

keiten sollten die Gemeindeorgane über ausreichend Eingriffsmöglichkeiten in wichtigen, strategischen Entscheidungen verfügen (eventuell auch über ein Letztentscheidungsrecht im Konfliktfall)⁸⁵. Die jeweilige Rechtsform determiniert hierbei jedoch das Ausmaß der Steuerung und Kontrolle durch die Gemeinde, ihre Organe, oder die (bspw in den Aufsichtsrat einer Gesellschaft) entsandten Gemeindevertreterinnen und -vertreter.

Vor der tatsächlichen Entscheidung zu einer bestimmten Rechtsform für die kommunale Wirtschaftstätigkeit sind daher von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern in der Gemeinde unterschiedliche Kriterien zu beachten⁸⁶: **1.52**

1. Einfluss- und Steuerungskriterien

- Politische Kriterien wie möglichst breites Leistungsangebot, gute Qualität, Versorgungssicherheit, Bedarfsgerechtigkeit, sozialverträgliche Preise, Nachhaltigkeit, Frauenförderung, transparente Entscheidungsabläufe und transparente Geschäftspolitik, politische Zweckmäßigkeit (zB Wirtschaftstätigkeit erfüllt weitere politische Ziele der gewählten Gemeindeorgane), Deckung der Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde; **1.53**
- Rechtliche Kriterien wie Gewährleistung der Letztentscheidung oder des Stichentscheides durch Gemeindeorgane; (vertraglich vereinbarte) Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Gemeinde auf einen privaten Rechtsträger, Re-kommunalisierungs-/Rückholoptionen der Aufgabenerfüllung (,Ingerenz').

2. Betriebswirtschaftliche Kriterien

- Allgemeine betriebswirtschaftliche Kriterien wie optimale Betriebsgröße (,economies of scale'), Verbundeffekte (,economies of scope'), Markterfordernisse, Planung, Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit, Controlling und Risikomanagement, Rechnungswesen, Haftungsfragen und Haftungsrecht⁸⁷, Ausschreibungspflichten und Vergaberecht⁸⁸ (insb ,In-House Vergabe');
- Organisationale Kriterien wie effiziente Aufbau- und Ablauforganisation, klare Entscheidungsstrukturen, ,schlanke' Prozesse, dynamische und flexible Unternehmensführung, Einheit der Gemeindeverwaltung (,Konzern Stadt'), Leitbild und Organisationskultur;
- Personelle Kriterien wie Dienstrecht,⁸⁹ und damit direkt oder indirekt zusammenhängend, Entlohnung, Personalvertretung, Personalakquisition, Personalführung, Personalentwicklung, Personalfreisetzung, Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Mitverantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Mitbestimmung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;
- Finanzielle Kriterien wie Finanzierungsmöglichkeiten am Kapitalmarkt, Finanzierungsverpflichtungen, Eigen- und Fremdkapitalausstattung, Innen- und Außenfinan-

85 Vgl Katz, Kommunale Wirtschaft² 115; Pitschas/Schoppa in Mann/Püttner 111.

86 Vgl Katz, Kommunale Wirtschaft² 118ff. und die dort angegebenen Literaturhinweise

87 Siehe dazu aus gesellschaftsrechtlicher Sicht Zollner Kapitel 8 sowie Tipold Kapitel 11 in diesem Band.

88 Siehe dazu Fuchs Kapitel 6 in diesem Band.

89 Siehe dazu im Detail Kietabl Kapitel 10 in diesem Band.

zierung, bilanzrechtliche Aspekte, Abgabenpolitik, Finanzierungspolitik, Entgelt- bzw Preispolitik, Ratingfragen, Risikobegrenzung, Entlastung des Gemeindehaushaltes;

- Steuerliche Kriterien⁹⁰ wie (Höhe der) Besteuerung, steuerliche Auswirkungen der jeweiligen Rechtsform (Vor- und Nachteile insb hinsichtlich Mehrwertsteuer, Ertragssteuern), Steueroptimierung durch ‚Querverbund‘, Vorsteuerabzug, relative Häufigkeit von Steuerrechtsänderungen.

3. Kooperationskriterien

- 1.55** • Strukturelle Kooperationskriterien wie interkommunale Zusammenarbeit⁹¹ (Zusammenarbeit in Gemeindeverbänden), Kooperation mit Privaten oder Nonprofit-Organisationen (Public Private Partnerships, Public Nonprofit Partnerships), Gründung von gemischt-öffentlichen Unternehmen;
- Wettbewerbskriterien wie Aufrechterhaltung von Wettbewerbsfähigkeit, Sicherstellung einer ‚Unique Selling Proposition‘, Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen, Möglichkeiten von ‚Co-opetition‘.⁹²

- 1.56** Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Frage, in welchen Strukturen sich kommunale Wirtschaftstätigkeit bewegt, und Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde erbracht werden sollen, nicht alleine von der Privatisierung als Selbstzweck bzw der Erwartung, Kosten zu senken oder zusätzliche Einnahmen zu generieren, bestimmt wird. Die Gemeindeorgane sind gefordert, zum einen klar zu definieren, welche politischen Kriterien im Rahmen der Wirtschaftstätigkeit der Gemeinde beachtet werden müssen und welche Rechte die Gemeinde beibehalten soll. Zum anderen sind betriebswirtschaftliche Kriterien (zB personelle, steuerliche) zu diskutieren und in der Entscheidungsfindung zur Rechtsform zu berücksichtigen. Wird die Wirtschaftstätigkeit in einer privatrechtlichen Form durchgeführt, und unterliegt sie somit eventuell einem geringeren Einfluss durch die Gemeinde, so ist zu klären, welche Möglichkeiten der Kooperation mit anderen Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern oder mit anderen Gemeinden genutzt werden können, ohne dass die Kriterien des Wettbewerbs dies begrenzen. Dreh- und Angelpunkt der Überlegungen zu den genannten Kriterien ist der mit der kommunalen Wirtschaftstätigkeit verfolgte Zweck, und daraus abgeleitet die zu erfüllenden Ziele und Aufgaben (die entsprechend konkret formuliert sein sollten). Hierbei gilt, dass ein nicht definierter Zweck und vage formulierte Aufgaben es nicht erlauben, Einfluss- und Steuerungskriterien, betriebswirtschaftliche Kriterien, und Kooperationskriterien entsprechend zu berücksichtigen und somit eine fundierte Entscheidung zur Ausgestaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit zumindest erschweren, wenn nicht verhindern.

B. Public Corporate Governance im Spannungsfeld von Einfluss sicherung und Effizienz

- 1.57** Obwohl die Gemeinde in der organisatorischen Wahl der Aufgabenerledigung frei ist, muss sie sicherstellen, dass ausreichende Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten bestehen, bzw diese schaffen, damit sich die kommunalen Ziele im Zielbildungsprozess der

90 Siehe dazu im Detail Heinrich Kapitel 9 in diesem Band.

91 Siehe auch Matschek, RFG 2011, 1ff. sowie Steinwender Kapitel 4 in diesem Band.

92 Zum Konzept der ‚Co-opetition‘ s bspw Schmidtchen in Zentes/Swoboda/Morschett 65.

jeweiligen Organisationsform wiederfinden, und die Gemeinde bei Zielabweichungen gegensteuern kann. Dies ist jedoch abhängig von der jeweiligen Unternehmensform, und die Einflussnahme der Gemeinde ist insb bei Minderheitenbeteiligungen eingeschränkt. Aus Steuerungsperspektive gilt somit die Mindestanforderung, dass sich die Gemeindestrategie/Vision/das Leitbild in den Zielen des Unternehmens der Gemeinde widerspiegeln, und dass Interessen und Informationen zwischen der direkten Eigentümerin (Gemeinde), den Bürgerinnen und Bürgern als indirekten Eigentümern, dem Aufsichtsrat, und dem Vorstand bzw der Geschäftsführung transparent gestaltet werden.

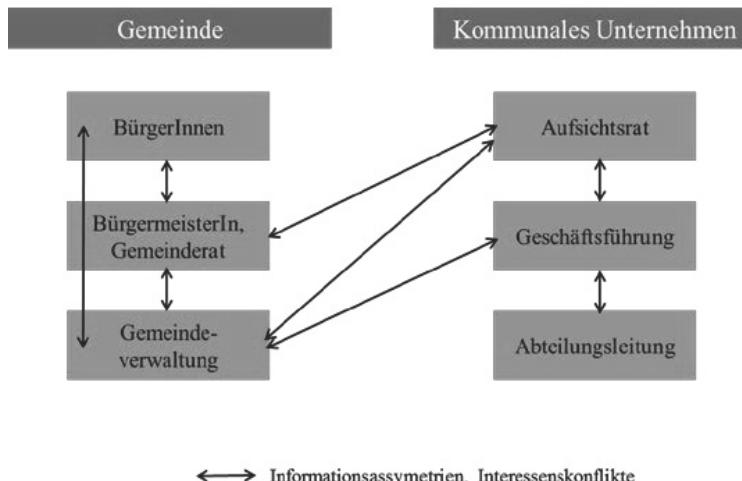


Abbildung 5: Prinzipal-Agenten-Beziehungen bei einer Gemeinde und ihrem kommunalen Unternehmen, vereinfachte Darstellung nach Bremeyer/Brinckmann/Killian⁹³

Im Hinblick auf die kommunale Aufgabenerfüllung steht die Bedarfsdeckung der örtlichen Bevölkerung durch die Bereitstellung von Leistungen in unterschiedlichen Politik- und Aufgabenfeldern als dominantes Ziel im Vordergrund.⁹⁴ In diesem Kontext werden vor allem Begriffe wie Gemeinwohlmaximierung, Sicherstellung der Daseinsvorsorge, Erhöhung der Lebensqualität oder auch Nachhaltigkeit genannt. Im Gegensatz zu den dominierenden erwerbswirtschaftlichen Zielen in privatwirtschaftlichen Unternehmen sind diese Zielsetzungen nicht nur schwierig operationalisierbar, sondern – im Fall kommunalwirtschaftlicher Betätigung – vor allem auch mit erwerbswirtschaftlichen Zielen in Ausgleich zu bringen. Der Erfolg ist damit nicht rein auf Basis des finanziellen Ergebnisses oder der finanziellen Kennzahlen zu bewerten, sondern vor dem Hintergrund der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bzw dem Beitrag zum Gemeinwohl. Hierin gründet das vielfach diskutierte Dilemma von Demokratie (= Sicherstellung der Eigentümerinteressen, also der Interessen der Gemeinbürgerinnen und Gemeinbürger) und Effizienz (= unternehmerische Autonomie), in dem sich die Kommunalwirtschaft bewegt und welches auch die Wahl und Gestaltung der Organisationsstrukturen kommunalwirtschaftlicher Betätigung prägt.⁹⁵

93 Bremeyer/Brinckmann/Killian, Public Governance 95.

94 Vgl *Langthaler*, Erfolgssteuerung 56.

95 Hellermann, *Örtliche Daseinsvorsorge* 146f.

- 1.59** Hier sei auf das Potenzial der Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) verwiesen.⁹⁶ Diese Instrumente bewirken nicht nur eine Verbesserung der externen Steuerung und Kontrolle der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe oder des gesellschaftlichen Auftrages, sondern auch der internen Unternehmensführung⁹⁷. Der Begriff lässt sich etwa übersetzen als „Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen“.
- 1.60** Public Corporate Governance (Kodizes) haben zum Ziel,
- einen Standard für das Zusammenwirken aller Beteiligten (Gemeinderat, Gemeindeverwaltung und Beteiligungsunternehmen) festzulegen und zu definieren,
 - eine verantwortungsvolle Unternehmensführung in und Kontrolle von Beteiligungsunternehmen, die sich am öffentlichen Zweck und dem wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens orientiert, sicherzustellen,
 - die Unternehmenstransparenz zu verbessern und durch mehr Öffentlichkeit und Rechenschaftslegung das Vertrauen in Entscheidungen aus Stadtverwaltung und Politik zu erhöhen.⁹⁸
- 1.61** Aufgrund von Informationsasymmetrien und Interessenskonflikten in diesen Prinzipal-Agenten-Beziehungen, die nicht nur zwischen der Gemeinde und ihrem kommunalen Unternehmen herrschen (s Abbildung 5), sondern auch innerhalb der Einheiten, sollte laut OECD⁹⁹ insb sichergestellt sein, dass
- die Gemeinde als Eigentümerin eine aktive Rolle übernimmt und klare und konsistente Vorgaben für das kommunale Unternehmen definiert;
 - das kommunale Unternehmen die Rechte und Interessen aller Anteilseigentümerinnen und – eigner berücksichtigt und diese bspw beim Zugang zu internen Informationen gleichbehandelt;
 - das kommunale Unternehmen sich seiner besonderen Rolle für Stakeholder, und der besonderen Rolle von Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürgern als Stakeholder bewusst ist.
 - höchst mögliche Ansprüche der Transparenz bei gleichzeitiger Wahrung von Datenschutz gegeben sind;
 - die Mitglieder im Aufsichtsrat des kommunalen Unternehmens, die von der Gemeinde bestellt werden, ein hohes Maß an Kompetenz und Integrität aufweisen und für ihre Handlungen und Entscheidungen zur Rechenschaft gezogen werden können¹⁰⁰.

C. Beteiligungsmanagement

- 1.62** Die Vielfalt der Aufgaben der österreichischen Gemeinden und die ebenso mannigfaltigen Möglichkeiten zur Besorgung der Aufgaben bedingen, dass Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Gemeinden zum einen die politische Entscheidung zur
-

96 Siehe dazu Zollner Kapitel 8 Rz 8.35 und 8.47 in diesem Band.

97 Vgl Röber in Sandberg/Lederer 51ff.

98 Vgl darauf bezugnehmend ua Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik 191ff, abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/13890/13890-12.pdf> (14. 10. 2018) und Papenfuss/Schäfer, ZögU 40 (2-3) 131ff.

99 Vgl OECD, OECD Guidelines.

100 Vgl OECD, OECD Guidelines 7ff.

Ausgliederung, Beteiligung, oder auch Re-Kommunalisierung von Aufgaben, und zum anderen die laufende Erbringung kommunaler Aufgaben durch unterschiedlichste Organisationen steuern. Die zur Steuerung notwendigen Maßnahmen und Aktivitäten werden unter dem Begriff Beteiligungsmanagement zusammengefasst. Hierbei handelt es sich laut Rechnungshof um jede mehrheitliche, aktiv gestaltete Einflussnahme auf Unternehmen öffentlichen und privaten Rechts mit selbständiger kaufmännischer Rechnungslegung, unabhängig von Art und Umfang kapitalmäßiger und vertraglicher Grundlagen¹⁰¹.

Die Bedeutung einer entsprechenden Steuerung und Kontrolle von Beteiligungen wird **1.63** mit Blick auf dadurch entstehende Eventualverbindlichkeiten für Gemeinden in der Höhe von über 5,1 Milliarden Euro deutlich. Dennoch scheint das Beteiligungsmanagement eine Herausforderung für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Gemeinden darzustellen.

Zur Organisation des Beteiligungsmanagements bestehen in Österreich, ähnlich wie in **1.64** Deutschland,¹⁰² keine einheitlichen rechtlichen Vorgaben. In den Gemeindeordnungen werden zwar teilweise konkrete Berichtspflichten wirtschaftlicher Unternehmen (unabhängig von deren Rechtsform) an die Gemeinde definiert, um die Information über die wirtschaftliche Situation und die voraussichtliche Entwicklung von Ausgliederungen bzw Beteiligungen sicherzustellen, und die Einrichtung von Kontroll- und Prüfungsausschüssen geregelt, die sich mit der Prüfung der Gebarung ausgegliederter Einheiten befassen. Die organisatorische Integration des Beteiligungsmanagements in die Gemeindeverwaltung ist jedoch von den Gemeinden selbst zu gestalten. Vor allem in kleinen und mittleren Gemeinden wird das Beteiligungsmanagement oft als weitere Tätigkeit der Amtsleitung oder der Leitung der Finanzabteilung gesehen, bzw werden die Aufgaben des Beteiligungsmanagements dezentral auf einzelne Fachbereiche aufgeteilt. Dies kann für fachliche Fragestellungen im Zusammenhang mit den Beteiligungen einen Vorteil darstellen. Im Falle einer solchen dezentralen Organisation sind aber jedenfalls Regelungen über Aufgaben und Kompetenzen der in das Beteiligungsmanagement involvierten Fachabteilungen, und Regelungen über die Berichtspflicht sowie die Ausgestaltung des Berichtswesens festzuschreiben.

Mit steigender Anzahl und Volumen der Beteiligungen ist eine zentrale Organisation der **1.65** dezentralen vorzuziehen, und erstere scheint sich auch in der Praxis in den letzten Jahren – zumindest bei größeren Gemeinden – als Reaktion auf Steuerungsprobleme und das Arbeitsaufkommen in der Beteiligungsverwaltung verstärkt durchzusetzen.¹⁰³ Die zentrale Ansiedlung als eigene Einheit, bspw als Stabstelle der Amtsleitung, ermöglicht die

101 Vgl Bericht des Rechnungshofes, Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen 224, abrufbar unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2013/berichte/berichte_laender/burgenland/Burgenland_2013_01.pdf (26. 4. 2018).

102 Vgl Abel/Jarick/Plazek, PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management Frühjahr 2011, 16; Schwarting, BFUP 2004, 342ff.

103 Vgl Hauth/Grossmann, Ausgliederungen im Bereich der Österreichischen Gemeinden: Umfang, Leistungsspektrum und Risikopotenziale. Ergebnisse per Jahresende 2010, 37f, abrufbar unter www.fiskalrat.at/dam/jcr:9e18a2cc-360b-4d24-9a44-b221a968e582/studie-gemeinde-ausgliederungen-final-5_juni_2012_tcm163-248845.pdf+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=at&client=firefox-b-ab (26. 4. 2018); Abel/Jarick/Plazek, PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management Frühjahr 2011, 17; Bericht des Rechnungshofes 2013a, 135; Schwarting, BFUP 2004, 342ff.

Koordination der Beteiligungen ist eine Gesamtstrategie der Gemeinde.¹⁰⁴ Die Zuordnung der Stabstelle Beteiligungsmanagement zur Leitung der Finanzabteilung ist ebenfalls verbreitet¹⁰⁵. Die Grenzen zwischen zentraler und dezentraler Organisation scheinen aber auch durchaus zu verschwimmen, und je nach Aufgaben der Beteiligungen sowie vorhandenen Strukturen in der Gemeindeverwaltung ergeben sich Mischformen. In der Literatur finden sich praktische Beispiele, bei denen Beteiligungen mit spezifischer fachlicher Ausrichtung und geringem Beteiligungsvolumen dezentral, und mit höherem Beteiligungsvermögen zentral gesteuert werden¹⁰⁶.

1.66 Nicht zuletzt im Lichte der kleinteiligen kommunalen Strukturen stehen Gemeinden in Österreich vor der Herausforderung, das notwendige Know-how für die Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen aufzubauen bzw. geeignete Personen auf die jeweiligen Positionen zu nominieren. Zwar weisen größere Gemeinden (ab 50.000 Einwohner, ohne Wien) dem Volumen nach bedeutend mehr Beteiligungen auf (knapp 70% aller Beteiligungen insgesamt, ca. € 2.200 pro Kopf), während kleine und mittlere Gemeinden (bis 10.000 Einwohner; 10.000 bis 50.000 Einwohner) mit ca. € 100 bzw. ca. € 250 pro Kopf ein relativ geringes Beteiligungsvolumen zeigen¹⁰⁷. An dieser Stelle sei aber besonders darauf hingewiesen, dass sich die Pro-Kopf-Höhe von Beteiligungen der Gemeinden in den Bundesländern stark unterscheidet. Burgenländische Gemeinden weisen mit € 21 pro Kopf das geringste Beteiligungsvolumen auf, stellen aber auch mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl pro Gemeinde von ca. 1.707 das „kleinteiligste“ Bundesland. Gemeinden in Oberösterreich verfügen mit € 1.512 über die höchste Beteiligungsquote pro Kopf, liegen aber mit ca. 3.315 Einwohner pro Gemeinde im Mittelfeld der Gemeindegrößen.¹⁰⁸

1.67 Das Hauptziel des Beteiligungsmanagements in Gemeinden ist die aktive Steuerung des kommunalen Beteiligungsvermögens. Hierzu bedarf es der laufenden Kontrolle des Portfolios an Beteiligungen hinsichtlich des (politischen) Zwecks der Beteiligungen, ihrer strategischen Relevanz, sowie der Breite und Tiefe der Aufgabenerfüllung¹⁰⁹. Durch die aktive Steuerung sollen

- die Umsetzung politischer Ziele in den Beteiligungen unterstützt,
- eine rasche, übersichtliche und einfache Kontrolle der Erfüllung der budgetären, finanziellen, und wirkungsorientierten Ziele sichergestellt,
- die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger informiert,
- Standards geschaffen werden, die ein einheitliches und effizientes Berichtswesen der Beteiligungen ermöglichen¹¹⁰,

104 In größeren Städten ist das Beteiligungsmanagement oftmals zentralisiert und umfasst teilweise umfangreiche Beteiligungsrichtlinien (zB Steuerungsrichtlinie Haus Graz, Public Corporate Governance Kodex für die Landeshauptstadt Klagenfurt).

105 So stellt das Beteiligungsmanagement in Graz eine Stabstelle der Abteilung Finanzdirektion dar.

106 Vgl. Schwarting, BFuP 2004, 342ff; Abel/Jarick/Plazek, PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management Frühjahr 2011, 16ff.

107 Vgl. Kommunalkredit, Gemeindefinanzbericht 2016, 88.

108 Vgl. Kommunalkredit, Gemeindefinanzbericht 2016, 87.

109 Vgl. Schneider/Maurer, Kommunales Beteiligungsmanagement als strategische Herausforderung, 8, abrufbar unter <http://www.s-m-m.de/pdf/15SMM-Beteiligungsmanagement.pdf> (26. 4. 2018).

110 Vgl. Bericht des Rechnungshofes 2013a, 129.

und somit eine bessere Verschränkung der Gemeinde mit ihren kommunalen Unternehmen erreicht werden. Das Beteiligungsmanagement stellt die notwendigen Instrumente und Mechanismen zur Verfügung, welche die Gemeinde für die Steuerung und Ausübung der notwendigen Kontrolle benötigt. Aus Sicht der Beteiligungsunternehmen soll es die Unternehmensführung aber lediglich unterstützen. Dies bedeutet, dass der (politische) Einfluss der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der Gemeinde auf das Beteiligungsunternehmen nicht die unternehmerische Verantwortung der Unternehmensführung übersteigen darf.

Während der Rechnungshof ausreichende Produkt- und Marktanalysen, Richtlinien für das Beteiligungsmanagement, sowie den Aufbau eines Beteiligungscontrollings als Prämissen für das Eingehen von Beteiligungen ansieht, bestehen zur Verbreitung der genannten Instrumente in österreichischen Gemeinden – mit Ausnahme der Rechnungshofprüfungen¹¹¹ – keine umfassenden aktuellen Analysen. Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigten mehrere Herausforderungen auf, die nachfolgend im Zusammenhang mit den zentralen Bereichen eines kommunalen Beteiligungsmanagements aufgegriffen werden.

Beteiligungsmanagement gliedert sich in Anlehnung an *Hengel* in vier Bereiche: Beteiligungspolitik, strategisches Beteiligungsmanagement, Beteiligungsverwaltung (inklusive Mandatsbetreuungsfunktion), und Beteiligungscontrolling.¹¹² Die Beteiligungspolitik und das strategische Beteiligungsmanagement befassen sich mit der langfristigen Steuerung von Beteiligungen. Die Beteiligungsverwaltung unterstützt kommunale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger und sammelt notwendige Informationen, die an das Beteiligungscontrolling geliefert werden, dass diese verarbeitet und für die politische und strategische Steuerung aufbereitet.¹¹³

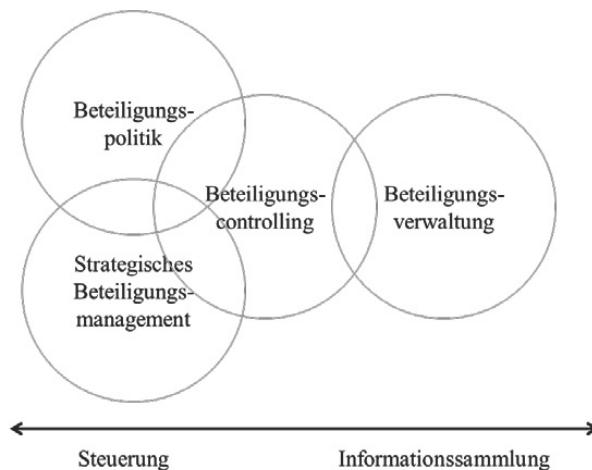


Abbildung 6: Teilbereiche und Funktionen des Beteiligungsmanagements¹¹⁴

111 Vgl. Bericht des Rechnungshofes 2013a, 111, 144.

112 Vgl. *Hengel*, Beteiligungsmanagement 9.

113 Vgl. *Hengel*, Beteiligungsmanagement 9f.

114 *Hengel*, Beteiligungsmanagement 9.

- 1.70** Die **Beteiligungspolitik** umfasst die Festlegung von Leitlinien für den Umfang der Ausgliederung kommunaler Aufgaben (hier handelt es sich also um Aufgabenkritik iSe Vollzugskritik, bei der die Modalitäten der Aufgabenerfüllung der Gemeinde hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität überprüft und gegebenenfalls angepasst werden)¹¹⁵. Zum Teil grenzt die Literatur die Begriffe Beteiligungspolitik und strategisches Beteiligungsmanagement nicht voneinander ab, bzw verwendet diese synonym.¹¹⁶ Obwohl sich beide Bereiche am oben dargestellten Funktionen-Kontinuum mit der Steuerung befassen, stehen bei der Festlegung der Beteiligungspolitik die generelle Beteiligungsstrategie der Gemeinde, und beim **strategischen Beteiligungsmanagement** die jeweilige Beteiligung selbst im Zentrum der Betrachtung. Hier liefert die Gemeinde der Beteiligung langfristige Vorgaben für die Führung des Unternehmens und die Aufgabenerfüllung.¹¹⁷
- 1.71** Im Zuge von Prüfungen zweier Gemeinden in Tirol und Vorarlberg stellte der Rechnungshof fest, dass in keinem der beiden Fälle nähere Regelungen zu Beteiligungen in den Geschäftsordnungen der Gemeindevorsteher, und somit auch keine offizielle Beteiligungspolitik der Gemeinden vorhanden waren.¹¹⁸ Der Rechnungshof stellt in diesem Zusammenhang fest, dass vor einer Beteiligungsakquisition ein ganzheitliches Beteiligungskonzept erstellt werden sollte, das die mit einer Ausgliederung verbundenen strategischen Ziele und die kommunalen Aufgaben definiert, die sich mittel- bis langfristig für eine Ausgliederung eignen. Das strategische Beteiligungsmanagement sollte auch sicherstellen, dass bei der Entscheidung für eine Beteiligung Chancen wie auch Risiken mitberücksichtigt werden. Vor der Akquisition sollte eine Unternehmensbewertung durchgeführt werden, und die Chancen und Risiken, die aus der Beteiligung entstehen, sollten auch in die Preiskalkulation für die Akquisition Eingang finden. In einer transparenten Dokumentation des Bewertungsprozesses sollten die Annahmen und die Verantwortung für die getroffenen Annahmen festgehalten, und wenig plausible Annahmen bzw intransparente Informationen sollten im Aufsichtsrat kritisch hinterfragt werden.¹¹⁹ Darüber hinaus wies der Rechnungshof darauf hin, dass Interessenskonflikte, die sich durch die Wahrnehmung unterschiedlicher Funktionen ergeben, in Form von Richtlinien bzw Standards, die üblicherweise im strategischen Beteiligungsmanagement definiert werden, unterbunden werden müssen.
- 1.72** Der Einblick in die Herausforderungen für das Beteiligungsmanagement in österreichischen Gemeinden basiert zwar auf lediglich punktuellen Prüfungen der Gemeinden und ihrer Beteiligungen, die vom Rechnungshof durchgeführt wurden. Dennoch bestätigen die Fallbeispiele die Bedeutung von Zielen im Rahmen des Beteiligungsmanagements. Insbesondere Zielvereinbarungen sind zum einen im strategischen Beteiligungsmanagement (zB Definition von Leistungszielen in Geschäftsführungs-/Managerverträgen), und zum anderen im Beteiligungscontrolling (zB periodische Evaluierung der Ziel- und Aufgabenerfüllung, systematische Steuerungsmaßnahmen bei Zielabweichung) ein wesentlicher Pfeiler für eine aktive Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen. Sind diese nicht

115 Vgl *Hengel*, Beteiligungsmanagement 6 mit Verweis auf *Hille*, Grundlagen 108.

116 Vgl *Hengel*, Beteiligungsmanagement 8 mit Verweis auf *Ade*, Handbuch 159.

117 Vgl *Hengel*, Beteiligungsmanagement 6; Bericht des Rechnungshofes 2013a, 139f.

118 Vgl Bericht des Rechnungshofes 2013a, 139f.

119 Vgl Bericht des Rechnungshofes 2013a, 154.

gegeben, orientieren sich die Beteiligungsunternehmen an eigenen Vorstellungen, und die Steuerungswirkung für Gemeinden als (Mit-)Eigentümerinnen geht verloren.¹²⁰ Die Ziele sollten, auch mit Blick auf die Charakteristika kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse, ausgehend von einer Gesamtstrategie der Gemeinde bzw in Form einer örtlichen Strategie¹²¹ entwickelt werden, die sich in den strategischen Zielen für die einzelnen Beteiligungen wiederfinden. Daraus leiten sich die Ziele für die Beteiligungsverwaltung, und die Anforderungen an das Berichtswesen ab.

Zielvereinbarungen sollten zumindest den Leistungsauftrag (Leistungsschwerpunkte, 1.73 Qualität und Quantität der Leistungen, Zielgruppen), die Finanzierung (Eigenfinanzierungsanteil, Preisdeckelungen, Zuschuss der Gemeinde), und Rahmenbedingungen (Berichtswesen, Gegensteuerungsmaßnahmen bei Zielabweichungen, Evaluierung) enthalten¹²², es sei hierbei aber auch auf Controllinginstrumente wie die Balanced Scorecard verwiesen, die sich in der Praxis bereits seit mehreren Jahrzehnten zur Verbindung von Strategie und operativen Zielen bewährt hat, und auch im Zuge des kommunalen Beteiligungsmanagements diskutiert wird.¹²³

Das **Beteiligungscontrolling** unterstützt die Gemeinde als (Mit-)Eigentümerin bzw die 1.74 Verwaltungsführung bei der Steuerung ihrer Beteiligungsunternehmen durch den Aufbau eines Planungs-, Kontroll- und Informationssystems¹²⁴ und fungiert als Knotenpunkt der Koordinierung zwischen Beteiligungsverwaltung und strategischem Beteiligungsmanagement sowie Beteiligungspolitik. Die Basis hierfür stellt ein standardisiertes Berichtswesen, dh die einheitliche und übersichtliche Darstellung wesentlicher Daten und Informationen zu den Beteiligungsunternehmen. Die Unternehmensführung der Beteiligungen sollte hier der Gemeinde regelmäßig und zeitgerecht Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung, Leistungskraft und Zielerreichungsgrad in den Unternehmen zur Verfügung stellen.¹²⁵

Bei den vom Rechnungshof geprüften Gemeinden in Tirol und Vorarlberg aber auch in 1.75 empirischen Untersuchungen zum kommunalen Beteiligungsmanagement in Deutschland wurde festgestellt, dass insb das Beteiligungscontrolling (im Sinne eines Finanz- und Leistungscontrollings) nur unzureichend institutionalisiert ist, Evaluierungen der Ziel- und Aufgabenerfüllung der Beteiligung (auch aufgrund mangelnder Zielvorgaben) nicht regelmäßig durchgeführt werden, und es kein explizit eingerichtetes, einheitliches und standardisiertes Berichtswesen für Beteiligungen gibt. Darüber hinaus erfolgen keine systematischen Steuerungsmaßnahmen bei Zielabweichungen.¹²⁶ Durch die Tatsache, dass die Gemeinden mit Beteiligungen am Markt wirtschaftlich tätig werden und da-

120 Siehe auch *Machura*, ZöGU 17(2) 160ff; *Abel/Jarick/Plazek*, PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management Frühjahr 2011, 16ff; sowie *Weiblen* in *Fabry/Augsten* 634ff.

121 Vgl *Schwarting*, BFuP 2004, 342ff und *Weiblen* in *Fabry/Augsten* 634.

122 Vgl *Biwald/Mitterer/Parzer*, Organisation und Steuerung kommunaler Daseinsvorsorge 21f.

123 Vgl *Hengel*, Beteiligungsmanagement 32ff und *Wolfrum*, Strategisches Beteiligungscontrolling 35ff.

124 Vgl *Hengel*, Beteiligungsmanagement 9 mit Verweis auf *Ade*, Handbuch 159; Bericht des Rechnungshofes 2013a, 237.

125 Vgl Bericht des Rechnungshofes 2013a, 247 sowie *Weiblen* in *Fabry/Augsten* 663.

126 Vgl Bericht des Rechnungshofes 2013a, 111, 118, 145, 163.

durch auch unternehmerisches Risiko eingehen, sollte das Risikocontrolling der Gemeinde – soweit vorhanden – insb auch Beteiligungsrisiken umfassen. Da Risikomanagement in österreichischen Gemeinden jedoch weder flächendeckend noch systematisch implementiert ist, kommt hier dem Beteiligungscontrolling eine stärkere Verantwortung zu. Das Monitoring von Beteiligungen sollte insb das finanzielle Risiko von verlustbehafteten Beteiligungen umfassen, um gegebenenfalls Gegensteuerungsmaßnahmen einleiten zu können.¹²⁷ Somit könnte das finanzielle wie auch das Reputationsrisiko für die Gemeinde vermindert werden, da finanzielle Skandale in wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde oftmals direkt auf die Gemeinde und deren (politische) Führung zurückfallen und zu erheblichen Vertrauensverlusten in der Öffentlichkeit führen können.¹²⁸ Da in Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung auch eine Vielzahl von Investitionsprojekten durchgeführt werden, wird dem Investitionscontrolling zur Beurteilung von Rentabilität, Wirtschaftlichkeit und Amortisation großer Investitionsvorhaben eine wichtige Rolle zugeschrieben.¹²⁹

- 1.76** Der **Beteiligungsverwaltung** kommt eine administrative Funktion zu. Hier werden alle wesentlichen Unterlagen und Informationen zu den Beteiligungen (zB Verträge, Jahresabschlüsse, Prüfberichte) gesammelt, archiviert, dokumentiert, und zentral verwaltet. Die Beteiligungsverwaltung kümmert sich um die politischen, rechtlichen und organisatorischen Grundsatzfragen des Beteiligungsmanagements und um die Einhaltung formaler Kriterien sowie Fristen. Neben der Erstellung des Beteiligungsberichtes sind die Vertretung der Gemeinde in Vertragserrichtungen, die Vorbereitung von Geschäftsordnungen und Dienstverträgen, Vorbereitung von Aufsichtsratssitzungen, Analyse und Kommentierung von Unterlagen, sowie Entscheidungsvorbereitung durch die Ausarbeitung von Handlungs- und Abstimmungsempfehlungen wesentliche Tätigkeiten der Beteiligungsverwaltung.¹³⁰ Durch diese auch als Mandatsträgerbetreuung bezeichnete Funktion, schafft die Beteiligungsverwaltung die Basis für die Wahrnehmung der Rechenschaftspflichten der Entscheidungsträger in der Gemeinde.

D. Effektive Beteiligungssteuerung durch haushaltrechtliche Bestimmungen

- 1.77** Ein Vergleich der kommunalrechtlichen Regelungen zeigt, dass in den Gemeindeordnungen zum Teil deutliche Unterschiede hinsichtlich der Regelungsintensität von Beteiligungen bestehen, und diese oftmals direkt in den Stadtstatuten verankert sind. Besonders die Landeshauptstadt Graz ist hier stark regulativ. Ein Vergleich mit den kommunalgesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland und den dort geltenden Transpa

127 Vgl Bericht des Rechnungshofes, Stadtgemeinde Gerasdorf bei Wien und Marktgemeinde Telfs; Finanzielle Lage und Investitionen, 116, 121f, abrufbar unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2016/berichte/teilberichte/tirol/Tirol_2016_05/Tirol_2016_05_1.pdf (26. 4. 2018).

128 Vgl Beck ea, Risikomanagement 12ff.

129 Vgl Weiblen in *Fabry/Augsten* 634.

130 Vgl Hengel, Beteiligungsmanagement 8; Weiblen in *Fabry/Augsten* 615; Bericht des Rechnungshofes 2013a, 259f, Abel/Jarick/Plazek, PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management Frühjahr 2011, 16ff.