an die Er-
reichung der vereinbarten Ziele geknüpft werden sollen.

In diesem Zusammenhang regt die Kommission auch an, dass die LHP eine Eigentümer-
strategie für ihre Beteiligungen formuliert. Darin sollten Prioritäten hinsichtlich der Auf-

gabenerfüllung, langfristige und übergreifende Zielsetzungen und wesentliche Maßnahmen geklärt und deutlich gemacht werden. Eine derartige Eigentümerstrategie könnte sowohl als Basis für die jährlichen Zielvereinbarungen als auch für die Orientierungsrahmen für grundsätzliche Entscheidungen (bspw. hinsichtlich Strukturveränderungen, Änderungen von Gesellschaftsverträgen, Satzungen, usw.) dienen. Die Eigentümerstrategie sollte regelmäßig (mindestens jedoch alle fünf Jahre) und unter Beteiligung der Stadtverordnetenversammlung angepasst werden.

Die Transparenzkommission ist sich der Tatsache bewusst, dass es sich bei der Steuerung mit Zielvereinbarungen und der Formulierung und Weiterentwicklung einer Eigentümerstrategie um anspruchsvolle Herausforderungen handelt, die – ausweislich der Anlage 2 zum PCGK-LHP bereits erkannt und teilweise in Angriff genommen wurden. Die Transparenzkommission spricht sich dafür aus, den Prozess der Zielvereinbarungen zu verstärken und durch die Definition einer kohärenten Eigentümerstruktur zu ergänzen. Hierfür bedarf es erheblicher institutioneller und instrumenteller Voraussetzungen, die zu einem erheblichen Teil erst noch geschaffen werden müssen. Dies kann letztlich nur in einem längerfristigen Prozess geschehen, in dem die Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Landeshauptstadt Potsdam gegenüber ihren Beteiligungen im Mittelpunkt steht. Die Transparenzkommission erachtet dies jedoch angesichts der Bedeutung der städtischen Unternehmen für die kommunale Daseinsvorsorge für erforderlich und sinnvoll.

2.5.3 Gesellschaftsstruktur

2.5.3.1 Auftrag

Im Rahmen der „Untersuchung der Gesellschaftsstruktur der städtischen Holdinggesellschaften“ (vgl. Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 01. Juni 2011, lit. a), Ziff. 1.1 oben und **Anlage 1**) befasste sich die Transparenzkommission mit der Anzahl der Gesellschaften, an denen die Landeshauptstadt unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, sowie insbesondere mit der „Tiefe“ der Gesellschaftsstruktur (Bildung von „Mutter-“, „Tochter-“ und „Enkelgesellschaften“).

Die Diskussion konzentrierte sich darauf, ob die bestehende Gesellschaftsstruktur angemessene Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Landeshauptstadt Potsdam auf sämtliche Gesellschaften eröffnet. Dies ist bereits eine zwingende Vorgabe der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg.

§ 96 Abs. 1 Nr. 2 BbgKVerf bestimmt insofern:

„Bei einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, an der die Gemeinde allein oder zusammen mit anderen kommunalen Trägern die Mehrheit der Anteile hält, ist durch Gesellschaftsvertrag bzw. -satzung sicherzustellen, dass [...] 2. die Gemeinde einen ihrer Beteiligung nach angemessenen Einfluss in den satzungsmäßigen Aufsichtsgremien erhält.“

§ 96 Abs. 3 BbgKVerf postuliert entsprechende Hinwirkungspflichten für unmittelbare und mittelbare Minderheitsbeteiligungen der Gemeinde.⁸

2.5.3.2 Bestehende Struktur und Einflussnahmemöglichkeiten

Die bestehende Gesellschaftsstruktur der Landeshauptstadt Potsdam ist zum größeren Teil zweistufig. Es bestehen unmittelbare Beteiligungsunternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam direkt, überwiegend als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter beteiligt ist („Muttergesellschaften“) und diese Beteiligungsunternehmen sind, wiederum überwiegend allein oder mehrheitlich, Gesellschafter von „Tochterunternehmen“. Es stellt sich demgegenüber eher als Ausnahmefall dar, dass diese „Tochterunternehmen“ ihrerseits, als Allein- oder Mitgesellschafter, an „Enkelunternehmen“ beteiligt sind.

Wie insbesondere im Rahmen der Präsentationen der Unternehmen *PRO POTSDAM GmbH* und *Stadtwerke Potsdam GmbH* verdeutlicht wurde, beruht die bestehende Gesellschaftsstruktur auf steuerlichen Erwägungen. Hierbei wurden auch so genannte steuerliche Querverbünde etabliert.

Überdies sind bei jeglicher Gestaltung von Gesellschaftsstrukturen neben steuerlichen auch verschiedene weitere, insbesondere betriebswirtschaftliche und rechtliche, Gesichtspunkte zu beachten, bspw. die Nutzbarmachung von Synergien oder die Haftungsabschirmung.

Zu untersuchen, inwieweit und in welcher Form vorgenannte Gesichtspunkte steuerlicher, betriebswirtschaftlicher, rechtlicher oder sonstiger Natur bei der Schaffung der bestehenden Gesellschaftsstruktur der Landeshauptstadt Potsdam relevant geworden sind, war nicht Aufgabe der Transparenzkommission und konnte von dieser auch nicht geleistet werden.

Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten – auch auf „Töchter-“ und Enkelgesellschaften ergeben sich insbesondere über die Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräte, teilweise auch mittels Beherrschungsverträgen. Insbesondere besteht die Möglichkeit der

⁸ Vgl. hierzu auch Ziffer 3 der Anlage 1 zum PCGK-LHP („keine Flucht ins Privatrecht“).

Steuerung über (Ketten von) Gesellschafterweisungen (Gesellschafterversammlung der Muttergesellschaft weist deren Geschäftsführer, an, in seiner Eigenschaft als Vertreter in der Gesellschafterversammlung der Tochtergesellschaft, deren Geschäftsführer entsprechend anzuweisen, etc.). Soweit Geschäftsführungshandeln in „Tochter-“ bzw. „Enkelgesellschaften“ eines Beschlusses der Gesellschafterversammlung dieser Gesellschaften bedarf, lässt sich Steuerung entsprechend über die Notwendigkeit auch eines Gesellschafterbeschlusses auf der nächst höheren Ebene sicherstellen (vgl. hierzu bereits Ziff. 2.3.4 oben).

2.5.3.3 Prüfungsempfehlung

Die Transparenzkommission regt an zu prüfen, ob die Errichtung der „Enkelgesellschaften“ jeweils auf nachvollziehbaren steuerlichen, rechtlichen oder sonstigen Gründen beruht und in diesem Zusammenhang auch näher zu untersuchen, ob die bestehenden Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten erweitert werden sollen.

Wenn und soweit die Organisationsstruktur der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsgesellschaften der Landeshauptstadt Potsdam verändert, insbesondere „flacher“ gestaltet werden soll, bedürfte dies jeweils der Fassung von Beschlüssen der Gesellschafterversammlungen der betroffenen Unternehmen und einer Zustimmung durch die Stadtverordnetenversammlung (vgl. hierzu Rechtsgutachten, **Anhang 3/1**, 1. Teil, Sechster Abschnitt).

3 Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen

Die Maßnahmen, die zur Umsetzung der Empfehlungen und Anregungen der Transparenzkommission erforderlich sind, können wie folgt zusammengefasst werden:

3.1 Sponsoring Richtlinien

- Zur grundlegenden Neuordnung des Themenkomplexes „Sponsoring: Erlass einer Richtlinie betreffend das „aktive“ Sponsoring sowie einer Richtlinie betreffend das „passive“ Sponsoring, die jeweils für sämtliche Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam gelten, vgl. Ziff. 2.1, insb. 2.1.5 und 2.1.6
- Beiden Richtlinien ist ein weites Verständnis des Begriffs „Sponsoring“ zugrunde zu legen: Erfasst sind jeweils Sponsoring, Spenden und ähnliche Zuwendungen, vgl. Ziff. 2.1.3
- Richtlinie betr. „aktives“ Sponsoring:
 - Zentrale Regelungsgegenstände der Richtlinie, vgl. Ziffer 2.1.5

- Die Relevanz potenzieller „weiterer rechtlicher Grenzen“ soll näher geprüft werden, vgl. Ziff. 2.1.4.4)
- Regelungsgegenstände der Richtlinie betr. „passives“ Sponsoring, vgl. Ziffer 2.1.6
- Eine nähere steuerrechtliche Prüfung wird empfohlen, vgl. Ziff. 2.1.7

3.2 Compliance Richtlinie

- Erlass einer Compliance Richtlinie mit Geltung für alle Unternehmen, an denen die Landeshauptstadt Potsdam beteiligt ist, vgl. Ziff. 2.2, insb. 2.2.4ff.
- Die Compliance Richtlinie soll Mindeststandards für alle Unternehmen setzen, vgl. Ziffer 2.2.4.
 - Der Compliance Richtlinie liegt ein weites Verständnis des Begriffs „Compliance“ zugrunde: Compliance bedeutet „Beachtung aller verbindlichen Verhaltensanforderungen und organisatorische Maßnahmen zur Prävention und Repression von Verstößen“, vgl. Ziff. 2.2.3
 - Das Compliance Programm soll zweistufig aufgebaut sein: Mindeststandards der Compliance Richtlinie sind durch die Unternehmen zu adaptieren und um Regelungen zu ergänzen, die den unternehmensspezifischen Risikolagen Rechnung tragen; zusätzlich wird eine Evaluierung, sowie ggf. Ergänzung und Vereinheitlichung in den Unternehmen bereits bestehender Regelungen empfohlen, vgl. Ziff. 2.2.4.
 - Regelungsinhalte der Compliance Richtlinie („Mindeststandards“), vgl. Ziff. 2.2.5.
- Compliance Organisation
 - Empfohlen wird eine unternehmensübergreifende Verständigung auf eine einheitliche Verfahrensweise zum Schutz von Hinweisgebern, wobei es den Unternehmen grundsätzlich selbst überlassen sein soll, wie das Hinweisgebersystem ausgestaltet werden soll, vgl. Ziff. 2.2.6.
 - Die Landeshauptstadt Potsdam gibt den Rahmen vor, der für die Holdinggesellschaften bindend ist, darüber hinaus verantworten und organisieren die Holdinggesellschaften die Einhaltung des Rahmens durch die von ihnen gehaltenen Unternehmen selbst, vgl. Ziff. 2.2.6.1.

3.3 Richtlinie „Geschäftsführer“

- Erlass einer Richtlinie zur Stärkung des Einflusses der Stadtverordnetenversammlung auf die Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern sowie den Abschluss und die Beendigung von Geschäftsführeranstellungsverträgen, vgl. Ziff. 2.4.2 insb. zu den Regelungsinhalten dieser Richtlinie.

3.4 Änderungen in Gesellschaftsverträgen

- Zur Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtsräte: Vereinheitlichung der Gesellschaftsverträge, so dass diese die in § 11 Abs. 9 des Mustergesellschaftsvertrages für Gesellschaften mit Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften vorgesehenen Regelungen widerspiegeln (Informationspflicht der Geschäftsführung, dem Aufsichtsrat turnusmäßig Informationen in standardisierter Form zur Verfügung zu stellen), vgl. Ziff. 2.4.1.1.
- Änderung der Gesellschaftsverträge zur Lockerung der (gesellschaftsrechtlichen) Verschwiegenheitspflichten, denen Aufsichtsratsmitglieder und Gesellschaftervertreter

unterliegen, vgl. Ziff. 1.4.1 Diese Änderungen könnten durch eine Informationsrichtlinie für Mitglieder von Aufsichtsräten und Gesellschaftervertreter flankiert werden, in der Grundlagen, Reichweite und Grenzen der Informationspflichten der Mitglieder von Aufsichtsräten und Gesellschaftervertretern näher beschrieben werden.

- Soweit erforderlich, Änderung der Gesellschaftsverträge der Stadtwerke Potsdam GmbH, der PRO POTSDAM GmbH, der Energie und Wasser Potsdam GmbH dahingehend, dass zwei Geschäftsführer vorgesehen werden. Entsprechende Änderung des Gesellschaftsvertrags der Klinikum Ernst von Bergmann GmbH, jedoch unter Berücksichtigung der krankenhausrechtlichen Besonderheiten, vgl. Ziff 2.3.4.
- Änderung der Gesellschaftsverträge zur Übertragung des in der PRO POTSDAM Gruppe etablierten Modells der gemischten Gesamtvertretung, vgl. Ziff. 2.2.3 und 2.2.4

3.5 Änderung im PCGK-LHP

- Ergänzung der Bestimmungen bzgl. „Compliance“ unter Berücksichtigung des Public Corporate Governance Kodex des Bundes, vgl. Ziff 2.2.3.3.
- Änderung zum Ausschluss von Personenidentitäten zwischen dem Vertreter in der Gesellschafterversammlung einer Gesellschaft und der Mitgliedschaft im Aufsichtsrat dieser Gesellschaft, ggf. ergänzt um die Bestimmung, dass fachlich zuständige Beigeordnete mit dem Aufsichtsratsvorsitz betraut werden sollen, vgl. Ziff. 2.2.4.
- Ergänzung dahingehend, dass die Übernahme von mehr als zwei Aufsichtsratsmandaten durch von der Landeshauptstadt Potsdam entsandte oder gewählte Aufsichtsräte vermieden wird, vgl. Ziff. 2.2.4.
- Ergänzung der Bestimmungen zur Qualifikation der Mitglieder von Aufsichtsräten, vgl. Ziff. 2.4.1.3.
- Ergänzung der Bestimmungen betreffend variable Vergütungsbestandteile von Geschäftsführergehältern, vgl. Ziff. 2.4.2.
- Ggf. Ergänzung zur Einführung einer „Karenzzeit“ beim Wechsel von Beamten oder Angestellten der Landeshauptstadt Potsdam in Führungspositionen der kommunalen Unternehmen, vgl. Ziff. 2.3.4.
- Erweiterung der Bestimmungen betreffend Berichtspflichten, vgl. Ziff. 2.5.1.4.
- Änderungen in Anlage 2 zum PCGK-LHP zur Fortentwicklung des Prozesses der Zielvereinbarungen mit den Unternehmen der Landeshauptstadt Potsdam und Entwicklung einer kohärenten Eigentümerstrategie, vgl. Ziff. 2.5.2.

3.6 Überprüfungsanregungen

- Überprüfung, ob die Errichtung der „Enkelgesellschaften“ jeweils auf nachvollziehbaren steuerlichen, rechtlichen oder betriebswirtschaftlichen Gründen beruhte und ob die bestehenden Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten erweitert werden sollen, vgl. Ziff. 2.5.3.3.
- Überprüfung der in den Gesellschaftsverträgen enthaltenen Kataloge von Beschlussgegenständen, die neben einem Gesellschafterbeschluss auf Ebene der Tochtergesell-

schaften einen Gesellschafterbeschluss auf Ebene der Muttergesellschaft erfordern, vgl. Ziff. 2.3.4.

- Überprüfung der in den Gesellschaftsverträgen enthaltenen Kataloge der Geschäftsführungsmaßnahmen, zu deren Vornahme die Zustimmung durch den Aufsichtsrat erforderlich ist, vgl. Ziff. 2.4.1.1.

4 Minderheitsvoten

In Anlehnung an § 6 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Transparenzkommission haben die den Fraktionen DIE ANDERE, DIE LINKE und Potsdamer Demokraten angehörenden Kommissionsmitglieder Minderheitsvoten zu diesem Schlussbericht vorgelegt. Diese Minderheitsvoten bilden die **Anlagen 8/1, 8/2** und **8/3**.

Anlagen

1	Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zur Einsetzung der Transparenzkommission (11/SVV/0477)
2	Teilnehmerliste
3/1	Rechtsgutachten
3/2	Kurzfassung des Rechtsgutachtens
4	Erklärung des Oberbürgermeisters vom 09. November 2011
5	Alternative Compliance-Modelle
6	Auszug aus dem Leitfaden für Mitglieder in kommunalen Vertretungen, Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen sowie Mitarbeiter in den Beteiligungsverwaltungen der Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern
7	Eckpunktepapier „Anforderungen an ein Complianceprogramm“
8/1	Minderheitsvotum „Die Andere“
8/2	Minderheitsvotum „DIE LINKE“
8/3	Minderheitsvotum „Potsdamer Demokraten“