



► Nr. VO/2016/03526
öffentlich

Lübeck, 18.03.2016

Bericht

Verantwortliche Bereiche:
1.203 - Beteiligungscontrolling

Bearbeitung: Christian Peuckert (E-Mail: christian.peuckert@luebeck.de Telefon: 122-2031)

Beteiligungssteuerung über eine Beteiligungsholding

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
13.04.2016	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
26.04.2016	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
28.04.2016	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

Berichtsauftrag der Bürgerschaft vom 23.02.2012 (TOP 4.1, Drs. Nr. 572)

Verfahren:

Beteiligte Bereiche/Projektgruppen: 1.300: Anmerkungen wurden eingearbeitet
Ergebnis:

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
gem. § 47 f GO ist erfolgt:
Begründung:

<input type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>

Ja

Nein

Die Belange von Kindern und Jugendlichen
sind nicht berührt.

Bericht:

s. Anlage

Anlagen :

– Bericht

Bürgermeister Bernd Saxe

Bericht an die Bürgerschaft über die Prüfung der Einführung einer Beteiligungsholding in der Hansestadt Lübeck

I. Anlass: Bürgerschaftsbeschluss vom 23.02.2012 (TOP 4.1)	2
II. Bericht.....	3
1. Beteiligungssteuerung in der Hansestadt Lübeck – Ist-Situation.....	3
1.1 Beteiligungsportfolio.....	3
1.2 Steuerungsstruktur und -abläufe.....	5
2. Gestaltungsmöglichkeiten einer Holding	8
2.1 Holding.....	8
2.2 Beherrschende Holding	9
2.3 Holdingtypen	9
3. Steuerung mit einer beherrschenden Beteiligungs-Holding.....	11
3.1 Organisation	11
3.2 Bildung der Beteiligungs-Holding	12
3.3 Organe der Beteiligungs-Holding	13
4. Besteuerung der Beteiligungs-Holding	16
4.1 Ertragssteuern	16
4.2 Grunderwerbsteuer	16
III. Ergebnis	17
1. Steuerung: Nachteile überwiegen Vorteile	17
2. Zentrale Dienstleistungen mit und ohne Beteiligungs-Holding denkbar	19
3. Steuerliche Risiken erheblich	20
4. Fazit.....	20

Beteiligungssteuerung über eine Beteiligungsholding

I. Anlass: Bürgerschaftsbeschluss vom 23.02.2012 (TOP 4.1)

Die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck hat in ihrer Sitzung am 23.02.2012 folgende Beschlüsse gefasst :

- 1. Der Bürgermeister wird beauftragt, bis zur Januar-Sitzung der Bürgerschaft 2013 Vorschläge zur Neuorganisation der städt. Beteiligungssteuerung zu erstellen.*
- 2. Dabei ist unter Berücksichtigung steuerlicher Aspekte insbesondere die Bildung einer alle Beteiligungen umfassenden „Beteiligungs-Holding Hansestadt Lübeck zu verfolgen, die neben der direkten Beteiligungssteuerung auch Zentralfunktionen zur Schaffung von Synergien durch übergreifende Dienstleistungen (z.B. IT, Finanz- und Rechnungswesen, Asset owner, Personalwesen, Beschaffung u.ä.) vorhält. Die Beteiligungs-Holding soll als beherrschende Konzernmuttergesellschaft ausgeprägt werden.*
- 3. Eine wirksame politische und wirtschaftliche Kontrolle der Beteiligungen erfolgt weiterhin durch die von der Bürgerschaft bestimmten Repräsentanten in den Aufsichtsräten sowie des Aufsichtsrates der Beteiligungs-Holding. Dabei bleiben grundlegende strategische Angelegenheiten und Zielbestimmungen der Zustimmung der Bürgerschaft unterworfen.*
- 4. Die Gesellschafterversammlung besteht aus dem Bürgermeister und den Senatorinnen und Senatoren*
- 5. Die Beteiligungs-Holding ist dabei personell so auszustatten, dass für die Aufsichtsratsmitglieder eine wirksame Mandatsträgerbetreuung der Beteiligungen zur Begleitung der Überwachungs- und Kontrollfunktion sowie zur Vorbereitung wichtiger Entscheidungen gewährleistet ist.*

Der nachfolgende Bericht kann erst mit erheblichem zeitlichem Verzug vorgelegt werden. Ursächlich hierfür ist insbesondere, dass die Planstelle des wissenschaftlichen Mitarbeiters im Beteiligungscontrolling, in dessen Aufgabenbereich die Federführung der Bearbeitung fällt, für mehr als zwei Jahre unbesetzt war und die disponiblen Personalressourcen vorrangig benötigt wurden, um die Erarbeitung, Einführung und Umsetzung des Lübecker Public Corporate Governance Kodex sicherstellen zu können. Darüber hinaus haben mit Priorität zu erledigende aktuelle Zusatzaufträge, insbesondere zum Thema SeniorInneneinrichtungen, die Erledigung weiter hinausgezögert. Die Bürgerschaft wurde über den Erledigungsstand in den Kontrollberichten fortlaufend informiert.

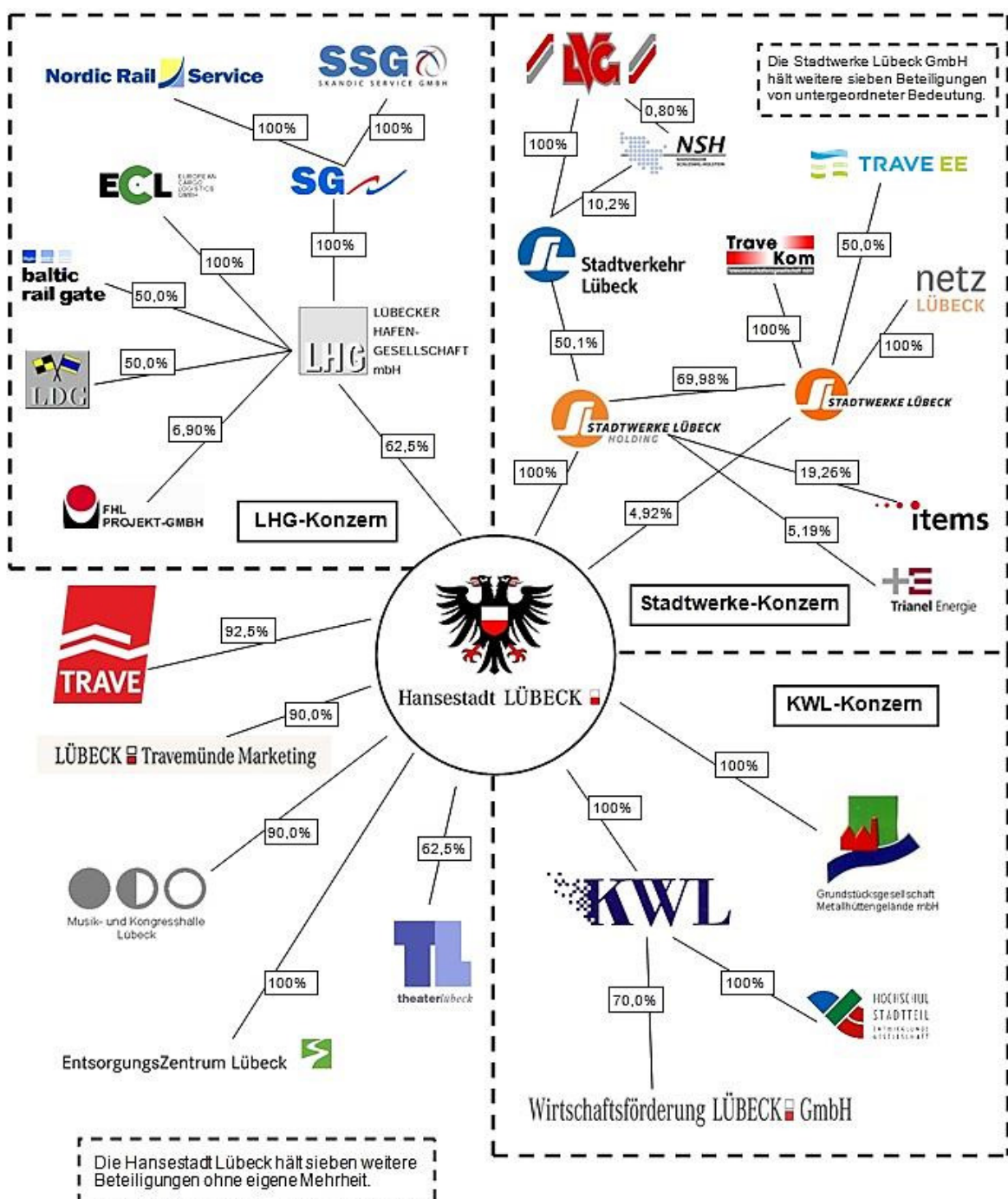
II. Bericht

1. Beteiligungssteuerung in der Hansestadt Lübeck – Ist-Situation

1.1 Beteiligungsportfolio

Die Hansestadt Lübeck nimmt im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung vielfältige Aufgaben in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereichen wahr. Einen erheblichen Anteil ihrer öffentlichen Aufgaben hat sie an ausgegliederte Einrichtungen übertragen, die als Sondervermögen (z. B. Entsorgungsbetriebe, Lübecker Schwimmbäder) oder Kapitalgesellschaften (z. B. Stadtwerke, Lübecker Hafen-Gesellschaft, KWL) organisiert sind.

Zurzeit ist die Hansestadt Lübeck unmittel- und mittelbar an über 30 Kapitalgesellschaften beteiligt, die in die weiteren Betrachtungen einbezogen werden.



Das Lübecker Beteiligungsportfolio setzt sich im Wesentlichen aus den drei großen Konzernen (Stadtwerke, LHG und KWL) mit ihren Tochter- und Enkelgesellschaften sowie den Unternehmen, in denen die Hansestadt Lübeck als Mehrheitsgesellschafterin einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, zusammen. Dazu zählen die Entsorgungszentrum Lübeck GmbH (EZL), die Theater Lübeck gGmbH (TL), die Grundstücks-Gesellschaft TRAVE mbH (TRAVE), die Lübecker Musik- und Kongreßhallen GmbH (MuK) und die Lübeck und Travemünde Marketing GmbH (LTM).

An sechs weiteren Unternehmen besitzt die Hansestadt Lübeck Minderheitsbeteiligungen, die strategischen Zwecken dienen. Vorteile werden insbesondere auf dem Gebiet der gemeinsamen Aufgabenkoordination und Informationsversorgung erzielt. Die Beteiligung an der BQL Berufsausbildungs- und Qualifizierungsagentur Lübeck GmbH gehört als Gemeinschaftsunternehmen der Hansestadt Lübeck und der Vorwerker Diakonie jedem Gesellschafter zur Hälfte.

Das wesentliche Ziel der Ausgliederungen besteht u. a. darin, in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern flexibel auf unterschiedliche Markterfordernisse und Marktherausforderungen reagieren zu können. Außerdem wurde so der Gedanke verwirklicht, die Gesellschaften für öffentlich-rechtliche und privatwirtschaftliche Partner zu öffnen, um auf diesem Wege zusätzliche Expertise und Kapital in die Geschäftstätigkeit der Gesellschaften einzubringen.

Ein Blick auf die Gesellschaften im Beteiligungsportfolio der Hansestadt Lübeck zeigt, dass diese in verschiedenen Branchen tätig und die Geschäftsfelder infolgedessen sehr heterogen sind. Daraus lassen sich unterschiedliche Anforderungen ableiten, beispielsweise in Bezug auf die notwendigen Marktkenntnisse und die erforderliche Leitungskompetenz der Geschäftsführungen und Führungskräfte, das bestehende Risikoumfeld für die Gesellschaft und die zu tragenden Risiken für die Gesellschafter sowie die Kenntnisse über und die Bindung der Kunden.

So liegen etwa die Geschäftsfelder des Stadtwerke-Konzerns in den Bereichen der Energieversorgung und -dienstleistung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der Telekommunikation. Empfänger der Leistungen sind hauptsächlich die Bürger der Hansestadt Lübeck sowie der umliegenden Gemeinden, darüber hinaus auch Gewerbetreibende und Unternehmen. Im Konzern der Lübecker Hafen-Gesellschaft zeigt sich dagegen ein anderes Bild. Die Geschäftsfelder sind der Betrieb von Terminals als öffentliche Hafenanlage, Stau- und Umschlagsleistungen sowie vielfältige Dienstleistungen auf dem Gebiet von Transport und Logistik. Den Kundestamm bilden Reedereien, Speditionen sowie Industrieunternehmen. Die Gesellschaften des KWL-Konzerns übernehmen zwei wichtige Geschäftsfelder: Die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in der Hansestadt Lübeck sowie das Geschäft mit gewerblichen Immobilien. Kunden der KWL sind in erster Linie kleine und mittelständische Betriebe sowie größere Konzerne aus Lübeck und der Umgebung.

Von den konzernunabhängigen Beteiligungen übernimmt die TRAVE mit der Bereitstellung von Wohnraum zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen eine wichtige Aufgabe. Zudem kann sie alle im Bereich der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, des Städtebaus und der dazugehörigen Infrastruktur anfallenden Aufgaben durchführen. Die Tätigkeit der LTM umfasst die Vermarktung und Durchführung aller touristischen Serviceangebote für das Stadtgebiet Lübeck einschließlich des Ostseeheilbades Travemünde. Die TL hat die Pflege und Förderung der Musik-, Schauspiel- und Tanzkunst zum Zweck. Gegenstand der MuK sind der Betrieb, die Verwaltung und die Unterhaltung der durch Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Hansestadt Lübeck zur Bewirtschaftung überlassenen städtischen Gebäude, Anlagen und Einrichtungen der Musik- und Kongresshalle.

Durch Beschluss der Bürgerschaft am 29.11.2012 wurde der Bürgermeister beauftragt, ein Konzept zur Fusion der städtischen Gesellschaften KWL (inkl. WiFö), LTM und MuK GmbH zu prüfen und der Bürgerschaft zu berichten. Der vorgelegte Bericht „Zusammenlegungsmöglichkeiten der Gesellschaften KWL, WiFö, LTM und MuK“ – VO/2013/00987 erörtert u. a. die Vor- und Nachteile einer Fusion der vier Beteiligungen sowie deren mögliche Zusammenführung im Verbund einer Holding. Im Fazit wird klargestellt, dass eine Fusion der genannten Gesellschaften die schwierigste Lösung wäre. Sowohl die zu klärende Fülle an gesellschaftsrechtlichen Fragen als auch die risikobehafteten steuerlichen, personellen und wirtschaftlichen Aspekte würden ein kosten- und zeitintensives Verfahren notwendig machen. Deshalb lautete die Empfehlung, auf eine Fusion zu verzichten. Stattdessen wurde vorgeschlagen, auf vertraglicher Basis zwischen den Gesellschaften Regelungen für eine verbesserte Effizienz im administrativen Bereich zum Nutzen aller städtischen Beteiligungen zu suchen. Der Bericht ist von der Lübecker Bürgerschaft in der Sitzung am 28.11.2013 zur Kenntnis genommen worden.

1.2 Steuerungsstruktur und -abläufe

Das Umsatzvolumen aller städtischen Beteiligungen liegt bei ungefähr 700 Mio. Euro pro Jahr und entspricht damit dem Volumen des Haushalts der Hansestadt Lübeck. Im Hinblick auf die dauerhafte und wirtschaftliche Erbringung der Leistungen sowohl für die Einwohnerinnen und Einwohner als auch für die strategische Steuerung durch die Hansestadt Lübeck als Eigentümerin ist dies mit einer großen Verantwortung verbunden.

Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, hat die Bürgerschaft bereits mit ihren Grundsatzbeschlüssen im Jahr 2001 eine umfassende Neuordnung der Beteiligungssteuerung, die Einführung von Steuerungsinstrumenten und die Etablierung eines internen Beteiligungscontrollings vorgenommen. Modifiziert und ergänzt durch gesetzliche Vorgaben und die Erfahrungen aus der praktischen Beteiligungssteuerung wurden später die Grundsätze und Standards für gute Unternehmensführung, die im Lübecker Public Corporate Governance Kodex (PCGK) festgehalten sind, gemeinsam von der Politik und der Verwaltung und in Abstimmung mit den städtischen Beteiligungen entwickelt und von der Bürgerschaft im Juni 2014 verabschiedet. Die im PCGK beschriebenen Strukturen, Instrumente und Prozesse sowie die Regelungen zur Rechenschaftslegung sind geeignet, Transparenz zu schaffen und das Vertrauen in das Handeln der gesellschaftsrechtlichen Organe und städtischen Gremien zu stärken und eine verantwortliche und angemessene Steuerung der Beteiligungen sicherzustellen. Auf diese Weise sollen die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen kontinuierlich gesteigert werden.

Die Steuerung und das Controlling der städtischen Beteiligungen werden danach wie folgt wahrgenommen:

Bürgerschaft

Die grundlegende Steuerung der Beteiligungen, wie die Festlegung der Ziele und Grundsätze der wirtschaftlichen Betätigung, obliegt der Bürgerschaft. Die Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (GO) sieht Entscheidungen vor, die der Bürgerschaft vorbehalten sind. Beispielhaft seien hier die Gründung von Gesellschaften und Tochtergesellschaften, die Bestellung der Aufsichtsratsmitglieder und die wesentliche Änderung von Gesellschaftsverträgen genannt. Wichtige strategische Entscheidungen in den Gesellschaften sind ebenfalls der Bürgerschaft vorab zur Entscheidung vorzulegen. Die Umsetzung der Vorgaben der Bürgerschaft in den Gesell-

schaften wird durch den Gesellschaftervertreter durch Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung bzw. durch ihre gewählten oder entsandten Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsräten vorgenommen.

Hauptausschuss

Dem Hauptausschuss als Beteiligungsausschuss der Lübecker Bürgerschaft obliegt nach § 45 b Abs. 4 GO und der Hauptsatzung die Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung und der privatrechtlichen Beteiligungen der Hansestadt Lübeck. Ihm wird dazu über die Geschäftsverläufe und die wirtschaftliche Entwicklung der städtischen Beteiligungsunternehmen regelmäßig berichtet. Zu diesem Zweck erstellen die Beteiligungen insbesondere Quartalsberichte mit den hierfür notwendigen Informationen. Sie dienen den Adressaten als standardisierte Informationsquelle zum Erkennen von Steuerungsbedarf und bilden damit die Grundlage für die Entscheidungsfindung. Darüber hinaus wird der Hauptausschuss über wichtige Entwicklungen in den Gesellschaften, auch zwischendurch, unverzüglich unterrichtet.

Gesellschafterversammlung

Die Gesellschafterversammlung ist das höchste Organ der Gesellschaft. Ihr gehören die rechtlichen Vertreter und Vertreterinnen der Gesellschafter an (Gesellschaftervertreter/-innen).

Der Gesellschaftervertreter der Hansestadt Lübeck ist der Bürgermeister (§ 104 GO) als deren gesetzlicher Vertreter. Er kann sich in dieser Funktion durch andere Personen per Vollmacht vertreten lassen. Die Vertreter des Bürgermeisters sind in erster Linie die fachlich zuständigen Senatoren/-innen. Für den Fall, dass auch die Senatoren/-innen an einer Gesellschafterversammlung nicht teilnehmen können, sind die Controller des Beteiligungscontrollings bevollmächtigt, die Hansestadt Lübeck in den Gesellschafterversammlungen der städtischen Beteiligungen zu vertreten.

Ist in der Gesellschafterversammlung von Unternehmen, an denen die Hansestadt Lübeck unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 25 % beteiligt ist, ein Beschluss zu fassen, zu dem keine Empfehlung des Aufsichtsrates vorliegt, sei es weil der Aufsichtsrat etwas anderes empfohlen hat oder weil dieser Punkt bisher nicht im Aufsichtsrat behandelt worden ist, muss dieser Beschlussvorschlag den Regelungen des PCGK und der Hauptsatzung entsprechend dem Hauptausschuss zur Entscheidung vorgelegt werden.

Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat ist das wichtigste Kontrollorgan der Gesellschaft. Er hat insbesondere die Geschäftsführung zu beraten und zu überwachen und Empfehlungen zu den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung abzugeben.

Die GO sieht vor, dass die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, haben soll (§ 102 Abs. 1). Der Gesellschaftsvertrag soll ein Weisungsrecht der Gemeinde gegenüber den Aufsichtsratsmitgliedern regeln, soweit die Bestellung nicht gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 102 Abs. 5). Die Aufsichtsratsmitglieder sollen im Sinne der Beschlüsse der Gemeindevertretung handeln und der Gemeindevertretung gegenüber auskunftspflichtig sein (§ 104).

Die Hansestadt Lübeck kommt diesen gesetzlichen Verpflichtungen nach. Über gesellschaftsvertragliche Regelungen wird grundsätzlich ein Aufsichtsrat eingerichtet und zur Berücksichtigung auch der städtischen Interessen verpflichtet (vgl. B.2.3 PCGK und den Muster-Gesellschaftsvertrag). Im Gesellschaftsvertrag wird zudem grundsätzlich ein Weisungsrecht der Hansestadt Lübeck verankert. Letzteres ist jedoch nur bei sog. fakultativen Aufsichtsräten möglich, nicht hingegen in den Gesellschaften, in denen (z. B. aufgrund des Drittelbeteiligungsgesetzes) sog. obligatorische Aufsichtsräte bestehen und höherrangige gesellschaftsrechtliche Regelungen Weisungsrechte ausschließen. Die städtischen Vertreter/-innen in den Aufsichtsräten bestimmt die Bürgerschaft (B.2.3.2 PCGK). Die Vertretung der Hansestadt Lübeck in den Aufsichtsräten erfolgt nicht durch die hauptamtliche Verwaltung – diese (Bürgermeister und Senatoren/-innen) nimmt die Aufgaben der Gesellschaftervertretung wahr (vgl. B.1.2 PCGK).

Geschäftsführung

Die Geschäftsführungen leiten die städtischen Beteiligungen und tragen die Verantwortung für die operative Geschäftsentwicklung. Sie sind nach Außen die gesetzlichen Vertreter ihrer Gesellschaft. Im Innenverhältnis haben sie das Recht und die Pflicht, den Ablauf der kommunalen Unternehmen durch Anordnungen so zu steuern, dass der Gesellschaftszweck erreicht wird. Sie werden hierbei durch den Aufsichtsrat beraten und überwacht. Für Entscheidungen, die über das operative Geschäft hinausgehen, ist nach den Regelungen des Gesellschaftsrechts und des PCGK, die derzeit auch in den entsprechenden Gesellschaftsverträgen und weiteren Gesellschaftsregelungen umgesetzt werden, grundsätzlich die Gesellschafterversammlung zuständig. Die Geschäftsführer der städtischen Gesellschaften werden gemäß den Regelungen im PCGK auf unbestimmte Zeit mit einer ordentlichen Kündigungsfrist von 12 Monaten angestellt. Ihre Bestellung ist jedoch in der Regel auf fünf Jahre befristet, damit in regelmäßigen Abständen der Erfolg ihrer Tätigkeit bewertet und über eine Weiterbeschäftigung entschieden werden kann.

Beteiligungscontrolling

Nach den Vorschriften der Gemeindeordnung hat die Gemeinde ihre wirtschaftlichen Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen effizient zu steuern und zu kontrollieren, um sicherzustellen, dass die strategischen Zielvorgaben erreicht und der öffentliche Zweck erfüllt werden. In der Verwaltung der Hansestadt Lübeck wurde aus diesem Grund der Bereich Beteiligungscontrolling eingerichtet.

Den Anstoß für den Aufbau eines Beteiligungscontrollings in der Hansestadt Lübeck hat die Bürgerschaft in Ihrer Sitzung am 17.12.1999 gegeben, in der der Bürgermeister beauftragt wurde, „ein Konzept zur Beteiligungssteuerung der städtischen Gesellschaften als Bestandteil des neuen Steuerungsmodells in der Hansestadt Lübeck zu erarbeiten.“ Die daraufhin erstellte Konzeptskizze zum Aufbau eines Beteiligungscontrollings wurde der Bürgerschaft am 08.02.2001 vorgelegt. Darin sind u. a. die Zielsetzung, Aufgaben, Instrumente und Verantwortlichkeiten zur künftigen Beteiligungssteuerung dargestellt worden. Für die Steuerungsunterstützung wurde alternativ sowohl die Errichtung eines verwaltungsinternen Beteiligungscontrollings als auch die externe Wahrnehmung dieser Aufgaben durch Ausgliederung in eine Beteiligungs- und Beratungsgesellschaft dargestellt.

In der Bürgerschaftssitzung am 26.04.2001 wurde der Bürgermeister mit der Umsetzung der Konzeptskizze und der Einrichtung eines leistungsfähigen internen Beteiligungscontrollings be-

auftragt. Damit hat die Bürgerschaft den Willen kundgetan, die Unterstützungsleistungen bei der Beteiligungssteuerung verwaltungsintern durchführen zu lassen. Entsprechend den Anforderungen und den zukünftig zu erledigenden Aufgaben ist der eingerichtete Bereich Beteiligungscontrolling daraufhin sukzessive mit den notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen ausgestattet worden.

Die Beteiligungssteuerung erfordert ein leistungsfähiges Beteiligungscontrolling als Steuerungsunterstützung. Diesem trägt der Lübecker Public Corporate Governance Kodex (PCGK) in Abschnitt B.1.3 Rechnung. Danach hält der die Bürgermeisterin / der Bürgermeister im Rahmen ihrer / seiner Zuständigkeit für die Organisation und den Geschäftsgang der Stadtverwaltung ein Beteiligungscontrolling als Teil der hauptamtlichen Verwaltung vor.

Der Bereich Beteiligungscontrolling nimmt aktuell umfassende Aufgaben des Beteiligungsmanagements und Unterstützungsleistungen bei der Beteiligungssteuerung wahr. Dazu gehören:

- die Informationsbeschaffung, die Informationsauswertung und –bewertung sowie die Informationsvermittlung an diejenigen in Politik und Verwaltung, die mit der Steuerung und Aufsicht der städtischen Gesellschaften betraut sind (Berichtswesen und Controlling);
- die Prüfung von Grundsatzfragen des Beteiligungsmanagements;
- die Mandatsbetreuung für städtische Aufsichtsratsmitglieder;
- die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion in Vertretung für die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister und die Senatorinnen und Senatoren sowie die Teilnahme an Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen;
- die Beteiligungsverwaltung und das Vertragsmanagement.

Aktuell setzt das Beteiligungscontrolling die Implementierung des Lübecker Public Corporate Governance Kodexes (PCGK) in den städtischen Unternehmen und Beteiligungen um.

Die Umsetzung des Bürgerschaftsbeschlusses zur PCGK-Einführung in den Gesellschaften verläuft in mehreren Stufen. Die ersten Schritte sind mit den Grundsatzbeschlüssen zur Einführung des Lübecker PCGKs in den Gesellschaften durch den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung sowie die Erarbeitung Kodex-konformer Muster-Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen für Organe und Dienstverträge gesetzt. Im gegenwärtigen Schritt werden die derzeit gültigen Gesellschaftsverträge und Geschäftsordnungen überprüft, der Anpassungsbedarf an die Regelungen im Kodex ermittelt, ggf. mit den Mitgesellschaftern abgestimmt und abschließend mit einer Aufsichtsratsempfehlung sowie einem Gesellschafterbeschluss entsprechend geändert. Im 2. Halbjahr 2016 soll erstmals ein PCGK-Bericht veröffentlicht werden, der u. a. die Entsprechenserklärungen für das Jahr 2015 enthält.

2. Gestaltungsmöglichkeiten einer Holding

2.1 Holding

Im GmbH-Recht sind keine gesetzlichen Regelungen vorhanden, die Gestaltungsmöglichkeiten für Beziehungen zwischen Unternehmen, insbesondere solcher, die einem Konzern angehören, beschreiben. Um gesellschaftsrechtlich Beziehungen zu gestalten und zu beurteilen, ist der Rückgriff auf die Bestimmungen im Aktiengesetz erforderlich. In den nachfolgenden Abschnitten werden deshalb die entsprechenden Regelungen herangezogen und in sinngemäßer Auslegung für die GmbH angewandt.

Eine Holding ist ein auf die Verwaltung und den Erwerb von Beteiligungen gerichtetes selbständiges Unternehmen. Die Holding besteht aus mindestens zwei Ebenen, der Muttergesellschaft (Holding-Gesellschaft) und den/dem rechtlich selbstständigen Tochterunternehmen, an denen die Holding-Gesellschaft eine Kapitalbeteiligung hält. Kennzeichnend für den betrieblichen Hauptzweck der Muttergesellschaft ist die auf Dauer angelegte Beteiligung an dem einen oder mehreren Tochterunternehmen.

Im Sprachgebrauch enthält die Verwendung des Begriffs „Holding“ eher den Hinweis auf eine Konzernleitungsfunktion der Gesellschaft.

2.2 Beherrschende Holding

Die Holding und ihre Beteiligung(en) bilden gemeinsam stets einen Konzern und sind Konzernunternehmen, wenn eine Mehrheitsbeteiligung oder/und ein Beherrschungsvertrag vorliegen. D. h. entweder gehen sie eine hierarchische Beziehung in Form von Über- und Unterordnung ein (Unterordnungskonzern) oder aufgrund von Unternehmensverträgen (Beherrschungsvertrag) entsteht unwiderlegbar ein Vertragskonzern zwischen den vertragsschließenden Unternehmen (§ 18 Abs. 1 Satz 2 AktG).

Konzerne stellen Konstrukte aus rechtlich selbständigen Unternehmen dar. Dabei sind nach der Definition in § 18 Abs. 1 AktG mindestens zwei Unternehmen unter einheitlicher Leitung zusammengefasst, ein Unternehmen ist herrschendes und ein oder mehrere sind abhängige Unternehmen, die ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit eingebüßt haben. Die abhängigen Unternehmen bleiben jedoch rechtlich selbstständig. Die kennzeichnende Eigenschaft abhängiger Unternehmen ist, dass ein anderes Unternehmen (herrschendes Unternehmen) unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann (§ 17 Abs. 1 AktG). Der Einfluss eines Unternehmens ist dann beherrschend, wenn es seiner Art nach der Einflussnahmemöglichkeit eines Mehrheitsgesellschafters entspricht (dann liegt eine beherrschende Holding vor). Von einem in Mehrheitsbesitz stehenden Unternehmen wird vermutet, dass es von dem an ihm mit Mehrheit beteiligten Unternehmen abhängig ist (§ 17 Abs. 2). Mehrheitsbesitz führt regelmäßig dazu, dass man die Geschäfte der abhängigen Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar beherrschen kann. Die Vermutung greift sowohl bei Stimmen- als auch bei Kapitalmehrheit und gilt ebenso bei mehrstufiger Abhängigkeit. Entscheidend für einen beherrschenden Einfluss ist nach der Rechtsprechung, dass das Unternehmen maßgeblichen Einfluss auf die personelle Besetzung der Verwaltungsorgane der Beteiligungsgesellschaft (z. B. Aufsichtsrat, Geschäftsführung) hat und hierdurch über rechtlich gesicherte Möglichkeiten verfügt, Konsequenzen für den Fall des Widersetzens gegen seine Vorgaben anzudrohen (wie z. B. keine erneute Wiederbestellung zum Geschäftsführer/-in, keine Wiederwahl in den Aufsichtsrat) und diese das einflusskonforme Verhalten wahrscheinlich machen. Die tatsächliche Ausübung des Einflusses ist nicht erforderlich, ausreichend ist bereits die bloße Möglichkeit der Einflussnahme.

2.3 Holdingstypen

Die Arten von Holdinggesellschaften können nach Funktionen und Hierarchien kategorisiert werden, wobei Mischformen nicht ungewöhnlich sind. Es gibt zwei Grundtypen, die Finanz-Holding und die Management-Holding. Beide Typen sind auch beherrschende Holding, wenn sie in den/dem abhängigen Unternehmen über die Mehrheit der Stimmrechte in der Gesellschafterversammlung verfügen, die Möglichkeit besitzen die Mehrheit der Mitglieder des die

Finanz- und Geschäftspolitik bestimmenden Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans zu bestellen oder abzurufen oder die Finanz- und Geschäftspolitik des/der abhängigen Unternehmen aufgrund eines mit diesen/-m Unternehmen geschlossenen Beherrschungsvertrages beeinflussen können.

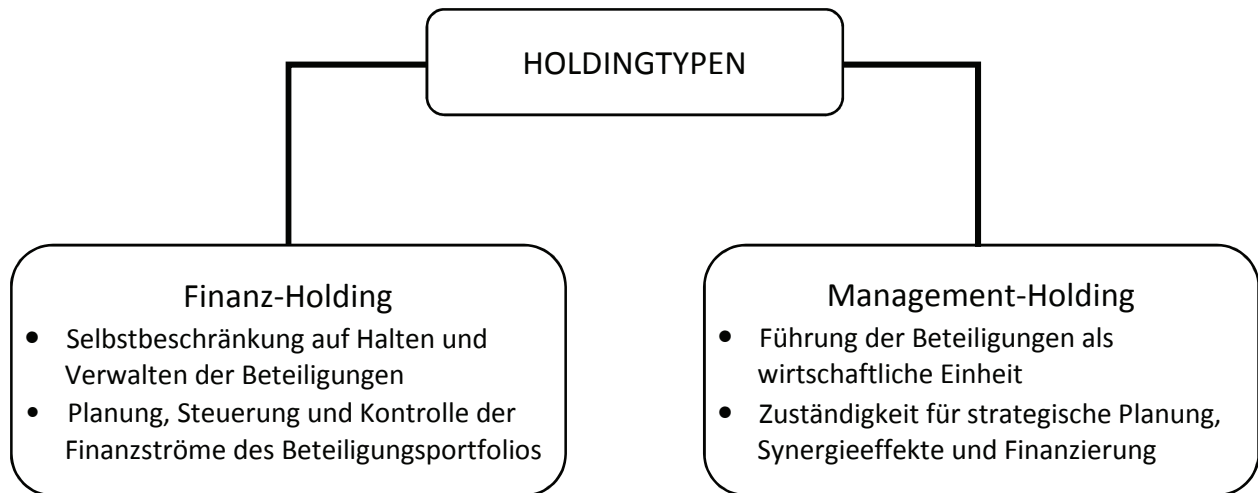


Abb. Grundtypen einer Holding

a) Finanz-Holding

Die Finanz-Holding verwaltet im Gegensatz zur operativ tätigen Management-Holding primär ihre Beteiligungen. Die gehaltenen und verwalteten Beteiligungen reichen meist von wenigen Prozent bis 100 %. Von der Finanz-Holding geht Führungseinfluss weder durch operative Leitung noch in Form strategischer Vorgaben in ihren Tochtergesellschaften aus. Sie übt ihre Rechte durch Kontrollinstitutionen, wie Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung und Satzungs-gestaltung aus. Ihren Einfluss in den Organen nutzt sie, um die zu erreichenden monetären Größen vorzugeben und finanzielle Ressourcen zielgerichtet zu lenken.

b) Management-Holding

Die Management-Holding hält mindestens die einfache Mehrheit am gezeichneten Kapital und übt einen direkten Einfluss auf ihre abhängigen Tochterunternehmen aus. Das Ziel ist die einheitliche Leitung als Konzern. Der Führungseinfluss kann über Unternehmensverträge weiter untermauert werden (z. B. Beherrschungsvertrag). Wie eng und ausgeprägt der Einfluss der Management-Holding auf die Tochtergesellschaften ist, hängt von der Organisation und strate-gischen Ausrichtung ab.

Die schlanke Management-Holding beschränkt sich auf die Wahrnehmung eines grundlegen-den Führungseinflusses. Sie hat kein eigenes operatives Geschäft. Anders als die Finanz-Holding hält sie jedoch nicht nur die Beteiligungen an den Tochtergesellschaften, sondern führt diese auch. Zu diesen Führungsaufgaben gehören typischerweise die Festlegung der strategi-schen Geschäftsfelder, die Besetzung von Führungspositionen und die Steuerung des Kapital-flusses innerhalb des Konzerns. Ein Vorteil dieser Holdingform ist die Flexibilität, da jedes Toch-terunternehmen die Strategien für sein Geschäftsfeld selbst entwickelt.

Die integrierte Management-Holding nimmt dagegen einen tiefer gehenden Einfluss bis in die Tagesgeschäfte seiner Tochtergesellschaften wahr. Die Holding als Muttergesellschaft verfügt dazu über Zentralbereiche, die neben den Führungsaufgaben auch Servicefunktionen für die

Tochtergesellschaften übernehmen (IT, Personalverwaltung, Logistik etc.). Zu diesem Zweck können Mitglieder der Geschäftsführung der Holding Leitungsfunktion in der Tochtergesellschaft übernehmen, z. B. als Geschäftsführer. Im Regelfall erarbeitet das Management der Holding gemeinsam mit den Töchtern die strategische Planung, ermittelt nutzbare Synergiepotenziale und verfolgt die Strategieumsetzung mit den dazugehörigen Maßnahmen. Die Konzernzentrale übt auf diese Weise mehr Einfluss auf die Tochterunternehmen aus.

3. Steuerung mit einer beherrschenden Beteiligungs-Holding

3.1 Organisation

Als Alternative zur unmittelbaren Steuerung durch die städtischen Gremien und ein stadtinternes Beteiligungscontrolling könnte die Steuerung und das Controlling der städtischen Gesellschaften und Unternehmen grundsätzlich auch auf eine Beteiligungs-Holding ausgelagert werden. Dieser Weg wurde beispielsweise in den Städten Mainz, Darmstadt und Leipzig eingeschlagen. Bei einer derartigen Organisation überträgt die Kommune das Beteiligungsportfolio auf eine Holding-Gesellschaft. Dennoch verbleibt in solchen Fällen auch weiterhin bei der Kommune mindestens eine Stelle, die als Bindeglied zur Holding innerhalb der Stadtverwaltung vorgehalten wird. Zudem wäre auch bei einer Beteiligungs-Holding, die Steuerungsaufgaben übernehmen soll, die Zuständigkeit des Hauptausschusses zu beachten. Zu dessen gesetzlichen – und nicht übertragbaren – Aufgaben gehört gerade die Beteiligungssteuerung (§ 45 b GO). Die Abgrenzung bzw. Überschneidung von Aufgaben der Stadt/des Hauptausschusses einerseits und der Beteiligungs-Holding andererseits wäre eine grundsätzliche Problemstellung für die Gestaltung effizienter Steuerungsprozesse.

Die Aufgabe der Holding liegt in der Verwaltung, Finanzierung und Steuerung der entsprechenden Tochtergesellschaften und Beteiligungen. Die Ausgestaltung der Beziehungen erfolgt nach einer der im Gliederungspunkt 2.3 beschriebenen Holdingarten; in Form einer Finanz-Holding oder Management-Holding. Nach dem Bürgerschaftsauftrag soll die Beteiligungs-Holding als beherrschende Konzernmuttergesellschaft ausgeprägt werden. Außerdem sollen Synergien durch übergreifende Dienstleistungen (Shared Services) geschaffen werden. Um derartige Zentralfunktionen von der Holding als beherrschende Konzernmuttergesellschaft mit erledigen zu lassen, wäre es sinnvoll, die Holding als integrierte Management-Holding zu gestalten. Diese Organisationsform wird daher für die nachfolgenden Prüfungen und Bewertungen zugrunde gelegt.

Neben der Neugründung eines Rechtsträgers als Holding, z. B. einer GmbH, die zu Gründungskosten führt, besteht die Möglichkeit, eine bereits existierende Gesellschaft als Holding zu nutzen. Da dieses eine Eigengesellschaft sein sollte, um keine Rechte und Interessen von Mitgesellschaftern beachten zu müssen, kämen in der Hansestadt Lübeck die KWL und die Stadtwerke-Holding dafür in Betracht.

Die Nutzung einer bestehenden Holding als Beteiligungs-Holding bietet den Vorteil, dass grundsätzlich auf vorhandene Strukturen zurückgegriffen werden könnte. So existieren Informationswege und Kontrollinstanzen ebenso wie die organisatorische Unterstützung der Entscheidungsträger. Aufgrund des Größenzuwachses und der Erweiterung um neue, heterogene Geschäftsfelder wäre die Organisationsstruktur in jedem Fall auszubauen. Im Gegensatz dazu entstehen bei einer Gesellschaftsneugründung nicht nur durch den Gründungsakt und die Eintragung an sich Kosten, sondern zwingend auch für den Aufbau sowie die Einrichtung der benö-

tigten Steuerungsorganisation. In die Abwägung zwischen einer Neugründung und der Nutzung einer bestehenden Holding-Gesellschaft wären auch zeitliche und personelle Aspekte einzubeziehen.

3.2 Bildung der Beteiligungs-Holding

Nach dem Bürgerschaftsbeschluss ist die Bildung einer Beteiligungs-Holding zu prüfen, die als beherrschende Konzernmuttergesellschaft alle Beteiligungen umfasst. Die Hansestadt Lübeck könnte zu diesem Zweck die Anteile an ihren Beteiligungen entweder in eine bestehende oder eine neu zu gründende Holding übertragen. Diese Übertragung könnte über eine Ausgliederung mit Gesamtrechtsnachfolge nach § 123 Abs. 3 UmwG auf die Holding erfolgen (siehe auch nachfolgende Abbildung). Dabei fände keine Vermögensreduktion bei der Hansestadt Lübeck als übertragenden Rechtsträger statt, denn sie erhielte im Gegenzug neue Anteile an der Holding (übernehmender Rechtsträger). Die Anteile entsprechen dem Wert der eingebrachten Anteile an den Beteiligungen. Die Steuerneutralität wäre bei der Anteilsübertragung durch Buchwertansatz unter Beachtung der Voraussetzungen des § 21 Umwandlungssteuergesetz (UmwStG) auf diese Weise ebenfalls gewahrt.

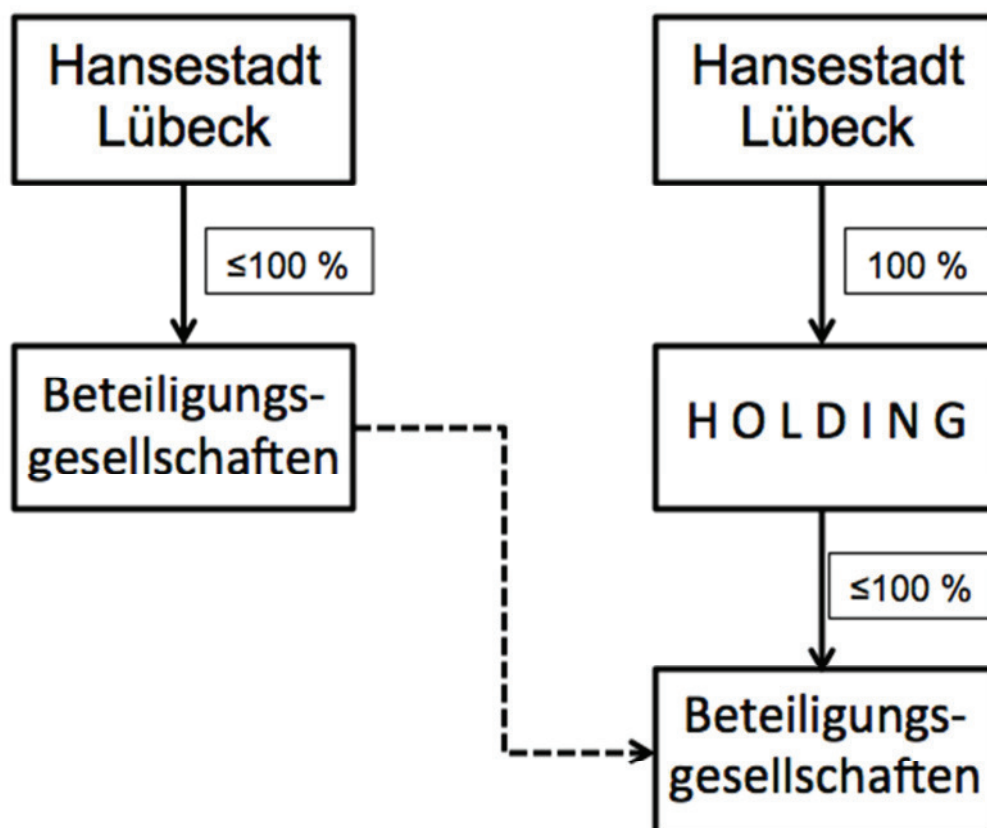


Abb. Übergang der städtischen Beteiligungen auf eine Beteiligungs-Holding

Die Hansestadt Lübeck hätte zur Umsetzung der Ausgliederung Beschlüsse in der Bürgerschaft zu fassen, die unter dem Vorbehalt der kommunalaufsichtsrechtlichen Nichtbeanstandung stünden. Vor Beschlussfassung wäre zu prüfen, inwieweit Rechte von Mitgesellschaftern/-innen beachtet werden müssten, ob durch Mitgesellschafter/-innen Ansprüche gegen die Hansestadt

Lübeck abgeleitet werden könnten und ob eine Ausgliederung des gesamten Portfolios ggf. sogar von Mitgeschaftern/-innen verhindert werden könnte. Das Umwandlungsrecht schafft hier Erleichterungen im Sinne der Hansestadt Lübeck, da gesellschaftsvertraglich vereinbarte Vinkulierungen – also Beschränkungen der Übertragbarkeit von Geschäftsanteilen – nach herrschender Meinung in einem Fall wie diesem keine Wirkung entfalten.

Schwieriger kann es sich bei in der Praxis vorkommenden Konsortialverträgen, die zwischen den Geschaftern einer GmbH geschlossen werden, verhalten. Darin können Nebenabreden zum Gesellschaftsvertrag getroffen worden sein. Bei der Übertragung von Geschäftsanteilen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge gehen die bestehenden Vertragsverhältnisse automatisch auf die Holding über. Obwohl der Konsortialvertrag eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts zwischen den Vertragsparteien begründet, in der die Geschafterstellung höchstpersönlich ist und daher grundsätzlich als nicht übertragbar angesehen wird, wird davon ausgegangen, dass auch hier eine Gesamtrechtsnachfolge eintritt. Dabei wird davon ausgegangen, dass es den Geschaftern letztendlich im Wesentlichen darauf ankommt, dass der jeweilige Geschafter an die Regelungen im Konsortialvertrag gebunden ist. Losgelöst davon ist jedoch im Einzelfall zu prüfen, ob aufgrund besonderer Umstände dem Mitgeschafter sog. Sekundärrechte (wie z.B. Kündigungs- oder Ausschlussrechte) oder sonstige vertragliche Ansprüche wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage zustehen.

Sofern Anteile an einer Beteiligung im Einzelfall nicht auf die Holding übertragen werden könnten, wäre die betreffende Beteiligung auch weiterhin direkt durch die Hansestadt Lübeck zu betreuen. Die zur Steuerung notwendigen Unterstützungsleistungen könnten dann alternativ vom verbleibenden internen Beteiligungscontrolling oder ebenfalls von der Holding im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrages wahrgenommen werden. Ein Geschäftsbesorgungsvertrag würde allerdings zusätzliche Kosten verursachen, da die Unterstützungsleistungen dann umsatzsteuerpflichtig wären.

Der Bürgerschaftsauftrag sieht vor, die Beteiligungs-Holding als beherrschende Konzernmuttergesellschaft zu gestalten. Eine Beherrschung über Gesellschaften zu entwickeln, an denen der Anteilsbesitz 100 % beträgt, dürfte unproblematisch sein. Bei Gesellschaften, an denen Dritte Anteile halten, wäre eine Einzelfallprüfung notwendig und ggf. mit den Mitgeschaftern zu verhandeln, ob diese einer Beherrschung durch die Beteiligungs-Holding zustimmen würden. Darüber hinaus hielte die Holding Anteile als Minderheitsgeschafterin. In diesen Gesellschaften wird eine Beherrschung durch die Beteiligungsholding voraussichtlich nicht zu erreichen sein.

3.3 Organe der Beteiligungs-Holding

Die Organe der Beteiligungs-Holding beständen aus der Geschafterversammlung, dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung. Sie wären entsprechend den Vorgaben im Lübecker Public Corporate Governance Kodex (PCGK) zu besetzen.

Geschafterversammlung

Alleiniger Geschaftervertreter wäre danach der Bürgermeister, da eine Beteiligungs-Holding keiner Fachbereichsleitung zugeordnet werden könnte. Der Bürgermeister könnte sich jedoch in der Geschafterversammlung durch eine Fachbereichsleitung oder, sofern dieses nicht möglich wäre, durch bevollmächtigte Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der hauptamtlichen Verwal-

tung, in der Regel des Beteiligungscontrollings, vertreten lassen. Der Prüfauftrag der Bürgerschaft geht davon aus, dass die Gesellschafterversammlung der Beteiligungs-Holding aus dem Bürgermeister und den Senator/-innen besteht. Das ist formal nicht möglich, denn einzige Gesellschafterin der Holding – und damit einziges Mitglied der Gesellschafterversammlung – wäre die juristische Person Hansestadt Lübeck, die wiederum durch den Bürgermeister nach außen vertreten wird. Gleichwohl ließe sich regeln, dass Gesellschafterbeschlüsse, die in der Beteiligungs-Holding gefasst werden sollen, vorab im Senatskreis beraten werden.

Aufsichtsrat

Nach Maßgabe des Drittelbeteiligungsgesetzes haben die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit in der Regel mehr als 500 Mitarbeitern ein Mitbestimmungsrecht im Aufsichtsrat. Es ist davon auszugehen, dass diese Zahl für die als Konzernmuttergesellschaft ausgeprägte Holding inklusive ihrer beherrschten Beteiligungen erreicht würde, da die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der von der Holding beherrschten Tochtergesellschaften in diesem Fall als solche der Holding gelten würden und es bereits Gesellschaften gibt, die unter das Drittelbeteiligungsgesetz fallen.

Demzufolge hätte die Gesellschaft einen obligatorischen Aufsichtsrat zu bilden, für den die entsprechenden Regelungen des Aktiengesetzes zwingend Anwendung finden. Der Aufsichtsrat der Beteiligungs-Holding wäre nach dem Drittelbeteiligungsgesetz zu einem Drittel mit Arbeitnehmervertretern/-innen zu besetzen. Lediglich die übrigen zwei Drittel der Aufsichtsratsmandate wären durch die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck zu bestimmen. Bei Verwendung der Stadtwerke-Holding als beherrschende Konzernmuttergesellschaft würde die zwischen der Hansestadt Lübeck, der Geschäftsführung und den Betriebsräten geschlossene Vereinbarung bis mindestens zum Jahr 2020 zur paritätischen Besetzung mit Arbeitnehmervertretern/-innen und städtischen Mitgliedern im Aufsichtsrat führen.

Nach dem Prüfauftrag wären der Beteiligungs-Holding umfassende Aufgaben der strategischen Steuerung und – über ihren Aufsichtsrat – der politischen und wirtschaftlichen Kontrolle des städtischen Beteiligungsportfolios zugeordnet. Der Holding-Aufsichtsrat wäre maßgebliches Gremium für die Vorbereitung strategischer Beschlüsse der Stadt als Holding-Gesellschafterin. Diese strategischen Kernaufgaben könnte die Stadt in der Holding-Struktur nur unter Beteiligung Dritter (Arbeitnehmervertretern/-innen) wahrnehmen. Der Einfluss der Stadt auf ihr gesamtes Beteiligungsportfolio würde insoweit eingeschränkt.

Es soll „eine wirksame politische und wirtschaftliche Kontrolle der Beteiligungen weiterhin durch die von der Bürgerschaft bestimmten Repräsentanten in den Aufsichtsräten (der Tochtergesellschaften/Beteiligungen) sowie des Aufsichtsrates der Beteiligungs-Holding erfolgen“. Demnach sind in den Tochtergesellschaften der Holding Aufsichtsräte einzurichten, in die die Bürgerschaft Vertreter und Vertreterinnen bestellt. Die bereits jetzt vorhandenen Aufsichtsratsstrukturen wären dazu auf das Holding-Modell zu übertragen.

Um Doppelstrukturen und Doppelkontrollen möglichst zu vermeiden, müsste im Zuge der Ausgestaltung einer Beteiligungs-Holding klar definiert und abgegrenzt werden, welche Aufgaben, Rechte und Pflichten von den Mitgliedern des Holding-Aufsichtsrates und welche von den Aufsichtsräten in den Tochtergesellschaften und Beteiligungen wahrzunehmen wären.

Geschäftsführung/Beteiligungscontrolling

Die Geschäftsführung wäre das Handlungsorgan der Beteiligungs-Holding. Sie würde das Unternehmen leiten und wäre dafür verantwortlich, dass der Gesellschaftszweck erreicht wird und die dafür erforderlichen Handlungen festgelegt und vollzogen werden. Gemäß Prüfauftrag soll die als beherrschende Konzernmuttergesellschaft ausgestaltete Beteiligungs-Holding die direkte Beteiligungssteuerung für die Gesellschafterin Hansestadt Lübeck wahrnehmen. Damit wäre die Geschäftsführung mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Holding künftig originär zuständig für die Steuerung und das Controlling aller unterhalb der Holding angebotenen Tochterunternehmen und Beteiligungen. Im Zuge der konzeptionellen Ausgestaltung der Beteiligungs-Holding wäre insbesondere zu entscheiden, wie weit die Steuerung und Einflussnahme der Holding auf die Tochterunternehmen und Beteiligungen reichen soll. Wie vorstehend unter Punkt 2.1 ausgeführt wurde, wären dabei von der Beschränkung auf die Vorgabe und das Controlling von strategischen Zielen bis hin zur Einflussnahme der Beteiligungs-Holding in das Geschäft der Tochtergesellschaften und die Wahrnehmung von zentralen Dienstleistungen diverse Steuerungsmodelle und -abstufungen möglich, die alle unter dem Begriff einer „beherrschenden Konzernmuttergesellschaft“ realisiert werden könnten.

Daneben wäre von der Beteiligungs-Holding auch die derzeit innerhalb der Stadtverwaltung angebundene Steuerungsunterstützung für die Verwaltungsführung und die politischen Gremien weitestgehend zu übernehmen. Dazu würden insbesondere die Sicherstellung eines aussagekräftigen Beteiligungsberichtswesens für die städtischen Gremien zählen, die Vorbereitung von Entscheidungen der Bürgerschaft sowie des Hauptausschusses und die wirksame Betreuung der städtischen Aufsichtsratsmitglieder.

Von den Geschäftsführungsmitgliedern und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Beteiligungs-Holding müssten beide Aufgabenbereiche abgedeckt werden. Eine Schlüsselrolle käme dabei der Geschäftsführung der Holding zu. Durch das heterogene Beteiligungsportfolio der Hansestadt Lübeck würden in der Holding Kenntnisse und Erfahrungen aus den unterschiedlichsten Geschäftsfeldern, z. B. der Energieversorgung, der Hafenwirtschaft, des öffentlichen Personennahverkehrs, der kommunalen Wohnungswirtschaft, des gewerblichen Immobiliengeschäftes und im kulturellen Bereich benötigt. Da daneben auch die Rolle des Bindegliedes zur Verwaltungsführung und zu den politischen Organen wahrzunehmen wäre, kann davon ausgegangen werden, dass hierfür eine mehrköpfige Besetzung des Organs Geschäftsführung der Beteiligungs-Holding erforderlich würde, was im Übrigen auch schon zur Sicherstellung der Vertretung zu befürworten wäre.

Für den Aufgabenbereich des städtischen Beteiligungscontrollings könnte grundsätzlich auf die Erfahrungen und das Know-how der bisher hierfür im städtischen Bereich Beteiligungscontrolling eingesetzten Mitarbeiter zurückgegriffen werden, da deren Aufgaben – mit Ausnahme der Betreuung der städtischen Sondervermögen und des Controllings der Beteiligungs-Holding selbst – künftig von der Holding wahrzunehmen wären. Wie und in welchem Umfang der Einsatz bzw. die Nutzung dieser personellen Ressourcen in der Beteiligungs-Holding realisiert werden könnte, wäre im Rahmen der weiteren Ausgestaltung zu prüfen und festzulegen.

Die erforderliche zahlenmäßige und personelle Ausstattung des Geschäftsführungsorgans und der weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Steuerung und das Controlling der nachgeordneten Tochterunternehmen und Beteiligungen der Holding wäre von verschiedenen Faktoren abhängig. Diese sind u. a. die Klärung, ob eine neue Gesellschaft gegründet werden oder eine bestehende Holding genutzt werden soll, welche Steuerungstiefe und -struktur ausgestaltet

werden soll und hier insbesondere, ob und wie weitreichend eine Einflussnahme der Holding in das Geschäft der Tochterunternehmen erfolgen soll. Daneben, ob Geschäftsführungen der Tochterunternehmen an der Geschäftsführung der Holding beteiligt werden, bzw. Geschäftsführer/-innen der Holding zusätzlich Geschäftsführungen von Tochterunternehmen übernehmen können und sollen. Weiter wäre eine Prüfung und Festlegung erforderlich, ob und in welchem Umfang die Holding Zentralfunktionen für die Tochterunternehmen wirtschaftlicher wahrnehmen könnte.

Zur Vorbereitung einer aussagekräftigen Entscheidungsgrundlage mit den verschiedenen Alternativen wären umfangreiche Prüfungen und Vorabstimmungen vorzunehmen. Da hierfür intern keine ausreichenden personellen Ressourcen zur Verfügung stehen, wären für diese Prüfungen externe Beratungsleistungen erforderlich. Wegen der damit verbundenen Kosten sollte die Beauftragung eines entsprechenden Beratungsunternehmens daher nur erfolgen, falls ein Grundsatzbeschluss über die künftige Form der Beteiligungssteuerung gefasst wird.

4. Besteuerung der Beteiligungs-Holding

4.1 Ertragssteuern

Bei Anbindung der städtischen Gesellschaften unter eine beherrschende Beteiligungs-Holding können, aufgrund der gesetzlich nur noch sehr eingeschränkten Möglichkeiten, Gewinne mit Verlusten zu verrechnen, bei der Körperschafts- und der Gewerbesteuer grundsätzlich keine zusätzlichen Steuervorteile generiert werden. Die in den engen Grenzen weiterhin bestehenden Möglichkeiten zur steuerlich entlastenden Verrechnung von Gewinnen und Verlusten (Querverbund) werden bereits genutzt und führen, insbesondere durch die Verrechnung von Verlusten der Stadtverkehr Lübeck GmbH mit den Gewinnen der Stadtwerke Lübeck GmbH, zu einer erheblichen Verminderung der jährlichen Steuerzahlungen.

Lediglich im Rahmen der Kapitalertragssteuer könnten sich Vorteile ergeben, wenn durch die Holdinglösung Gewinnabführungen/-ausschüttungen ggf. durch den direkten Ausgleich im Konzern unterbleiben würden. Aufgrund ihres an öffentlichen Interessen ausgerichteten Gesellschaftszwecks erreichen die meisten städtischen Beteiligungen i. d. R. jedoch allenfalls ein ausgeglichenes Ergebnis, so dass Ausschüttungen an den/die Gesellschafter nicht anfallen. Betroffen hiervon wären daher zzt. und auch künftig absehbar nur die Kapitalertragssteuern (zzgl. Solidaritätszuschlag) auf die Ausschüttungen der TRAVE an den städtischen Haushalt. Diese Steuern betragen derzeit insgesamt ca. 89 Euro p. a.

4.2 Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer betrifft Rechtsvorgänge im Zusammenhang mit dem Erwerb eines im Inland gelegenen Grundstücks und den damit fest verbundenen Sachen wie Gebäude. Den Grundstücken gleichgestellt sind Erbbaurechte, Gebäude auf fremden Boden und dinglich gesicherte Sondernutzungsrechte.

Das Grunderwerbsteuergesetz knüpft an den Kaufvertrag oder ein anderes Rechtsgeschäft an, das den Anspruch auf Übertragung des Grundstücks begründet (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG). Der Eigentumsübergang ist jedoch nicht nur auf Rechtsvorgänge mit Grundstücken beschränkt. Die Übertragung von Anteilen an einer Kapitalgesellschaft, die über inländischen Grundbesitz verfügt, kann ebenfalls zur Erfüllung des Grunderwerbsteuertatbestands führen. Sonst bestünde

die Möglichkeit den mittelbar über eine Kapitalgesellschaft gehaltenen Grundbesitz grunderwerbsteuerfrei durch Veräußerung der Anteile zu übertragen.

Wenn Gesellschaften mit Grundvermögen, an denen die Hansestadt Lübeck mit einem Anteil von mindestens 95 % unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, auf eine beherrschende Holding übertragen werden, so löst dieser Vorgang eine Grunderwerbsteuerpflicht aus. Die im GrEStG vorgesehenen Vergünstigungen im Zusammenhang mit Umwandlungen (§ 6a GrEStG) können vorliegend nicht in Anspruch genommen werden, weil deren Anwendung bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die ihre Beteiligungen im Hoheitsvermögen halten, ausgeschlossen sind.

Die anzusetzenden Werte für das Grundvermögen wären dabei nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes im Einzelfall zu ermitteln. Da diese Einzelermittlung erheblichen Zeit- und Kostenaufwand verursachen würde, wurde im Rahmen der vorgenommenen Prüfung aus Vereinfachungsgründen auf die in den Jahresabschlüssen 2014 der Gesellschaften im Anlage- und Vorratsvermögen enthaltenen Restbuchwerte für Grundstücke und Gebäude zurückgegriffen. Diese Ansätze stellen jedoch lediglich Näherungswerte dar, die i. d. R. unterhalb der sich nach dem Bewertungsgesetz zu ermittelnden Werten liegen werden.

Grunderwerbsteuerpflichtig wären zumindest die Ausgliederung der KWL und der GG Metallhüttengelände (beide 100 % HL) an eine vorhandene oder eine neu zu gründende Holding. Bei einem Steuersatz von 6,5 % ergäbe sich danach für die Grundstücke/Gebäude im Anlagevermögen und die im Vorratsvermögen enthaltenen zum Verkauf bestimmten Grundstücke in der KWL (20,702 Mio. Euro + 20,529 Mio. Euro) sowie die durch entsprechende Bewertungsgutachten ermittelten stillen Reserven bei den Grundstücken in der GG Metallhüttengelände (4,479 Mio. Euro) eine Grunderwerbsteuerschuld von minimal ca. 3 Mio. Euro.

Darüber hinaus besteht ein Risiko hinsichtlich der möglichen grunderwerbsteuerlichen Behandlung des Grundvermögens der TRAVE. An der TRAVE ist neben der HL (92,5 %) noch die Stiftung „Lübecker Wohnstifte“ (7,5 %) beteiligt, die von der Hansestadt Lübeck nach den Vorschriften der GO verwaltet wird. Sollte diese Verwaltung steuerlich als Beherrschung eingestuft und somit dem städtischen Anteil hinzugerechnet werden, so würden bei einem Grundvermögen der GGT von ca. 290 Mio. Euro Grunderwerbsteuern von rd. 19 Mio. Euro anfallen. Für eine abschließende Klärung dieses steuerlichen Risikos wäre eine kostenpflichtige, verbindliche Auskunft der Finanzverwaltung erforderlich.

III. Ergebnis

1. Steuerung: Nachteile überwiegen Vorteile

Wie bereits unter Ziffer 1.2 ausgeführt, handelt es sich bei der derzeit praktizierten Steuerung der städtischen Beteiligungen um die Fortentwicklung des im Jahr 2001 von der Bürgerschaft beschlossenen grundsätzlichen Steuerungsmodells mit einer durchgängigen Funktionentrennung zwischen dem Ehrenamt – Aufsichtsrat – und dem Hauptamt – Gesellschaftervertreter – sowie den notwendigen Unterstützungsleistungen durch das innerhalb der Verwaltung eingerichtete Beteiligungscontrolling. Eine wesentliche Ergänzung hat dieses Steuerungsmodell durch die Etablierung des sog. „Hauptausschussverfahrens“ erhalten, durch das auch bei Gesellschafterentscheidungen, für die vorab grundsätzlich kein Beschluss der Bürgerschaft oder des Hauptausschusses verpflichtend ist, quasi eine Beteiligungspflicht und ein „Letztentschei-

dingsrecht“ für das Ehrenamt vorgesehen wurde, wenn keine Empfehlung des Aufsichtsrates vorliegt oder der Gesellschaftervertreter von einer Empfehlung abweichen will. Hiermit wird die u. a. auch in den zwischenzeitlich erfolgten Änderungen der Gemeindeordnung vorgesehene Stärkung des Ehrenamts bei der Beteiligungssteuerung sichergestellt. Durch die ehren- und hauptamtlichen Vertreterinnen und Vertreter in den Gesellschaften und das bestehende Berichtswesen, insbesondere die Quartals- und Beteiligungsberichte, künftig auch die Jahresabschluss-/PCGK-Berichte, werden die städtischen Gremien, Hauptausschuss und Bürgerschaft, direkt und zeitnah über die Entwicklungen und Zielerreichungen in den städtischen Beteiligungen informiert und können somit die ihnen zugeordneten Aufgaben und Entscheidungen bei der politischen und wirtschaftlichen Steuerung der städtischen Beteiligungen wahrnehmen.

In der Auslagerung der Beteiligungssteuerung auf eine alle Beteiligungen umfassende Holding wird keine Verbesserung der städtischen Beteiligungssteuerung gesehen. Sie würde zunächst einmal lediglich das Einziehen einer weiteren Steuerungsebene zwischen den Vertreterinnen und Vertretern des Ehrenamtes in den städtischen Gremien sowie der hauptamtlichen Verwaltung und den einzelnen Beteiligungen bedeuten, wodurch ein zusätzlicher Informations- und Kommunikationsbedarf entsteht. So hätte zwar nach dem beschlossenen Prüfauftrag die Beteiligungs-Holding die Aufgabe der „direkten Beteiligungssteuerung“, doch bestünde die Zuständigkeit des Hauptausschusses für die Beteiligungssteuerung im Rahmen des Berichtswesens fort. Als gesetzliche Aufgabenzuweisung (§ 45 b GO) könnte sie durch die Einrichtung einer steuernden Beteiligungs-Holding nicht abbedungen werden. Bei der Prozessgestaltung wäre darauf zu achten, resultierende Ineffizienzen und Doppelstrukturen möglichst gering zu halten.

Dieser Nachteil könnte jedoch zumindest teilweise ausgeglichen werden, wenn - wie in privatwirtschaftlichen Konzernen mit einer beherrschenden Konzernmuttergesellschaft - die bei der Gestaltung der Informations- und Entscheidungsstrukturen generierten Steuerungsvereinfachungen und -vorteile auch in der städtischen Beteiligungs-Holding angewandt würden. Hierzu zählt insbesondere der weitgehende Verzicht auf die Bildung von Aufsichtsräten in den Tochtergesellschaften und, wenn die Bildung von Aufsichtsräten z. B. durch Drittelbeteiligungsgesetz vorgeschrieben ist (obligatorische Aufsichtsräte), die vorrangige Besetzung dieser Aufsichtsräte in den Tochter-/Enkelgesellschaften mit hauptamtlichen Vertretern/-innen der Konzernmuttergesellschaft. Nach dem Prüfauftrag der Bürgerschaft sollen jedoch neben dem Aufsichtsrat der Beteiligungs-Holding auch in den Einzelgesellschaften weiterhin Aufsichtsräte bestehen. Auch die GO geht grundsätzlich davon aus, dass der (ggf. mittelbare) städtische Einfluss auch über Aufsichtsräte wahrgenommen werden soll, weshalb bei kommunalen Gesellschaften nur im Ausnahmefall auf die Bildung von Aufsichtsräten verzichtet wird. Darüber hinaus wäre ein weitgehender Verzicht auf die Bildung von Aufsichtsräten in den einzelnen Tochter-/Enkelgesellschaften auch deshalb kritisch zu sehen, da die städtischen Beteiligungen sehr unterschiedliche Unternehmenszwecke und -aufgaben erfüllen und dadurch auf die Einbindung der Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen fachlichen Schwerpunkte in den Fraktionen sowie von externem Sachverstand verzichtet würde. Weiter würde die Abstimmung mit den in der Kernverwaltung wahrgenommenen Fachaufgaben zumindest erschwert.

Da bei einer Beteiligungs-Holding, die entsprechend dem Bürgerschaftsauftrag als beherrschende Konzernmuttergesellschaft ausgeprägt werden soll, das Drittelbeteiligungsgesetz Anwendung finden würde, da die maßgebliche Grenze von 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Konzern überschritten würde, müsste der dann verpflichtend zu bildende Aufsichtsrat der Holding (obligatorischer Aufsichtsrat) mindestens zu einem Drittel aus Arbeitnehmervertreterinnen/-vertretern bestehen. Sofern keine neue Gesellschaft hierfür gegründet würde, son-

dern die Stadtwerke-Holding als Beteiligungs-Holding genutzt würde, müsste der Aufsichtsrat aufgrund vertraglicher Bindungen bis mindestens zum Jahr 2020 paritätisch, das heißt je zur Hälfte, mit Arbeitnehmervertretern/-innen besetzt werden. Nach dem Bürgerschaftsauftrag wäre eine wirksame politische und wirtschaftliche Kontrolle der Beteiligungen in den Aufsichtsräten der Gesellschaften und dem Aufsichtsrat der Beteiligungs-Holding sicherzustellen. Der Holding-Aufsichtsrat wäre maßgebliches Kontrollorgan und für die Vorbereitung strategischer Beschlüsse der Stadt als Gesellschafterin zuständig. Wegen der zwingenden Beteiligung von Arbeitnehmervertretern/-innen im Aufsichtsrat der Holding wäre die städtische Einflussnahme jedoch nicht nur zahlenmäßig, hinsichtlich der städtischen Vertreter/-innen, begrenzt, sondern hätte auch jeweils unter Beteiligung von Arbeitnehmervertretern/-innen zu erfolgen.

Auch in finanzieller Hinsicht würden aus einer Übertragung der Beteiligungssteuerung und Auslagerung des Beteiligungscontrollings auf eine städtische Holding grundsätzlich keine Vorteile resultieren. Neben den zwangsläufig anfallenden Kosten für die Neuorganisation der Gesellschafterstruktur, u. a. gesellschaftsrechtlich bedingte Eintragungs- und ggf. Gründungskosten, ist davon auszugehen, dass für die erforderliche Wahrnehmung des gesamtstädtischen Beteiligungscontrollings und die Betreuung der städtischen Mandatsträger/-innen mindestens die bisherigen Kosten anfielen, sofern in den Tochter- und Enkelgesellschaften die bestehende Aufsichtsratsstruktur und -besetzung beibehalten würde. Zusätzlich würden hier Kosten für eine kleine „Stabstelle Beteiligungssteuerung“ in der Kernverwaltung anfallen, die als Bindeglied zum Beteiligungscontrolling in der Holding und für die Steuerung und das Controlling der Sondervermögen benötigt würde.

2. Zentrale Dienstleistungen mit und ohne Beteiligungs-Holding denkbar

Mögliche finanzielle Vorteile durch die Einrichtung von zentralen und übergreifenden Dienstleistungsangeboten sind gesondert zu betrachten, da für die Inanspruchnahme von zentralen Dienstleistungen nicht die Bildung einer beherrschenden Beteiligungs-Holding Voraussetzung wäre.

In Unternehmensgruppen häufig zentral bereitgestellte Dienstleistungen sind z. B.

- Finanz- und Rechnungswesen,
- IT (Service-Hotline, Einrichtung von Servern oder Desktop-Rechnern etc.),
- Human Resources (Personalverwaltung, Lohn- und Gehaltsabrechnung, Rekrutierung, Weiterbildung usw.),
- Logistik (Einkauf, Beschaffung, Auftragsabwicklung usw.),
- rechtliche Beratung und Vertretung.

Wie auch in dem von der Bürgerschaft in ihrer Sitzung am 28.11.2013 zur Kenntnis genommenen Bericht „Zusammenlegungsmöglichkeiten der Gesellschaften KWL, WiFö, LTM und MuK“ – VO/2013/00987 – ausgeführt, ist nicht auszuschließen, dass in einzelnen Gesellschaften durch eine Inanspruchnahme bestehender zentraler Dienstleistungen der Stadtwerke-Holding, der LHG oder der KWL Synergien entstehen können, die zu einer Kostenreduzierung und damit Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in den jeweiligen Gesellschaften führen können. Der Ansatz des Prüfauftrags, durch zentrale Dienstleistungen wirtschaftliche Vorteile zu generieren, kann grundsätzlich auch in der bestehenden Beteiligungsstruktur verfolgt werden. Die Gründung einer Beteiligungs-Holding ist dafür nicht erforderlich.

Um Verbesserungspotential ggf. festzustellen und nutzen zu können, sollte keine umfassende Untersuchung durchgeführt werden, die mangels interner Ressourcen extern vergeben werden müsste. Vielmehr wird in den Gesellschaften mit bestehenden zentralen Dienstleistungen zu prüfen sein, ob und zu welchen Konditionen administrative Querschnittsaufgaben im Wege der Geschäftsbesorgung auch für andere Beteiligungen der Hansestadt Lübeck erledigt werden könnten. Soweit grundsätzlich möglich, sollten entsprechende Angebote erstellt werden. Diese Angebote wären dann in den einzelnen Gesellschaften mit den bestehenden Kosten und Abläufen abzugleichen und ergänzend hinsichtlich der übrigen Auswirkungen, insbesondere auf die Erledigung der originären Fachaufgaben, zu prüfen und zu bewerten.

3. Steuerliche Risiken erheblich

Bezüglich der steuerlichen Auswirkungen würden aus einer Zusammenfassung aller städtischen Gesellschaften unter eine beherrschende Beteiligungs-Holding erhebliche finanzielle Belastungen und Risiken im Bereich der Grunderwerbssteuer resultieren. Durch das Liegenschaftsvermögen der KWL und der GGM würde im Falle der Umgliederung in oder unter eine Beteiligungs-Holding eine Steuerlast von minimal ca. 3 Mio. Euro entstehen. Durch das Vermögen der TRAVE bestünde das Risiko einer zusätzlichen Belastung von rd. 19 Mio. Euro. Dem stünden, wenn überhaupt, nur geringe Entlastungen bei der Kapitalertragssteuer entgegen.

4. Fazit

Zusammenfassend wird daher empfohlen, eine Neuorganisation der städtischen Beteiligungssteuerung durch Bildung einer alle Beteiligungen umfassenden Holding, als beherrschende Konzernmuttergesellschaft, und die Ausgliederung des städtischen Beteiligungscontrollings auf diese Holding nicht weiter zu verfolgen. Die Hansestadt Lübeck wendet zur Steuerung ihrer Beteiligungen aktuell ein in sich schlüssiges und bewährtes Modell der direkten Beteiligungssteuerung an. Es wurde in dem gemeinsam von der Politik und der Verwaltung sowie in Abstimmung mit den Gesellschaften entwickelten Lübecker Public Corporate Governance Kodex (PCGK) zusammengefasst und um weitere aktuelle Steuerungsanforderungen ergänzt. Die Beschlussfassung der Bürgerschaft im Juni 2014 zum PCGK stellt damit die Festschreibung der grundlegenden Organisation der städtischen Beteiligungssteuerung dar. Derzeit wird der PCGK in den Beteiligungen implementiert und insbesondere eine Anpassung der Gesellschaftsverträge und gesellschaftsinternen Regelungen an die gemäß dem PCGK angepassten städtischen Musterregelungen vorgenommen. Anschließend sind die Wirkungsweisen der Regelungen zu evaluieren und ggf. Anpassungen vorzuschlagen. Es ist beabsichtigt, diese Vorschläge zur Fortschreibung des PCGK gemeinsam mit den Ergebnissen der in 2017 vorgesehenen Überprüfung des Beteiligungsportfolios, der Bürgerschaft entgegenzubringen.