

2.7 Steuerung von Organisationen mit kommunaler Beteiligung

2.7.1 Grundlagen

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

§ 26 Organisationen mit kommunaler Beteiligung

¹ Eine Gemeinde kann sich an einem Unternehmen gemäss § 44 Absatz 1 des Gemeindegesetzes mittels Finanz- und Sacheinlagen und mittels Einsitzrecht im strategischen Leitungsorgan beteiligen.

² Steht mehreren Gemeinden gemeinsam ein Sitz im strategischen Leitungsorgan zu, gilt die Organisation bei allen beteiligten Gemeinden als Organisation mit kommunaler Beteiligung.

§ 27 Beteiligungscontrolling

¹ Das Beteiligungscontrolling bezweckt

- a. die Wahrung der Eignerinteressen,
- b. die Koordination zwischen Eigner- und Unternehmensinteressen,
- c. die Umsetzung der Risikopolitik,
- d. die Schaffung von Transparenz über die Beteiligungen,
- e. die Standardisierung der Instrumente und Prozesse zur Steuerung der Organisationen mit kommunaler Beteiligung.

² Das Beteiligungscontrolling besteht aus der Beteiligungsstrategie und dem Beteiligungsspiegel.

§ 28 Beteiligungsstrategie

¹ Die Beteiligungsstrategie ist ein Planungsinstrument mit den strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen der Gemeinde.

² Die Beteiligungsstrategie hält für jede Organisation mit kommunaler Beteiligung die Ziele der Gemeinde als Eignerin und die Vorgaben an das strategische Leitungsorgan fest.

³ Der Gemeinderat legt die Beteiligungsstrategie den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament alle vier Jahre vor.

§ 29 Beteiligungsspiegel

Die Berichterstattung über die Organisationen mit kommunaler Beteiligung erfolgt im Beteiligungsspiegel. Dieser wird der Jahresrechnung im Anhang beigefügt.

§ 53 Anhang

Der Anhang der Jahresrechnung

...

d. enthält einen Beteiligungsspiegel,

...

Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden**§ 18 Beteiligungsspiegel**

¹ Der Beteiligungsspiegel enthält pro Organisation mindestens

- a. Name und Rechtsform der Organisation
- b. das Gesamtkapital der Organisation und den Anteil des Gemeinwesens,
- c. den Buchwert der Beteiligung,
- d. Aussagen zu den erbrachten Leistungen der Organisation,
- e. Aussagen zu den spezifischen Risiken,
- f. das Reporting zur Eignerstrategie

² Das Ausmass der Ausführungen richtet sich nach der Bedeutung der Beteiligungen.

Gemeindegesezt**§ 44 Zusammenarbeitsformen und übertragbare Aufgaben**

¹ Die Gemeinde kann ihre Aufgaben unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen allein oder gemeinsam mit andern Gemeinden erfüllen oder sie einem externen Leistungserbringer übertragen. Sie kann privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmungen gründen oder sich daran beteiligen.

§ 45 Grundsätze

¹ Überträgt die Gemeinde Aufgaben einem externen Leistungserbringer, bleibt sie Aufgabenträgerin. Sie überwacht die Aufgabenerfüllung und trägt die Gesamtverantwortung.

2.7.2 Umfeld

Kommunale Aufgaben werden oft nicht mehr von der Gemeinde selbst erfüllt, sondern von Organisationen, an die man Beiträge zahlt und an denen man manchmal auch beteiligt ist. Am häufigsten beteiligen sich die Gemeinden an Gemeindeverbänden (zur Abfallbeseitigung, Regionalplanung, Siedlungsentwässerung u.a.). Die Rechtsnatur und Ausgestaltung von Gemeindeverbänden werden im Gemeindegesezt in den §§48-55 beschrieben. Bei den Gemeindeverbänden handelt es sich um Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts. Auch Beteiligungen an Vereinen (z.B. in der Spitex), Genossenschaften und Aktiengesellschaften (z.B. für Alters- und Pflegeheime) sind üblich.

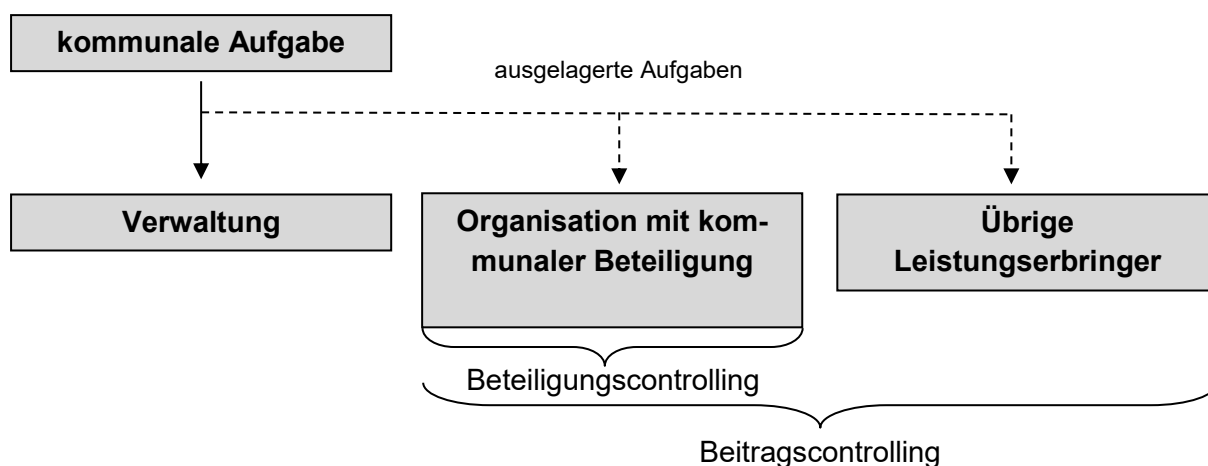
Es gibt gesetzliche Bestimmungen, welche die Übertragung von Aufgaben an Organisationen, an denen die Gemeinden beteiligt sind, regeln und eine Überwachung der Aufgabenerfüllung fordern. Die Übertragung von Aufgaben ist im Gemeindegesezt im Teil IV geregelt.

2.7.3 Ziel Beteiligungscontrolling

Beim Beteiligungscontrolling geht es in erster Linie darum, die Steuerung der Organisationen mit kommunaler Beteiligung zu gewährleisten und damit die Eignerinteressen der Gemeinde zu wahren. Ein weiteres Ziel ist es, die Eigner- und die Unternehmerinteressen zu koordinieren. Diese stimmen im Optimalfall überein, im Einzelfall können sie aber durchaus unterschiedlich sein. Ausserdem ist das Beteiligungscontrolling ein Teil der Risikopolitik einer Gemeinde. Durch die klare Regelung des Beteiligungscontrollings auf Gesetzesstufe wird für alle Beteiligten Transparenz und eine Standardisierung geschaffen, was den genannten Zielen dient.

2.7.4 Definition Organisation mit kommunaler Beteiligung

Ausgangspunkt sind die öffentlichen Aufgaben. Öffentliche Aufgaben kann eine Gemeinde selber erfüllen oder sie kann diese auslagern (siehe untenstehende Abbildung). Die Gemeinde kann Aufgaben an Organisationen auslagern, an denen sie beteiligt ist, oder an weitere Leistungserbringer. Für ausgelagerte Aufgaben tragen die Gemeinden keine Erfüllungsverantwortung mehr, aber immer noch die Gewährleistungsverantwortung.



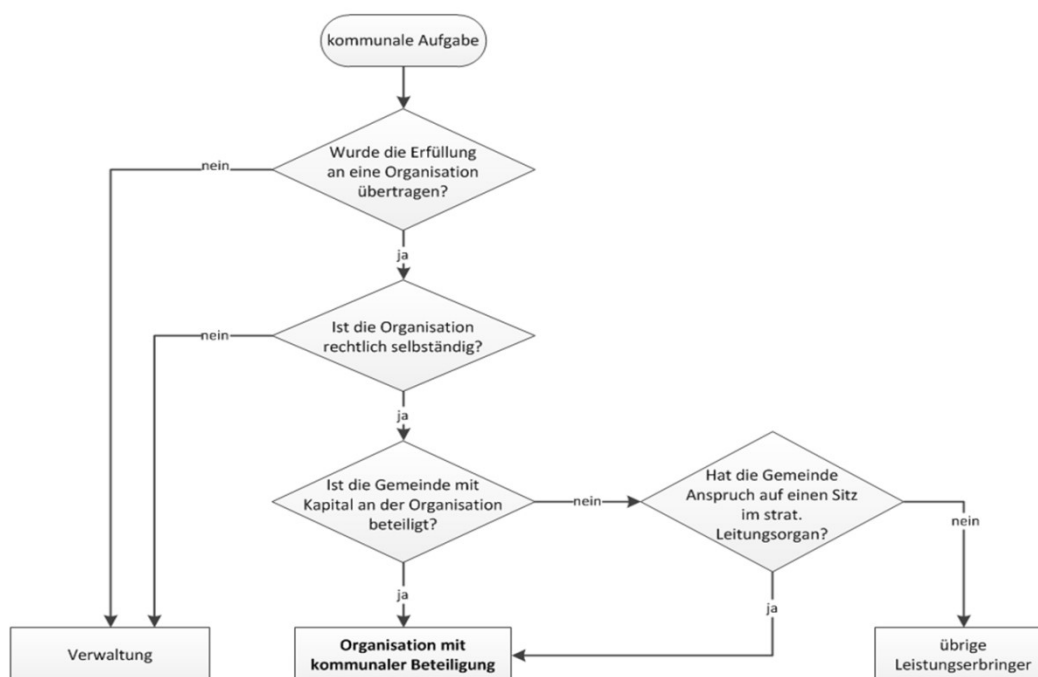
Das Beteiligungscontrolling umfasst jene rechtlich selbständigen Organisationen, an die eine kommunale Aufgabe übertragen wurde und an denen die Gemeinde beteiligt ist. Gemeinhin wird unter Beteiligung eine finanzielle Beteiligung verstanden. Diese Definition würde aber in diesem Kontext zu kurz greifen, denn zahlreiche öffentliche Aufgaben werden an Organisationen ausgelagert, an denen die Gemeinde sich gar nicht finanziell beteiligen kann, auf welche die Gemeinde aber trotzdem einen erheblichen Einfluss ausübt. Dies ist vor allem bei Vereinen und Stiftungen der Fall. In diesen Fällen ist ausschlaggebend, ob die Gemeinde gemäss den Statuten oder einem gleichwertigen Dokument auf die Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans Einfluss nehmen kann. Dazu genügt, dass die Gemeinde das Recht auf einen Sitz im strategischen Leitungsorgan hat, unbesehen davon, ob sie von diesem Recht Gebrauch macht oder nicht.

Es gibt Organisationen (z.B. Verkehrsverbund Luzern), die dem Total aller Luzerner Gemeinden Sitze im strategischen Leitungsorgan zusichern. In diesem Fall gilt eine solche Organisation für alle Gemeinden als Organisation mit kommunaler Beteiligung, unabhängig davon, ob ein Gemeindevertreter einer einzelnen Gemeinde in der Organisation Einsitz hat oder nicht.

Organisationen mit kommunaler Beteiligung werden wie folgt definiert:

rechtlich selbständige Organisationen, an die eine kommunale Aufgabe übertragen wurde und an denen die Gemeinde finanziell entweder beteiligt ist oder in denen sie Anspruch auf einen Sitz im strategischen Leitungsorgan hat.

Diese Definition lässt sich mit folgendem Entscheidungsbaum veranschaulichen:



Für die Regelungen zu den übrigen Leistungserbringern wird auf das Kapitel 2.8 Beitragscontrolling verwiesen.

Zu den Beteiligungen können aufgrund obenstehender Definition gehören:

Privatrechtliche Unternehmen

- Aktiengesellschaften (z. B. Heim AG, Abwasser AG, ...)
- Vereinsmitgliedschaften (sofern das Gemeinwesen Vereinsmitglied ist)
- Genossenschaften (z. B. Wohnbaugenossenschaft, betreutes Wohnen, ...)
- ...

Öffentlich-rechtliche Unternehmen

- Gemeindeverbände (z. B. regionale Musikschule, ARA, ...)
- ...

2.7.5 Planungs- und Berichterstattungsinstrumente

Das Beteiligungscontrolling besteht aus einem Planungsinstrument (der Beteiligungsstrategie) und einem Berichterstattungsinstrument (dem Beteiligungsspiegel). Damit ist der Controllingkreislauf geschlossen.

Das Gesetz hält lediglich fest, dass die Beteiligungsstrategie für jede Organisation mit kommunaler Beteiligung die Ziele der Gemeinde als Eignerin und die Vorgaben an das strategische Leitungsorgan festhalten muss. In der weiteren Ausgestaltung der Beteiligungsstrategie ist die Gemeinde frei.

Im Beteiligungsspiegel sind gemäss Verordnung mindestens folgende Punkte festzuhalten:

- a. Name und Rechtsform der Organisation
- b. Das Gesamtkapital der Organisation und den Anteil des Gemeinwesens,
- c. den Buchwert der Beteiligung,
- d. Aussagen zu den erbrachten Leistungen der Organisation,
- e. Aussagen zu den spezifischen Risiken,
- f. das Reporting zur Eignerstrategie

Es ist den Gemeinden freigestellt, auch Anlagen des Finanzvermögens im Beteiligungsspiegel aufzuführen. In der weiteren Ausgestaltung des Beteiligungsspiegels ist die Gemeinde frei. Zum Beteiligungsspiegel ist unter Downloads (4.2.7.1) eine Vorlage zu finden.

Die beiden Dokumente können modellhaft wie folgt aufgebaut werden:

<u>Beteiligungsstrategie</u>	<u>Beteiligungsspiegel</u> (Anhang zur Jahresrechnung)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Einleitung/Übersicht <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Ausgangslage 1.2. Parlamentarische Vorstösse oder Aufträge aus der Gemeindeversammlung zu Beteiligungen 1.3. Zielsetzung der kommunalen Beteiligungspolitik 1.4. Übersicht über Organisationen mit kommunaler Beteiligung (Name, Kapital, Anteil oder Sitze der Gemeinde, Rechtsform) 2. Eignerstrategien (pro Beteiligung), Detaillierungsgrad abgestimmt nach Bedeutung <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Ziele der Beteiligung 2.2. Vorgaben an die Organisation mit kommunaler Beteiligung 3. Antrag: Kenntnisnahme durch Legislative 	<p>pro Organisation ist aufzuführen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Name und Rechtsform der Organisation * 2. Gesamtkapital der Organisation und Anteil des Gemeinwesens bzw. Sitze der Gemeinde im strategischen Leitungsorgan * 3. Buchwert der Beteiligung * 4. Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und Organisation sowie Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation 5. Aussagen zu den spezifischen Risiken, einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation 6. Reporting zur Eignerstrategie

Um dem strategischen Charakter der Beteiligungsstrategie gerecht zu werden, soll diese nicht jährlich, sondern alle vier Jahre aktualisiert werden. Bei der Beteiligungsstrategie handelt es sich um einen Planungsbericht, der von den Stimmberechtigten oder dem Parlament zustimmend, ablehnend oder ohne Stellungnahme zur Kenntnis genommen wird. Zu einzelnen Teilen von Planungsberichten können die Stimmberechtigten oder das Parlament die

Absicht des Gemeinderates bekräftigen oder ein abweichendes Vorgehen empfehlen. Zudem können die Stimmberechtigten oder das Parlament dem Gemeinderat für die weiteren Planungsarbeiten und die plangemässe Vorbereitung der Vorlage Aufträge erteilen (§ 9 Abs. 1d GG).

Der Beteiligungsspiegel liegt jährlich im Anhang der Jahresrechnung bei und wird somit mit der Jahresrechnung präsentiert und beraten.

2.7.6 Abstufung nach Bedeutung

Der Aufwand der Gemeinden für das Beteiligungscontrolling soll dadurch in Grenzen gehalten werden, dass nicht alle Beteiligungen mit derselben Ausführlichkeit behandelt werden sollen, sondern abgestuft nach ihrer Bedeutung für die Gemeinde. Die Bedeutung einer Beteiligung für eine Gemeinde richtet sich insbesondere nach folgenden Kriterien:

- a. finanzielles Risiko für die Gemeinde (investiertes Kapital, Verkehrswert, Risiko der Geschäftstätigkeit, Dauer der Bindung der Gemeinden),
- b. Höhe der jährlichen Leistungen der Gemeinde,
- c. Einflussmöglichkeit der Gemeinde auf die Organisation, an der sie beteiligt ist,
- d. Stellenwert der Aufgabe (obligatorische oder fakultative Gemeindeaufgabe),
- e. politische Relevanz.

Die Mehrheitsbeteiligung an einer Organisation, der bedeutende kommunale Aufgaben übertragen werden, wird somit ausführlicher behandelt als eine Minderheitsbeteiligung an einer Organisation, die einen standardisierten Prozess von einer Gemeinde übernimmt.

Die Bedeutung einer Beteiligung kann im Lauf der Zeit ändern. Entsprechend wird diese dann im Beteiligungscontrolling auch mehr oder weniger detailliert abgebildet.

2.7.7 Interessenkonflikte

Bei der Auslagerung von Aufgaben muss eine Gemeinde berücksichtigen, dass sie gleichzeitig unterschiedliche Rollen wahrnimmt. Sie ist gleichzeitig Eignerin und Gewährleisterin, was zu Interessenkonflikten führen kann: Als Eignerin ist die Gemeinde primär an Effizienz und Wertsteigerungen interessiert, als Leistungsbestellerin an der Sicherstellung einer effizienten und effektiven Leistungserfüllung der öffentlichen Aufgabe. Es gibt keine eindeutigen Regeln, wie solche Interessenskonflikte vermieden werden können, jede Gemeinde muss hier ihren eigenen Weg finden.

2.7.8 Beteiligungen im Finanzvermögen

Beteiligungen im Finanzvermögen dienen finanziellen Interessen. An diese Beteiligungen werden keine kommunalen Aufgaben übertragen, sie gehören deshalb auch nicht in das Beteiligungscontrolling. Es ist den Gemeinden jedoch freigestellt, auch Anlagen des Finanzvermögens im Beteiligungsspiegel aufzuführen. Eine reduzierte Darstellung solcher Anlagen im Beteiligungsspiegel lediglich mit den Angaben Name und Rechtsform, Gesamtkapital der Organisation und Anteil bzw. Sitze der Gemeinde und Buchwert (in obenstehender Abbildung mit + gekennzeichnet) wäre dafür geeignet. Die Beteiligungen im Finanzvermögen sind nicht Teil der Beteiligungsstrategie.