

Ulf Papenfuß und Christina Schaefer

Beteiligungsberichterstattung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Repräsentative Befunde und Reformvorschläge für die öffentliche Hand

Accountability; Ausgliederungen; Beteiligungsbericht, Öffentliches Beteiligungsmanagement; Daseinsvorsorge; Prinzipal-Agenten-Theorie; Public Corporate Governance; Transparenz

Empirische Studien zeigen die sehr große Relevanz von öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen für die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben. Aus vollzogenen Ausgliederungen resultieren geänderte Rechenschaftsanforderungen für die öffentliche Hand. Allerdings zeigt eine Vollerhebung bei 497 Webseiten für alle föderalen Ebenen in Deutschland, Österreich und die Schweiz, dass die Beteiligungsberichterstattung diesen Anforderungen derzeit nicht hinreichend entspricht. Bei überprüften 414 deutschen Städten war ein Beteiligungsbericht im ersten Quartal 2009 nur bei 143 (34,5%) im Internet verfügbar. Bei der Replikationsstudie im dritten Quartal 2010 stieg die Anzahl lediglich leicht auf 159 Berichte bzw. 38,4%. Eine Inhaltsanalyse der 159 Beteiligungsberichte liefert auf der Basis von 45 Prüfkriterien repräsentative Befunde, innovative Ansätze und Reformvorschläge. Übersichten bieten Führungs- und Fachkräften eine empirisch sehr breit fundierte Informationsbasis für anstehende Reformen.

I. Einführung

Für die effektive und effiziente Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben besitzen öffentliche Unternehmen und Beteiligungen in sehr vielen Ländern sowie auch in Deutschland, Österreich und der Schweiz sehr große Bedeutung – insbesondere auf kommunaler Ebene. Darüber hinaus sind sie in finanzieller Hinsicht mit einem beachtlichen Anteil an den öffentlichen Ausgaben von erheblicher Relevanz (Stellvertretend Avenir Suisse 2009; OECD 2010; OECD 2005; Obermann/Obermair/Weigel 2002; Schedler/Müller/Sonderegger 2011). In Deutschland zeigen empirische Analysen, dass der Auslagerungsgrad auf kommunaler Ebene im Bundesdurchschnitt beim Personal bei 50% liegt; bei den Sachinvestitionen bei 54% (Junkernheinrich/Micosatt 2008, S. 94).¹ Das Kreditvolumen, welches von kommunalen Beteiligungen aufgenommen wird, entspricht ungefähr dem Schuldenstand der kommunalen Kermhaushalte (Bremeier/Brinkmann/Kilian 2006, S. 18).²

1 Ähnliche Daten bei Richter (2007), S. 11.

2 Für tabellarische Übersichten zu Anzahl und Rechtsformen vgl. die Studie von Papenfuß (2010).

Aus den Veränderungen der institutionellen Arrangements der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung resultieren geänderte Rechenschafts- und Transparenzanforderungen. Steuerungs- und Kontrollverluste³ haben eine insbesondere im Kontext von Public Corporate Governance geführte Diskussion darüber ausgelöst, welche Maßnahmen zu einer Steigerung von Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns beitragen können. In diesem Zusammenhang haben in Deutschland der Bund und zahlreiche Kommunen Public Corporate Governance Kodizes etabliert.

Mit Blick auf umfassende Ausgliederungen stellt sich die Frage, ob das derzeitige Berichtswesen der öffentlichen Hand den veränderten Erfordernissen hinreichend entspricht. Studien mit großen Stichprobenumfängen bzw. sogar Vollerhebungen, die abgesicherte Aussagen zur Berichterstattung der öffentlichen Hand über ihre Beteiligungen erlauben, lagen für Deutschland, Österreich und die Schweiz bislang jedoch nicht vor. Gerade international vergleichende Forschungsvorhaben sind in diesem Handlungsfeld indessen von hohem wissenschaftlichem und praktischem Wert, um neben Erkenntnisgewinnen eine breite empirische Basis zur Identifizierung von „good- und bad-practices“ zu erhalten sowie fundierte Gestaltungsempfehlungen zu formulieren.

Ziel des Beitrages ist es bezüglich der Berichterstattung der öffentlichen Hand über ihre Beteiligungen zu prüfen, ob die derzeitigen Informationszugangsmöglichkeiten und inhaltlichen Ausgestaltungenden Anforderungen in theoretischer und praktischer Perspektive genügen können. Zunächst soll anhand von zwei Erhebungszeitpunkten (1. Quartal 2009/3. Quartal 2010) geprüft werden, ob und inwieweit Empfehlungen aus andauernden Diskursen in Wissenschaft und Praxis zu einer Verbesserung in der Verwaltungspraxis geführt haben. Auf der Grundlage von 159 erhobenen Beteiligungsberichten werden im Schwerpunkt die konkrete Ausgestaltung von Beteiligungsberichten über eine Inhaltsanalyse auf Basis von 45 Prüfkriterien untersucht sowie präzise Gestaltungsvorschläge unterbreitet.

Kapitel II. liefert eine theoretische Konzeptualisierung der Informationsanforderungen. In Kapitel III. folgt eine international vergleichende Kurzcharakterisierung der gesetzlichen Grundlagen für das Beteiligungsberichtswesen. Im Anschluss formuliert Kapitel IV. die Methodik der Studie sowie empirische Befunde zum Informationszugang zu Beteiligungsberichten. Auf dieser Grundlage analysiert Kapitel V. die inhaltliche Ausgestaltung der Beteiligungsberichte. Übergreifende Reformvorschläge werden in Kapitel VI. formuliert.

II. Theoretische Konzeptualisierung der Anforderungen an das Beteiligungsberichtswesen der öffentlichen Hand

Die Strukturen und Formen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung sind gekennzeichnet durch eine weiter zunehmende Heterogenität und Mehrschichtigkeit. Vor diesen Hintergründen werden die Anforderungen der öffentlichen Hand für Rechenschaftslegung (Accountability) und Transparenz seit einigen Jahren national und international verstärkt diskutiert (z. B. OECD 2010; Greiling/Spraul 2010, S. 338 ff.; Lane 2005; Lenk/Rottmann 2007, S. 344 ff.; Reichard/Grossi 2008,

3 Vgl. Bremeyer/Brinkmann/Killian (2006), S. 20 ff.; Schwarting (2004), S. 343 f.

S. 89 ff.). Bei der Aufgabenerfüllung kommt öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Beteiligungen⁴ wie veranschaulicht eine sehr hohe Bedeutung zu.

Die Prinzipal-Agenten-Theorie ist ein sehr häufig verwendeter Bezugsrahmen, um die Anforderungen an Rechenschaftslegung und Transparenz im öffentlichen Sektor abzuleiten und zu veranschaulichen (u. a. Eichhorn 2003, S. 176 f.; Lane 2005, S. 30; Greiling/Spraul 2010, S. 348 ff.; Lenk/Rottmann 2007, S. 348 f.; Schedler/Müller/Sonderegger 2011, S. 28; Theuvsen 2001, S. 256; Weiblein 2011, S. 648 f.). Dieser dient auch für diesen Beitrag als theoretische Basis.

Der Bürger ist in dieser Perspektive – vereinfachend formuliert – oberster Prinzipal, der Gestaltungsaufgaben an die Politik als Agenten delegiert. Im Rahmen erneuter Arbeitsteilung ist die Politik wiederum Prinzipal von weiteren Agenten wie u. a. von der Verwaltung und von öffentlichen Beteiligungen. Die politischen Entscheidungen zur Übertragung von Aufgaben auf öffentliche Beteiligungen haben in Terminologie der Prinzipal-Agenten-Theorie zu größeren Informationsasymmetrien wie *hidden characteristics*, *hidden information* und *hidden action* zwischen Prinzipalen und Agenten geführt. Hieraus resultieren für die Agenten höhere Möglichkeiten für sog. opportunistisches Verhalten, das den persönlichen Nutzen zu maximieren versucht (Mühlenkamp 2006, S. 397; Theuvsen 2001, S. 258 f.). Der Bürger als „Anteilseigner“ der öffentlichen Beteiligung und zugleich Kunde der öffentlichen Leistung hat als oberster Prinzipal verstärkt Probleme, auf einem direkten, aufwandsminimalen Informationsweg zu aktuellen, wahrheitsgemäßen und seinen Informationsbedürfnissen entsprechend aufbereiteten Informationen über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch die öffentlichen Beteiligungen zu gelangen.

Für das Beteiligungsberichtswesen erfordert dieses eine Ausgestaltung, welche die Informationsasymmetrien beseitigt oder zumindest bestmöglich mildert (Theuvsen/Frentrup 2008, S. 132). Hierfür müssen die Informationskosten als wesentlicher Bestandteil der Agentenkosten minimiert werden – d. h. die Kosten, die vom Prinzipal zur Information über Handeln des Agenten bzw. zu dessen Verhaltenssteuerung und Kontrolle zu investieren sind. Insbesondere müssen neuralgische Informationsasymmetrien reduziert werden und gezielte Informationen zu den Bereichen in Berichten einfließen, in denen die Gefahr für opportunistisches Verhalten besonders hoch ist.

Rechenschaft und Transparenz bedeuten, dass der Bürger als Prinzipal und Wähler das Recht besitzt, im Sinne der skizzierten Anforderungen über die Strukturen und Ressourcenaufwendungen der Exekutive und Legislative informiert zu werden. Weiter präzisiert bedarf es zur Realisierung von Rechenschaft und Transparenz, der Sicherstellung eines Informationszugangs ohne Informationsverlust, hohen Aufwand, Verzögerung und Informationsverzerrung (Theuvsen/Frentrup 2008, S. 133).⁵ Eine ausschließliche Information von anderen Prinzipalen auf unteren Stufen der Prinzipal-Agenten-Kette ist in bedeutsamen Bereichen somit nicht hinreichend.

Nur wenn sowohl der Informationszugang als auch die inhaltliche Ausgestaltung von Informationen adäquat realisiert sind, können die hergeleiteten Anforderungen als erfüllt angesehen werden.

Im Hinblick auf die in der Literatur ebenfalls diskutierte Stewardship-Theorie und die Stakeholdertheorie ist für diesen Beitrag entscheidend, dass die hergeleiteten Informationsanforderungen

4 Zur Begriffsdefinition vgl. Abschnitt III. Aus Vereinfachungsgründen wird im Weiteren der Begriff „öffentliche Beteiligung(en)“ verwendet, womit öffentliche Unternehmen stets eingeschlossen werden sollen.

5 Vgl. zu den Merkmalen und Determinanten von Transparenz ausführlich Theuvsen/Frentrup (2008), S. 133.

in Sicht der verschiedenen Theorien in diesem Kontext nahezu identisch sind und sich die Perspektiven nicht ausschließen (Schedler/Müller/Sonderegger 2011, S. 29, Theuvsen 2001, S. 276 f.).

Die Stewardship-Theorie stellt im Gegensatz zur Prinzipal-Agenten-Theorie Aspekte wie die intrinsische Motivation deutlich mehr in den Vordergrund. Weiter definiert sie Situationen, in den Akteure nicht durch individuelle Ziele motiviert werden, sondern als Stewards über Motivstrukturen verfügen, die mit den Zielen der Prinzipale übereinstimmen (Davis/Schoorman/Donaldson 1997, S. 21). Akteure agieren im Sinne dieser Theorie nicht altruistisch, erkennen jedoch, dass das Handeln im Interesse der Prinzipale ebenso ihren eigenen Interessen dient (Daily/Dalton/Canella 2003, S. 373).

Bezüglich der Stakeholdertheorie ist maßgeblich, dass die Bürger bzw. die Öffentlichkeit bei Betrachtung als Stakeholder die gleichen Informationszugangsmöglichkeiten besitzen müssen. Selbst bei unterstelltem Verlust ihrer Rechte als „Eigentümer“, behält der Bürger als Stakeholder seine politischen Informationsrechte.

Übergreifend ist strukturell und an öffentlichkeitswirksamen Einzelbeispielen festzustellen, dass Wille und Eintreten der Bürger für Partizipation und Information durch die öffentliche Hand stark gestiegen sind. Dieses zeigt sich z. B. in zunehmenden Bürger- und Volksbegehren, die sich häufiger direkt oder mittelbar auf Betätigungsfelder der öffentlichen Hand beziehen, in denen öffentliche Beteiligungen eine sehr wichtige Rolle spielen.⁶

In Bezug auf öffentliche Beteiligungen muss zunächst Transparenz über die organisatorischen Strukturen und der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung geschaffen werden. Ist diese hergestellt, können explizite Rechenschaftsanforderungen formuliert werden. Im Zuge der Beteiligungsberichterstattung besteht zum einen Informationsbedarf im Hinblick auf Finanzkennzahlen und Finanzverflechtungen zwischen der öffentlichen Hand und der jeweiligen Beteiligung. Zum anderen bestehen vor allem auch Informationsnotwendigkeiten bezüglich dem übertragenen öffentlichen Auftrag bzw. Leistungskennzahlen zur Beurteilung der Auftragserfüllung hinsichtlich Effektivität und Effizienz, da das Sachziel/Leistungsziel bei öffentlichen Beteiligungen als vorrangig anzusehen ist (Schulz-Nieswandt/Mühlenkamp 2008, S. 26). Daneben müssen Verantwortungsbereichen und Zuständigkeiten eindeutig festgelegt sowie berichtet werden.

Beispielsweise sollte dem interessierten Bürger verdeutlicht werden, ob die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe für die öffentliche Hand ein „Zuschussgeschäft“ ist, welches kontinuierlich mit Steuermitteln finanziert wird oder ob über eine Beteiligung ein Gewinn für den öffentlichen Haushalt erwirtschaftet wird. Z. B. sollte das Beteiligungsberichtswesen auf den ersten Blick erkennen lassen, ob und ggf. in welcher Höhe der städtische Zoo und das lokale Schwimmband etc. mit jährlichen Steuermitteln bzw. Zuwendungen finanziert werden oder ob der Betrieb ohne kontinuierliche öffentliche Finanzierung erfolgt. Ferner ist bezüglich des öffentlichen Zwecks u. a. von Bedeutung, wie sich die Besucherzahlen in Zoo, Schwimmbad und Theater entwickeln oder wie hoch der Grad von vermieteten Wohnungen bei einer öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft ausfällt.

6 Vgl. hierzu z. B. den Bürgerbehrensbericht und die Datenbank Bürgerbegehren unter <http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html>, Abruf 2.6.2011.; daneben die angeführten Bürger-Volksentscheide bei Röber (2009), S. 231 sowie Schwarting (2004), S. 344.

Bei entsprechender Ausgestaltung der Berichte mit allgemeinverständlichen Basisinformationen und relevanten Details sind diese für die Öffentlichkeit in wichtigen Teilen hinreichend gut zu verstehen. Zudem zeigt sich, dass eine beachtenswerte Anzahl von Bürgern/Wählern bestrebt ist, sich über Aufgabenwahrnehmung und Projekte der öffentlichen Hand zu informieren – trotz oder aufgrund individuell rationaler Kosten-Nutzen-Kalküle.

Darüber hinaus ist zu betonen, dass es für die Veröffentlichung und Ausgestaltung der Beteiligungsberichte von untergeordneter Bedeutung ist, ob die Öffentlichkeit die Informationsmöglichkeit tatsächlich wahrnimmt. In entgegen gesetzter Argumentationslinie böten leicht zugängliche und adressatengerecht aufbereitete Informationen vielmehr verstärkte Anreize für den Bürger, sich besser über die Strukturen und Leistungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu informieren. So könnte eine verbesserte Berichterstattung in einem gewissen Maße sogar positive Auswirkungen auf die demokratische Teilhabe und eine noch intensiver geführte Diskussion darüber besitzen, welche Aufgaben durch Beteiligungen der öffentlichen Hand erbracht werden sollen.

Geht man in Perspektive der politischen Ökonomie von wählerstimmenmaximierenden Politkern aus, versprechen gut informierte Bürger bessere – ggf. wahlzyklenübergreifende – politische Entscheidungen. Die bestmögliche Information der Öffentlichkeit wird vielfach als ein zentraler Faktor für gesamtgesellschaftlich orientierte Weiterentwicklungen angesehen.

Vor diesen Hintergründen wird einem sog. Beteiligungsbericht in der Literatur eine zentrale Funktion für die kontinuierliche Berichterstattung über die aus gegliederten Einheiten einer Stadt, eines Landes oder der Bundesbene zugewiesen (stellvertretend Weiblein 2011, S. 631; Beteiligungsreport Kanton Aargau vom 25.8.2010, S. 3). Für die Öffentlichkeit soll ein Beteiligungsbericht einen Gesamtüberblick über Ziele, Organisationsformen und Leistungen geben. Politik und Verwaltung benötigen ihn für die effektive und effiziente Steuerung als klar strukturierte und aussagekräftige Informationsgrundlage (Bremeier/Brinkmann/Killian 2006, S. 50 ff.). Er ist „Basis für weiterführende Überlegungen zur Standortbestimmung des jeweiligen Unternehmens“⁷ und stellt ein „Mindestmaß an entscheidungsrelevanten Daten“⁸ bereit.

Waren die vergangenen Jahre durch Diskussionen um Deregulierung und Privatisierung geprägt, sind derzeit Anzeichen erkennbar, die eine Gegenbewegung durch „Rekommunalisierung“ vermuten lassen. Neben ordnungspolitischen Erwägungen geht es mittlerweile im Kern um die Suche nach der wirtschaftlich effektivsten, steuerlich vorteilhaftesten und gleichzeitig rechtssicheren Form der Aufgabenerfüllung. Auch hierfür sollte das Beteiligungsberichtswesen zur Überprüfung der aktuellen Strukturen hinsichtlich der genannten Kriterien einen bestmöglichen Beitrag leisten. Die hier erfolgten Ausführungen bilden den übergreifenden Rahmen für die kriterienorientierte Untersuchung der Beteiligungsberichte in Kapitel IV. Als ergänzende Grundlage werden im folgenden Kapitel vorab wesentliche Rechtsgrundlagen skizziert.

7 Erlewein (2008), S. 31.

8 Strobel (2004), S. 479.

III. Gesetzliche Bestimmungen zur Beteiligungsberichterstattung in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Ein öffentliches Unternehmen ist gegeben, wenn der Träger die öffentliche Hand ist und diese einen beherrschenden Einfluss besitzt. Unter einer öffentlichen Beteiligung wird dagegen jede kapitalmäßige, mitgliedschaftliche und ähnliche Beteiligung der öffentlichen Hand verstanden, die eine Dauerbeziehung zu dem Unternehmen begründen soll. Ein Mindestanteil ist hierfür nicht Voraussetzung (Heller 2010, S. 415, Public Corporate Governance Kodex des Bundes, S. 4)

Eine unmittelbare Beteiligung liegt vor, wenn eine direkte Rechtsbeziehung zwischen der öffentlichen Hand und dem Unternehmen vorliegt, an dem sie Anteile besitzt. Eine mittelbare Beteiligung besteht, wenn das Unternehmen, an dem die öffentliche Hand unmittelbare Anteile hält, Anteile an einem weiteren Unternehmen besitzt (Heller 2010, S. 422).

Der folgende Überblick veranschaulicht für die verschiedenen föderalen Ebenen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, ob und ggf. in welchen Gesetzen ein Beteiligungsbericht gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben ist.

Auf der *deutschen Bundesebene* gibt es keine eindeutige gesetzliche Norm, die einen Beteiligungsbericht konkret fordert. Allerdings hat sich der rechtliche Rahmen für Berichterstattung über die Beteiligungen des Bundes über verschiedene Beschlüsse von Regierung und Bundestag verbindlich entwickelt. Im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan wurde erstmals im Jahr 1954 ein Verzeichnis erarbeitet; seit 1973 erfolgt eine Berichterstattung durch die Schrift „Beteiligungen des Bundes“ bzw. im sog. Beteiligungsbericht.

Für die *deutschen Bundesländer* liegen ebenfalls keine gesetzlichen Grundlagen vor. In vergleichbarer Weise zur Bundesebene wurden Anforderungen für eine Berichterstattung jedoch von politischen Gremien beschlossen.⁹

Für die *Städte in Deutschland* wurde die Pflicht zur Erstellung eines jährlichen Beteiligungsberichts im Zuge der Forderungen zu neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in fast allen Gemeindeordnungen (GO/GemO) bzw. Kommunalverfassungen/-ordnungen (KVerf./KV/KO) der Bundesländer formuliert.¹⁰ Nur die Gemeindeordnung des Landes Schleswig-Holstein sowie die Landeshaushaltssordnungen (LHO) der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg beinhalten keine Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichts.

Die Vorgaben für Beteiligungsberichte unterscheiden sich bezüglich Umfang und Präzision in teilweise erheblicher Weise, worauf hier nicht eingegangen werden kann. Nach den Gesetzen sollen die Berichte jedermann zugänglich sein; zur Form der Veröffentlichung werden keine konkreten Vorgaben formuliert. Stellvertretend für andere Gesetze lässt sich hierfür § 117 Abs. 2 GO

9 Stellvertretend Drucksache 1/2011 und die nachfolgende Beschlussfassung in der 1. Legislaturperiode des Thüringer Landtags (Plenarsitzung vom 26.2.1993). Die Thüringer Landesregierung hat 1993 (zum Stand 31.12.1992) mit der turnusmäßigen Veröffentlichung von Beteiligungsberichten begonnen. Die Landesregierung – vertreten durch den zuständigen Finanzminister – hat am 6. September 1996 im Landtag angekündigt, dass sie beabsichtigt, künftig im Zwei-Jahres-Rhythmus einen Beteiligungsbericht vorzulegen (vgl. Plenarprotokoll der 2. Wahlperiode, 44. Sitzung vom 6. September 1996, S. 3570).

10 Vgl. § 118 Abs. 2-3 GO LSA; § 105 Abs. 2-4 GemO Bad.-Württ.; Art. 94 Abs. 3 BayGO; § 98 Nr. 3 BbgKVerf.; § 73 Abs. 3 KV MV; § 116 a NdsGO; § 117 GO NW, § 90 Abs. 2 GemO Rheinl.-Pfalz; § 115 Abs. 2 KSVG Saarl.; § 99 SächsGO; § 75 a ThürKO; § 123 a Abs. 1 HessGO.

anführen: „Der Beteiligungsbericht ist dem Rat und den Einwohnern zur Kenntnis zu bringen. Die Gemeinde hat zu diesem Zweck den Bericht zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. Auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme ist in geeigneter Weise öffentlich hinzuweisen.“ Einige Gesetze sehen vor, dass geringfügige Beteiligungen mit einem Anteil von weniger als 5% nicht in den Beteiligungsberichten angeführt werden müssen; nach anderen Gesetzen sind sämtliche Beteiligungen im Bericht zumindest in einer Übersicht zu erfassen.

In *Österreich* finden sich für die *Bundesebene* §§ 35 a und 59 Bundeshaushaltsgesetz (BHG), die zur Information über die Ausgliederungen eine zusammenfassende Beilage im Zusammenhang mit den Budgetunterlagen vorsehen. §§ 35 a, 59 gelten jedoch ausschließlich für den Bund. Einen verpflichtenden Bericht über Beteiligungen – wie ihn § 35 a BHG vorsieht – gibt es auf *Landes- und Gemeinde-/Städteebene* nicht. Im auffälligen Gegensatz zu Deutschland formulieren die Gemeindeordnungen keine diesbezüglichen Pflichten. Für *Städte* sieht § 17 (2) der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung lediglich einen Nachweis über den Stand an Wertpapieren und Beteiligungen am Beginn des Finanzjahres, die Veränderungen während des Finanzjahres (Zugänge und Abgänge) und den Stand am Schluss des Finanzjahres als Beilage zum Rechnungsabschluss vor.

In der *Schweiz* werden auf *Bundesebene* im Zuge der Diskussion um die (Public) Corporate Governance zahlreiche konzeptionelle Dokumente wie der Corporate Governance Bericht des Bundes veröffentlicht. Eine konkrete gesetzliche Norm zur Erstellung und Veröffentlichung eines Beteiligungsberichts liegt hingegen nicht vor. Für *Kantone und Städte* gibt es ebenfalls keine expliziten gesetzlichen Vorschriften.¹¹

IV. Analyse zu Verfügbarkeit und inhaltlicher Ausgestaltung von Beteiligungsberichten

1. Methodik der empirischen Studie

Ein Beteiligungsbericht ist für die Bürger die einzige Möglichkeit und damit die Grundvoraussetzung, sich einen systematischen Überblick über die Beteiligungen ihrer Stadt und die Struktur der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu verschaffen (Trapp/Bolay 2003, S. 36; Schefzyk 2000, S. 75 f.; Weiblein 2011, S. 639 ff.; Heller 2010, S. 417) Informationsasymmetrien können über einen Beteiligungsbericht abgebaut und Informationskosten als wesentlicher Bestandteil der Agenturkosten gesenkt werden. Erforderlich ist ein Beteiligungsbericht darüber hinaus, weil Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung für eine effektive und effiziente Steuerung klar strukturierte, aussagekräftige und adressatengerecht aufbereitete Informationen über die öffentlichen Beteiligungen benötigen (Bremeyer/Brinkmann/Killian 2006, S. 50 f.).

Aus diesen Gründen steht die Verfügbarkeit eines Beteiligungsberichtes als Kernkriterium im Mittelpunkt einer im ersten Quartal 2009 erstmals durchgeführten und im dritten Quartal 2010

11 Eine sehr konkrete Vorgabe formuliert jedoch der Public Corporate Governance Kodex des Kantons Aargau in Richtlinie 12.

wiederholten Internetstudie für alle deutschen Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern. Damit beträgt das betrachtete Sample 497 Internetseiten:

	Städte über 30.000 Einwohner	Bundesländer/ Kantone	Bundesebene
Deutschland	414	16	1
Österreich	15	9	1
Schweiz	14	26	1

Tabelle 1: Untersuchte Internetseiten

Quelle: Eigene Darstellung

Auf jeder Internetseite wurde über die Suchfunktion nach den in den jeweiligen Ländern einschlägigen Begriffen Beteiligungsbericht, Beteiligungsreport Beteiligungen, Beteiligungsspiegel, Beteiligung, Haushaltsplan, Haushalt, Ausgliederungsbeilage und Rechnungsabschluss gesucht. Falls sich über die Suchfunktion kein Beteiligungsbericht identifizieren ließ, wurden die Internetseiten der jeweiligen Stadt gesondert sehr intensiv untersucht.

Nach der formulierten Definition von Transparenz müssen die Informationen der öffentlichen Hand mit möglichst geringem Aufwand bzw. Agentur- und Informationskosten erlangt werden können. Diese Anforderungen können nur bei einer Informationsbereitstellung im Internet als erfüllt angesehen werden, da dieses mittlerweile eindeutig das zentrale, aufwandsärmste und kostengünstigste Informationsinstrument ist.

2. Empirische Befunde zur Verfügbarkeit von Beteiligungsberichten

Bezüglich von Transparenz und Informationszugangsmöglichkeiten wird in *Tabelle 2* zunächst die Verfügbarkeit von Beteiligungsberichten klassifiziert nach Größenklassen dargestellt. Mit Blick auf den anschließenden Schwerpunkt der inhaltlichen Auswertung erfolgt hier nur eine Veranschaulichung der Gesamtdaten ohne Aufschlüsselung nach Bundesländern mit einer Fokussierung der Entwicklungen zwischen den Erhebungszeitpunkten von 2009 auf 2010.

Städte nach Größenklassen	Verfügbare Beteiligungsberichte in Städten über 30.000 Einwohnern gesamt	30.000 – 50.000	50.000 – 100.000	100.000 – 200.000	200.000 – 400.000	Über 400.000
4. Quartal 2010						
Summe Städte	414	217	115	45	22	15
Bet.-Berichte abs.	159	47	50	32	17	13
Verfügbarkeit in %	38,4%	21,7%	43,5%	71,1%	77,3%	86,7%
1. Quartal 2009						
Summe Städte	414	217	115	45	22	15
Bet.-Berichte abs.	143	38	47	29	17	12
Verfügbarkeit in %	34,5%	17,5%	40,9%	64,4%	77,3%	80,0%
Beteiligungsberichte im Haushaltsplan und nicht gesondert auf Homepage im 4. Quartal 2010	43	25	14	3	1	0

Tabelle 2: Verfügbarkeit Beteiligungsberichte in deutschen Städten mit über 30.000 Einwohnern

Quelle: Eigene Darstellung

Absolut (abs.) waren in 2010 bei 414 Städten insgesamt 159 Beteiligungsberichte (Bet. Berichte) auf den jeweiligen Internetseiten abrufbar, was 38,4% entspricht. In der für internationale Vergleiche besonders interessanten Größenklasse (GK) 30.000-50.000 war bei 47 von 217 Städten (21,7%) ein Bericht vorhanden. Die Verfügbarkeitsquote steigt mit zunehmender GK von 43,5% über 71,1% und 77,3% auf 86,7% an. Damit ist die Verfügbarkeit vom ersten Quartal 2009 auf das dritte Quartal 2010 über alle Größenklassen insgesamt um 16 Berichte bzw. 3,9 % gestiegen. In GK 30.000-50.000 waren 9 (4,2%) Beteiligungsberichte mehr zugänglich; in den folgenden zwei GK waren dies 3 (2,6%) und 3 (6,7%).

Zur Ergänzung ist in den zwei unteren Zeilen von Tabelle 2 mit dargestellt wie viele Städte einen klar als „Beteiligungsbericht“ o. ä. bezeichneten Berichtsabschnitt in den Haushaltsplan integriert und somit nicht gesondert auf dem Internetportal bereitgestellt hatten. Aufgrund der veranschaulichten Rechenschafts- und Transparenzanforderungen sollte ein Beteiligungsbericht jedoch immer auch separat auf der Homepage einer Stadt veröffentlicht werden.

Für die *Bundesebene ist in Deutschland* wie im Vorjahr ein Beteiligungsbericht abrufbar. Bei den *16 Bundesländern* befand sich bei Prüfung 2010 für alle ein Beteiligungsbericht im Internet. Im Vorjahr war dies bei Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt noch nicht realisiert.

In *Österreich* befand sich 2010 bei keiner *Stadt* ein Beteiligungsbericht im Internet. Vereinzelt war, z. B. für Graz und Innsbruck, lediglich eine Verlinkung zu den Internetseiten der Unternehmen und eine bloße Angabe des Beteiligungsanteils anzutreffen. Für die *Bundesebene* war ein Beteiligungsbericht in Form der Ausgliederungsbeilage verfügbar.¹² Bei den neun *Bundesländern*

¹² Vgl. https://www.bmf.gv.at/budget/budget20092010/_start.htm?q=Ausgliederungen. Alle angeführten Internetabrufe am 20.11.2010.

dern konnte nur für Salzburg ein Beteiligungsbericht im Internet erhoben werden, wo indessen gleich drei Beteiligungsberichte auch für länger zurückliegende Geschäftsjahre eingestellt waren.¹³

In der *Schweiz* werden auf *Bundesebene* Informationen weiterhin über einzelne Verlinkungen zu den Internetseiten der Beteiligungen und teilweise auch aufbereitete Einzelinformationen veröffentlicht. Bei aus Sicht des Bundes strategisch relevanten Beteiligungen erfolgt eine differenziertere Berichterstattung, die z. B. die Strategie der öffentlichen Hand für die jeweilige Beteiligung darlegt. Auf *Kantonsebene* konnte von 26 *Kantonen* erneut nur bei zwei Kantonen (Aargau, Bern) ein Beteiligungsbericht gefunden werden. Dabei bietet Aargau eine hervorragend aufbereitete Internetseite mit einer sehr transparenten Beteiligungsberichterstattung, was die Umsetzbarkeit in der Praxis eindeutig herausstellt.¹⁴ Bei den 14 *Städten* liegt wie 2009 für keine Stadt ein Beteiligungsbericht im Internet vor. Einzelne Städte haben lediglich eine Übersicht zu Beteiligungen, aber keinen Beteiligungsbericht (z. B. Zürich Jahresrechnung 2009, S. 453 f.; Bern Jahresbericht 2009, S. 19; St. Gallen Jahresbericht 2009, S. 165 ff.).

Bilanzierend ist zu den Informationszugangsmöglichkeiten festzustellen, dass den diesbezüglichen Anforderungen auf *Bundesebene* in jedem Land entsprochen wird. Für *Bundesländer* bzw. *Kantone* zeigen sich im internationalen Vergleich hingegen erhebliche Unterschiede. Hier wird der Informationszugang von den deutschen Bundesländern sehr deutlich besser als in Österreich und der Schweiz gewährleistet.

Auf der *Ebene von Städten und Gemeinden* zeigen die Befunde noch höhere Unterschiede bei der Gewährleistung von Transparenz. Obwohl auch in Deutschland noch große Defizite bestehen, ist der Informationszugang im Vergleich erheblich besser ausgeprägt. Im Gegensatz zur Länderebene sind hier die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen sicherlich ein zentraler Erklärungsfaktor. Obgleich teilweise noch keine gesetzliche Pflicht formuliert wurde, wird eine transparente und aussagekräftige Darstellung der Beteiligungen jedoch ebenfalls gefordert (z. B. Landesrechnungshof Oberösterreich 2006, Berichtspunkt 19.2). Zudem sind die Anforderungen so offensichtlich, dass ein Beteiligungsbericht – wie z. B. vom Land Salzburg oder Kanton Aargau bereits praktiziert – auch ohne eindeutige gesetzliche Bestimmung im Internet veröffentlicht werden sollte. Ebenso unterstreicht der prozentuale Anstieg mit zunehmender Größenklasse in Deutschland, dass die Veröffentlichung eines Beteiligungsberichtes möglich ist und vielfach schon entsprechend der in diesem Beitrag angelegten Kriterien umgesetzt wird.

In der Gesamtschau aller Länder und Ebenen ist Blick auf die empirischen Daten zu konstatieren, dass die Berichterstattung den Anforderungen bezüglich des Informationszugangs derzeit nicht entspricht.

Ohne Zweifel muss man die spezifischen Strukturen und Informationsnotwendigkeiten insbesondere in kleineren Städten bei der Ausgestaltung des Berichtswesens berücksichtigen. Die Empirie zeigt jedoch deutlich, dass auch kleine Städte (GK 30.000 bis 50.000) häufig über eine höhere Anzahl von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen verfügen. Ein situationsgerechter – ggf. sehr kurzer – Beteiligungsbericht ist mit wenig Aufwand zu erstellen.

13 Vgl. <http://www.salzburg.gv.at/dienststellen/abteilungen/208/beteiligungsberichtbericht.htm>.

14 Vgl. http://www.ag.ch/finanzverwaltung/de/pub/beteiligungen/beteiligungsreport_.php.

Neben einem adäquaten Informationszugang ist für Rechenschaftslegung und Transparenz insbesondere auch die inhaltliche Ausgestaltung von Beteiligungsberichten sehr relevant, die im folgenden Kapitel analysiert wird.

V. Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten

Aufgrund der sehr geringen Anzahl von verfügbaren Beteiligungsberichten in Österreich und der Schweiz erweist sich eine vergleichende Inhaltsanalyse gegenwärtig nur für die deutschen Beteiligungsberichte als sinnvoll möglich. Deren Auswertung liefert jedoch umfassende Befunde, innovative Beispiele und Gestaltungsempfehlungen, die insbesondere auch für Österreich und die Schweiz sehr hohe Relevanz besitzen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen.

Die inhaltliche Auswertung der 159 Beteiligungsberichte basiert auf 45 Prüfkriterien, die aus den veranschaulichten Anforderungen abgeleitet wurden. In theoretischer Perspektive tragen die ausgewählten Berichtsaspekte jeweils zu einem Abbau von relevanten Informationsasymmetrien zwischen Prinzipalen und Agenten bei. Zudem reduzieren sie Agentur- und Informationskosten für die Prinzipale. Insgesamt leisten sie einen Beitrag zu einem „Monitoringsystem“, welches die jeweiligen Prinzipale zur „Beobachtung“ und Verhaltenssteuerung der zahlreichen verschiedenen Agenten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung benötigen. Daneben basiert die Herleitung auf einer umfassenden Problemanalyse, so dass die Kriterien an Regelungsbereichen anknüpfen, die in der Diskussion um eine bessere (Public) Corporate Governance und ein wirksameres öffentliches Beteiligungsmanagement in Wissenschaft und Praxis als bedeutend eingestuft werden. Übergreifend leisten die Berichtsaspekte jeweils einen Beitrag zur Realisierung der Leitziele von Rechenschaft und Transparenz. Bei den Prüfkriterien handelt es sich um eine Auswahl, die bei Fortsetzung der Studie um zusätzliche Berichtsaspekte ergänzt werden könnte. Durch die sehr breite Basis von 159 Beteiligungsberichten und 45 Prüfkriterien wird das Beteiligungsberichtswesen in der Studie indessen bereits hier sehr breit, tief und repräsentativ untersucht.

Für differenzierte Vergleichsmöglichkeiten werden die Ergebnisse für zwei Größenklassen von Städten mit 30.000 bis 50.000 Einwohnern und über 50.000 Einwohnern getrennt gegenübergestellt. Als zusätzliche Vergleichsgruppe werden daneben noch die Daten für die 20 größten Städte separat veranschaulicht.

Durch die kompakten Darstellungen sollen gleichzeitig empirische Befunde, innovative Ansätze, „Good Practice-Beispiele“ und konkrete Reformempfehlungen mit möglichst großer Breite im direkten Vergleich veranschaulicht werden. In diesem Sinne sollte für jedes Kriterium eine Aufnahme in einen Beteiligungsbericht geprüft werden, sofern dies bislang noch nicht im jeweiligen Beteiligungsbericht integriert war.

Auch die weiter reichenden Ausgestaltungsvorschläge werden – wie durch die empirischen Daten aufgezeigt – zumindest schon in einzelnen Städten umgesetzt. Insgesamt zeigt die breite Analyse vielfältige wie lohnende Ansätze in den verschiedenen Beteiligungsberichten sowohl von kleineren als auch von größeren Städten. Dieses unterstreicht die Umsetzbarkeit ebenfalls in praxisorientierter Perspektive in eindeutiger Weise und zeigt empirisch gestützt, dass auch die Kriterien und Reformvorschläge mit höher erscheinenden Anforderungen keine „theoretische Illusion“ sind.

Inhaltlich zusammenhängende Aspekte/Zeilen sind in den linken Spalten von *Tabelle 3* durch farbliche Markierungen zusammengefasst; für sich stehende Punkte sind farblich nicht markiert. Hinsichtlich Illustrierung und Seitenkapazität wird *Tabelle 3* in zwei Abschnitte (3.1 und 3.2) dargestellt.

Tabelle 3.1 illustriert in den Zeilen 1) bis 12) zunächst die Ergebnisse für einige Basisinformationen wie die Aufnahme und Ausgestaltung eines Organigramms. In der GK 30.000-50.000 ist dieses in 37 Berichten zu finden, was 78,7% der verfügbaren Berichte entspricht. Bezugswert für die prozentuale Berechnung waren die 47 in dieser GK im Internet abrufbaren Beteiligungsberichte. In der GK über 50.000 Einwohner liegt der Wert mit 100 bzw. 89,2% deutlich höher – prozentualer Bezugswert sind analog die 112 hier verfügbaren Beteiligungsberichte. In der Gruppe der 20 größten Städte waren als Berechnungsbasis 17 Beteiligungsberichte vorhanden, von denen alle ein Organigramm bzw. eine vergleichbare Gesamtübersicht enthielten. Hingegen zeigen bereits die nachfolgenden Kriterien, dass die Aussagekraft der Organigramme in vielen Fällen noch Verbesserungsbedürftig ist, die u. a. für eine strategische Gesamtübersicht und komprimierte Informationsbasis sehr relevant sind.

Aufgrund der bei öffentlichen Beteiligungen vorrangigen Sachziele (Schulz-Nieswandt/Mühlenkamp 2008, S. 26) und den dargelegten Informationsanforderungen besitzt die informatorische Unterlegung des öffentlichen Zwecks mit *Leistungskennzahlen* große Bedeutung (Weiblein 2011, S. 633). Für eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung (Lienhard 2009, S. 60), die aufgabenbezogene Überwachung (Greiling 1996, S. 298 f.) sowie zur Operationalisierung der Instrumentalfunktion (Thiemeyer 1990) sind sie ein zentrales Erfordernis. Gleichwohl fanden sich Leistungskennzahlen (Zeile 16-19) in der GK 30.000-50.000 nur in 10 Berichten (21,7%); in der GK über 50.000 bei 40 (35,7%) und in der Gruppe der größten 20 Städte bei 5 (29%).

Zielbilder (Zeile 20), nach dem in der Tabelle skizzierten Verständnis, waren in den Beteiligungsberichten der GK über 50.000 nur in 4 Fällen bzw. 3,6% enthalten; bei den größten 20 Städten lagen diese in 3 Fällen (18%) vor. In der GK 30.000 bis 50.000 waren Zielbilder in den Berichten bislang überhaupt nicht zu finden. Allerdings wird Zielbildern sehr hohe Bedeutung für die Steuerung zugewiesen (Theuvsen 2001, S. 185ff.), weshalb diese zeitnah in alle Beteiligungsberichte aufgenommen werden sollten. Diesbezüglich formuliert z. B. der Beteiligungsbericht 2009 von Hamburg auf Seite 14: „Die mit den Beteiligungen verfolgten Interessen werden in Zielbildern festgelegt. Die Zielbilder stellen ein wesentliches Steuerungsinstrument im Rahmen des Managements der öffentlichen Beteiligungen dar. Auf ihnen basieren sowohl die strategischen Unternehmenskonzepte als auch die mittelfristigen Finanzpläne und die Wirtschaftspläne [...]. Die vorliegenden Zielbilder von Berichtsunternehmen werden auch im Beteiligungsbericht [...] veröffentlicht.“

Analysekriterien / Empirische Befunde / Gestaltungsvorschläge	30.000 – 50.000 Einwohner		Über 50.000 Einwohner		20 größte deutsche Städte	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
1) Organigramm/Übersicht im Beteiligungsbericht?	37	78,7	100	89	17	100
2) Höhe Stammkapital in Organigramm/Übersicht?	18	38,3	98	87,5	8	47,1
3) Alle unmittelbaren Beteiligungen (B.) im Organigramm?	38	80,9	98	87,5	15	88,2
4) Alle mittelbaren Beteiligungen im Organigramm enthalten?	36	76,6	86	76,8	13	76,5
5) Unterscheidung unmittelbare/mittelbare B. in Organigramm einfach möglich?	33	70,2	95	84,8	14	82,4
6) Kennzeichnung beherrschte unmittelbare Beteiligungen > 50%?	6	12,8	6	5,4	1	5,9
7) Kennzeichnung beherrschte mittelbare Beteiligungen > 50%?	5	10,6	2	1,8	1	5,9
8) Eigenbetriebe im Organigramm?	22	46,8	65	58,0	11	64,7
9) Anstalten öffentlichen Rechts im Organigramm?	3	6,4	25	22,3	5	29,4
10) Stiftungen im Organigramm?	5	10,6	11	9,8	2	11,8
11) Zweckverbände im Organigramm?	16	34,0	31	27,7	3	17,6
12) Regiebetriebe im Organigramm?	2	4,3	2	1,8	1	5,9
13) Postanschrift und telefonische Erreichbarkeit des Unternehmens genannt?	33	70,2	84	75,0	13	76,5
14) Internetlink zu Unternehmen angeführt?	14	29,8	54	48,2	12	70,6
15) Gegenstand des Unternehmens aus Gesellschaftsvertrag/Satzung genannt?	44	93,6	111	99,1	17	100
16) Öffentlicher Zweck aufgeführt und mit Leistungskennziffern für über 75% der öffentlichen Unternehmen dargestellt?	10	21,3	40	35,7	5	29,4
17) Öffentlicher Zweck aufgeführt und mit Leistungskennziffern in weniger als 25% der öffentlichen Unternehmen dargestellt?	5	10,6	28	25,0	5	29,4
18) Lediglich Unternehmensaufgabe allgemein beschrieben und nur vereinzelt bzw. gar nicht mit Leistungskennziffern dargestellt?	26	55,3	43	38,4	7	41,2
19) Keine Angaben zum öffentlichen Zweck/Unternehmensgegenstand?	6	12,8	1	0,9	X	X
20) Richtiges Zielbild zu jeweiligem unmittelbaren Unternehmen in Beteiligungsbericht? (Unternehmensgegenstand, Oberziele, Teilziele/ kurz-, mittel, -und langfristige Ziele)	0	0	4	3,6	3	17,6
21) Direkte Aussagen zum wichtigen öffentlichen Interesse und warum Aufgabe nicht wirtschaftlicher als mit privatrechtlicher Beteiligung zu erfüllen?	0	0	5	4,5	2	11,8

Tabelle 3.1: Analyse und Reformvorschläge zur Ausgestaltung von Beteiligungsberichten

Quelle: Eigene Darstellung

Die folgende Tabelle 3.2 zeigt in ihrer ersten Auswertungszeile, dass die Abschlussprüfungsunternehmen nur in knapp 25% der Berichte angeführt wurden. Eine Gesamtübersicht über die Abschlussprüfungsunternehmen ist nur bei 2 (4,3%) bzw. 10 (8,9%) und 2 (12%) vorhanden. Die getrennte Ausweisung von Gesamtkosten/-honorar für die Abschlussprüfung aufgeschlüsselt nach Abschlussprüfungsleistungen, Steuerberatungsleistungen und sonstigen Leistungen ist bisher nur in einem einzigen Bericht zu identifizieren. Diesbezüglich liefert das Bilanzrechtsmodernisie-

rungsgesetz (BilMoG) lohnende Anknüpfungspunkte auch für Beteiligungsberichte, welches am 29.5.2009 in Kraft getreten ist. Mit dem BilMoG wurde u. a. § 285 Nr. 17 HGB geändert, der nun als Pflichtangabe im Anhang zum Jahresabschluss vorsieht, dass „das dem Abschlussprüfer für das Geschäftsjahr berechnete Gesamthonorar, aufgeschlüsselt in das Honorar für a) die Abschlussprüfungsleistungen, b) andere Bestätigungsleistungen, c) Steuerberatungsleistungen, d) sonstige Leistungen“ anzugeben ist. Diese Angaben sollten aufgrund der besonderen Verantwortung der öffentlichen Hand bzw. von öffentlichen Unternehmen mit Blick auf die zuvor formulierten Transparenzanforderungen in Beteiligungsberichten in exakt dieser Form ausgewiesen werden.

Ausbildungsquoten (Zeile 25+26) sind mit Vergleichsangaben zum Vorjahr in 19,1% bzw. 16,1% und 29,4% veranschaulicht; ähnlich hoch waren die Werte mit Angaben zu Ausbildungsquoten nur für ein Berichtsjahr. Zentrale Finanzkennzahlen mit Vorjahresangaben waren in der GK 50.000 und bei den größten 20 Städten fast immer genannt; in GK 30.000-50.000 lag der Anteil mit 72,1% deutlich niedriger, aber in Vergleich zu anderen Berichtsaspekten immer noch sehr hoch (Kriterium 26-28). Auffällig weniger werden kapitalmäßige Verflechtungen wie Bürgschaften, Kredite, Zuwendungen und stille Einlagen dargestellt (Kriterium 31+32), die jedoch insbesondere im Vergleich mit Vorjahreswerten von sehr hohem Informationswert sind.

Generell verdeutlichen die Ergebnisse, dass Kennzahlen häufiger schon mit zurückliegenden Berichtsjahren gegenübergestellt wurden, was in Zukunft indessen in allen Berichten bei sämtlichen Kennzahlen erfolgen sollte.

Die Namen der Geschäftsführer/-leiter sind ganz überwiegend angeführt. Dagegen erfolgt ein Ausweis der Vergütung nur in sehr wenigen Fällen (Kriterium 34-37), wobei die einzelnen Beteiligungsberichte mit dem individualisiert oder gesamt vorgenommen Ausweis die Realisierbarkeit dieses Kriteriums in der Praxis wiederum dokumentieren. Augenfällig oft fand sich in den Beteiligungsberichten ein Verweis auf § 286 Abs. 4 Handelsgesetzbuch (HGB), der einen Verzicht auf die Offenlegung der Gesamtvergütung bei nicht börsennotierten Unternehmen ermöglicht, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines einzelnen Organmitglieds feststellen lassen. Aufgrund der besonderen Verantwortung von öffentlichen Unternehmen wird allerdings häufig argumentiert, dass diese hinsichtlich von Rechenschaft und Transparenz den gleichen Anforderungen wie börsennotierte Unternehmen unterliegen sollten (Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 134).

Hierfür spricht ebenfalls, dass die Bestimmungen für öffentliche Unternehmen eine Aufstellung des Jahresabschlusses nach den gesetzlichen Bestimmungen für große Kapitalgesellschaften vorsehen. In diesem Diskussionskontext wurde z. B. das „Gesetz zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen“ (Transparenzgesetz vom 17. Dezember 2009) verabschiedet. Dieses hat die detaillierte und individualisierte Offenlegung für öffentliche Unternehmen sowohl in privatrechtlicher als auch öffentlich-rechtlicher Rechtsform in § 65 LHO und § 108 GO gesetzlich normiert.¹⁵ Als weiteres stellvertretendes Beispiel lässt sich auf Berlin verweisen, dass die individualisierte Offenlegung durch Beschluss des Abgeord-

¹⁵ Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 44 vom 30. Dezember 2009, S. 950.

netenhauses seit dem 23. September 2005 durch die Neuaufnahme von § 16 a in das Berliner Betriebegegesetz und § 65 a LHO ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben hat.¹⁶

Darüber hinaus muss ebenso die Informationsbereitstellung zu Berufen sowie zu Vergütung bzw. Aufwandsentschädigungen von Aufsichtsratsmitgliedern verbessert werden.

Die weiteren empirischen Befunde und Gestaltungsvorschlägen sollen nur durch die Tabelle veranschaulicht werden. Es zeigen sich viele lohnende und schon realisierte Ansätze; ebenso sind aber noch zahlreiche Verbesserungspotenziale und Handlungsnotwendigkeiten zu bemerken.

Einige Einzelbeispiele für sehr nützliche Informationsaufbereitungen sollen folgend skizziert werden – wiederum stellvertretend für andere Städte mit ähnlichen „Good Practice Beispielen“. Im Beteiligungsbericht der Stadt Eisenach von 2007 befindet sich auf Seite 12 eine Übersicht über die Abschlussprüfer der Beteiligungen im Längsschnitt der letzten Jahre.¹⁷ Düsseldorf hat in der Anlage zum Beteiligungsbericht eine sehr hilfreiche Übersicht über alle Aufsichtsratsmitglieder.¹⁸ Der Dortmunder Beteiligungsbericht illustriert die Entwicklung der Zuschüsse und Darlehen an die Beteiligungen über die Jahre sehr anschaulich. Darmstadt hat einen Feedback-Bogen zum Beteiligungsbericht entwickelt und im Internet eingestellt, in dem die Bürger gezielt um Verbesserungsvorschläge für den Beteiligungsbericht gebeten werden.¹⁹ Dieses ist ein besonders nachahmenswertes Beispiel wie die Öffentlichkeit im Sinne eines offenen Ideenmanagements (Open Innovation) auch in diesem Kontext gezielt für eine Weiterentwicklung und Arbeitsunterstützung einbezogen werden kann.

16 Vgl. Gesetz zur Herstellung von Transparenz bei den Vorstandsvergütungen der Berliner Anstalten und den Geschäftsführungsvergütungen bei Beteiligungen Berlins an privatrechtlichen Unternehmen (Vergütungs- und Transparenzgesetz) vom 23. September 2005; Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Nr. 33 vom 30. September 2005, S. 475.

17 Vgl. [http://www.eisenach.de/Staedtische-Firmen.777.0.html?&no_cache=1&sword_list\[\]="](http://www.eisenach.de/Staedtische-Firmen.777.0.html?&no_cache=1&sword_list[]=) beteiligungsbericht; ähnlich auch Bernburg: <http://www.bernburg.de/index.php?id=104270000759>.

18 Vgl. http://www.duesseldorf.de/finanzen/beteiligungsberichte/2008_pdf/index.shtml.

19 Vgl. <http://www.heag.de/site/stadtwirtschaft/beteiligungsbericht>.

Analysekriterien / Empirische Befunde / Gestaltungsvorschläge	30.000 – 50.000 Einwohner		Über 50.000 Einwohner		20 größte deutsche Städte	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
22) Abschlussprüfungsunternehmen bei jeweiligem Unternehmen genannt?	12	25,5	24	21,4	3	17,6
23) Gesamtkosten-/honorar für die Abschlussprüfung aufgeschlüsselt dargestellt nach Abschlussprüfungtleistungen, Steuerungsberatungsleistungen und sonstigen Leistungen gemäß § 285 Nr. 17 HGB?	0	0,0	1	0,9	0	0,0
24) Gesamtübersicht über Abschlussprüfungsunternehmen mind. der letzten 3 Jahre für alle Unternehmen im Beteiligungsbericht?	2	4,3	10	8,9	2	11,8
25) Ausbildungsquote bei jeweiligem Unternehmen genannt mit Vorjahr?	9	19,1	18	16,1	5	29,4
26) Ausbildungsquote bei jeweiligem Unternehmen genannt für Berichtsjahr?	7	14,9	25	22,3	4	23,5
27) Zentrale Kennzahlen wie Finanzergebnis, Eigenkapital genannt im Jahresvergleich angeführt im Vergleich von mind. 2 Vorjahren?	34	72,3	105	93,8	17	100
28) Zentrale Kennzahlen wie Finanzergebnis, Eigenkapital genannt für Berichtsjahr?	10	21,3	3	2,7	X	X
29) Rückstellungen angeführt im Vergleich mind. der letzten beiden Vorjahren?	24	51,1	100	89,3	14	82,4
30) Rückstellungen angeführt für Berichtsjahr?	10	21,3	5	4,5	1	5,9
31) Kapitalmäßige Verflechtungen dargestellt im Vergleich für mind. Vorjahr? (Bürgschaften, Kredite, Zuwendungen, Stille Einlage, etc./ggf. Aussage, dass keine Finanzverflechtungen)	3	6,4	17	15,2	5	29,4
32) Kapitalmäßige Verflechtungen dargestellt für Berichtsjahr?	11	23,4	52	46,4	6	35,3
33) Name Geschäftsführer/-leiter bei jeweiligem Unternehmen genannt?	46	97,9	109	97,3	17	100
34) Ausweis Vergütung Geschäftsführer/-leiter individuell?	1	2,1	3	2,7	1	5,9
35) Ausweis Vergütung Geschäftsführer/-leiter gesamt?	2	4,3	3	2,7	0	0,0
36) Ausweis Vergütung Geschäftsführer/-leiter gar nicht?	24	51,1	83	74,1	10	58,8
37) Kein Ausweis Vergütung und Hinweis auf § 286 Handelsgesetzbuch?	17	36,2	14	12,5	3	17,6
38) Sind Pensionsverpflichtungen/Höhe der Pensionen für Geschäftsleitung bei privatrechtlichen Beteiligungen stets genannt?	1	2,1	2	1,8	1	5,9
39) Aufsichtsratsmitglieder namentlich angeführt?	40	85,1	105	93,8	17	100
40) Berufe/Funktion der Aufsichtsratsmitglieder angeführt?	25	53,2	60	53,6	16	94,1
41) Ausweis Vergütung Aufsichtsrat individuell?	0	0,0	2	1,8	1	5,9
42) Ausweis Vergütung Aufsichtsrat gesamt?	12	25,5	24	21,4	7	41,2
43) Ausweis Vergütung Aufsichtsrat gar nicht	32	68,1	81	72,3	9	52,9
44) Aufwandsentschädigung/Sitzungsgeld gezahlt und Ausweis Höhe?	3	6,4	5	4,5	X	X
45) Gesamtanteil von Frauen in Aufsichtsräten über alle öffentlichen Unternehmen genannt?	0	0,0	1	0,9	1	5,9

Tabelle 3.2: Analyse und Reformvorschläge zur Ausgestaltung von Beteiligungsberichten

Quelle: Eigene Darstellung

Gesamtbetrachtend ist zu bilanzieren, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Beteiligungsberichte den veranschaulichten Anforderungen bei übergreifender Betrachtung für alle Städte und Größenklassen nicht entsprechen kann. Zweifellos werden bereits viele adäquate Beteiligungsberichte veröffentlicht, deren Ausgestaltung die Realisierbarkeit der einzelnen Kriterien in der Praxis zusätzlich unterstreicht. In struktureller Perspektive zeigen die Befunde jedoch eindeutig, dass in zu vielen Beteiligungsberichten über zahlreiche und sehr wichtige Berichtsaspekte nicht informiert wird.

Bei der erstmaligen Erstellung eines Beteiligungsberichts sollte insbesondere auch in Österreich und der Schweiz darauf geachtet werden, dass gleich möglichst viele der Berichtsparameter in den veröffentlichten Bericht aufgenommen werden. Alle 45 hier dargestellten Prüfkriterien sollten dabei als konkrete Detailvorschläge einbezogen werden.

Übergreifende Reformempfehlungen zur Weiterentwicklung der Beteiligungsberichterstattung werden folgend in Kapitel VI herausgestellt.

VI. Übergreifende Reformvorschläge für die Beteiligungsberichterstattung

Die veranschaulichten Befunde und Defizite begründen umfassende Reformerfordernisse. Für eine kompakte Übersicht werden die Empfehlungen zunächst in tabellarischer Kurzform veranschaulicht – folgend werden konkretisierende Begründungen verfasst. Übergreifend können die skizzierten Maßnahmen notwendige und wertvolle Entwicklungsbeiträge bezüglich der einhellig erklärten Ziele von Rechenschaft und Transparenz leisten bzw. den Informationszugang erleichtern sowie die inhaltliche Ausgestaltung von Berichten verbessern.

1) Neuformulierung und Spezifizierung von <i>gesetzlichen Vorgaben</i> für die Beteiligungsberichterstattung auf allen föderalen Ebenen durch systematischen (auch internationalen) Vergleich aller vorliegenden Gesetzesformulierungen
1 a) Informationszugang: Explizite Nennung der Öffentlichkeit als Adressat, Präzisierung der häufigen Formulierung „zugänglich in geeigneter Form“ o. ä. durch Vorgabe einer Veröffentlichung im Internet mit kostenloser Einsicht
1 b) Inhaltliche Ausgestaltung: Präzisierung der Anforderungen wie teilweise in neueren deutschen Gemeindeordnungen schon erfolgt, z. B. § 99 Gemeindeordnung Freistaat Sachsen
2) Kontinuierliche vergleichende Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten → Erstellung und Veröffentlichung eines Dokuments „Beteiligungsberichterstattung der öffentlichen Hand: „Good-Practice-Beispiele für einen Beteiligungsbericht aus der Praxis für die Praxis“ für Ideenaustausch und Arbeitsunterstützung
3) Systematischere Ausnutzung von Synergien zwischen interner und externer Beteiligungsberichterstattung
4) Weitere Standardisierung von Berichtsformaten und -abläufen zur Arbeitsreduzierung
5) Weiterentwicklung bzw. Schaffung des Bewusstseins in Politik und Verwaltung für die Notwendigkeit, den Nutzen und die Arbeitserleichterung durch einen Beteiligungsbericht
6) Explizit kein „Information overload“ sondern adäquat aufbereite Informationen
7) Gezielte zusätzliche Stärkung der Generalprävention von Transparenz

Tabelle 4: Übergreifende Reformempfehlungen für die Beteiligungsberichterstattung

Zu 1) Die Regeldurchsetzung erweist sich im öffentlichen Sektor mitunter als problembehaftet, weshalb es für bestmögliche Umsetzungen eindeutiger gesetzlich verankerter Pflichten bedarf. Nach der Studie besitzt die Öffentlichkeit zu häufig noch keinen Zugang zu einem Beteiligungsbericht im Internet, weshalb dies gesetzlich vorgeschrieben werden sollte. Stellen zahlreiche

Städte den Beteiligungsbericht freiwillig ins Internet; ermöglichen demgegenüber zu viele Städte nach wie vor lediglich eine Einsicht in der Verwaltung vor Ort. Die Einsicht vor Ort könnte ggf. weiterhin angeboten werden, wird den Anforderungen allein hingegen nicht gerecht. Schließlich sollte in den Gesetzen eine kostenlose Einsichtnahme festgeschrieben werden. Schutzgebühren – wie sie von einzelnen Städten immer noch verlangt werden – sind für den Zugang hier nicht angemessen. Bei einem Beteiligungsbericht handelt es sich nicht um einen „Verwaltungsakt“, sondern um eine berechtigte Information für die Öffentlichkeit. Ein Beteiligungsbericht muss ohnehin erstellt werden und die Einstellung ins Internet kostet mit den heutigen technischen Mitteln weder Geld noch Zeit.

Häufig sehen die gesetzlichen Bestimmungen, z. B. in verschiedenen Bundesländern, sehr unterschiedliche Anforderungen vor, die sachlich nicht begründbar sind. Über eine vergleichende Ge- genüberstellung vorliegender Gesetzesformulierungen treten Erfordernisse und Chancen eindeutig hervor. Benchmarking ist diesbezüglich eine aufwandsarme Methode zur Identifizierung von weiterführenden Gesetzesformulierungen. Anknüpfungspunkte könnte z. B. § 99 der Gemeindeordnung des Freistaates Sachsen bieten, der vergleichsweise viele und präzise Berichtsvorgaben formuliert. Daneben wäre in Österreich z. B. die Aufnahme von Paragraphen in die Gemeindeordnungen und Landeshaushaltssordnungen zu einem Beteiligungsbericht möglich, die sich an §§ 35 a, 59 des österreichischen Bundeshaushaltsgesetzes anlehnen; § 17 Abs. 2 der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung sollte entsprechend reformiert werden.

Zu 2) Die vergleichende Auswertung von Beteiligungsberichten offenbart, dass zwischen diesen noch erhebliche Qualitätsunterschiede bestehen. Es liegen hervorragende Beteiligungsberichte vor, welche die Umsetzbarkeit auch weiter reichender Berichtsaspekte für alle Städte unterstreichen. Selbst bereits sehr gute Berichte beinhalten jedoch nicht alle relevanten Informationen bzw. könnten diese in Ansicht anderer Praxisbeispiele noch übersichtlicher darstellen. Eine systematische Sammlung und Veröffentlichung in einem „Good Practice-Dokument“ würde viele lohnende Ideen aus der Praxis bündeln und wäre eine national wie international nützliche Arbeitsunterstützung für Akteure in sehr vielen Städten.

Zu 3) Häufig bestehen im Arbeitsalltag noch nicht ausgeschöpfte Potenziale, ohnehin erstellte Berichte auch für die Information der Öffentlichkeit zu verwenden. Zahlreiche Beteiligungen stehen nicht oder nur schwach im Wettbewerb, so dass die Wettbewerbsfähigkeit durch die Berichterstattung in vielen Fällen nicht beeinträchtigt wird. Viele Berichtsaspekte berühren Fragen von Rechenschaft und Transparenz und weniger die Wettbewerbsfähigkeit.

Zu 4) Wie in vielen Städten im Zusammenhang mit Beteiligungsberichten/Quartalsberichten bereits implementiert, sollte eine Professionalisierung des Berichtswesens in allen Städten erfolgen. Durch entsprechende EDV-gestützte Organisation und standardisierte Meldeformate sind viele von den Beteiligungen übermittelte Informationen mit geringem Aufwand selbst bei knappen personellen Ressourcen in einen Beteiligungsbericht überführbar.

Zu 5) Aufgrund der Bedeutung von öffentlichen Beteiligungen sollte für eine aussagekräftige Beteiligungsberichterstattung mit Blick auf politische Rationalitäten geworben werden. Ein veröffentlichter Beteiligungsbericht bietet Chancen für die politische Steuerung und für Profilierung gegenüber dem Wähler.

Zu 6) Selbstverständlich darf ein Beteiligungsbericht nicht mit Informationen überladen werden und muss verständlich bleiben. Gleichwohl sollte auf aufbereitete Darstellungen komplexer Fi-

nanzverflechtungen und Leistungsziele nicht verzichtet werden. Viele Praxisbeispiele zeigen hierfür verfolgenswerte Wege.

Zu 7) Im komplexen Handlungsfeld der Beteiligungsberichterstattung sollte die Generalprävention von Transparenz in besonderem Maße gestärkt werden. Transparenz erweist sich vielfach als sehr aufwandsarmes wie kostengünstiges Mittel für indirekte Steuerungswirkung und Verhaltenslenkung.

VII. Fazit und Ausblick

Sowohl in theoretischer als auch in praxisorientierter Perspektive muss der Bürger die Möglichkeit besitzen, sich mit geringem Aufwand über die Formen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und die Leistungen bzw. „Kosten“ jeder öffentlichen Beteiligung zu informieren.

Bezüglich des *Informationszugangs* war ein Beteiligungsbericht im ersten Quartal 2009 von 414 deutschen Städten indessen nur bei 143 (34,5%) im Internet verfügbar. Bei Replikation der Studie im dritten Quartal 2010 erhöhte sich die Anzahl lediglich gering auf 159 Berichte (38,4%), womit in über 60% der Städte keine transparente Informationsmöglichkeit gegeben war. In Österreich und der Schweiz war ein Beteiligungsbericht sogar in über 95% der Fälle nicht verfügbar. Obgleich die Informationszugangsmöglichkeiten in Deutschland somit schon deutlich weiter entwickelt sind, müssen diese in der Gesamtschau als noch stark verbessерungsbedürftig eingestuft werden.

Hinsichtlich der *inhaltlichen Ausgestaltung* der Berichte dokumentieren die Ergebnisse der Inhaltsanalyse von 159 verfügbaren Beteiligungsberichten aus deutschen Städten, dass diesbezüglich ebenfalls noch erhebliche Defizite vorherrschen. Viele relevante Berichtsaspekte sind lediglich bei einer Minderheit oder sogar nur in einzelnen Beteiligungsberichten aufgeführt wie z. B.: Leistungskennzahlen zur Unterlegung des öffentlichen Zwecks, Zielbilder, Abschlussprüfungsunternehmen, Kosten für die Abschlussprüfung/Beratung, Finanzkennzahlen im Vorjahresvergleich oder die Offenlegung von Geschäftsführergehältern.

Hingegen muss ein leistungsfähiges Berichtswesen zur Erfüllung der hergeleiteten Informationsanforderungen die bestehenden Informationsasymmetrien zwischen Öffentlichkeit, Politik, Verwaltung und Beteiligungen bzw. zwischen Prinzipalen und Agenten bestmöglich abbauen und die Informationskosten als wichtigem Bestandteil von Agenturkosten minimieren. Da diese Anforderungen in Ansicht der empirischen Befunde eindeutig nicht erfüllt sind, ist bezüglich der eingangs formulierten Forschungsfrage festzustellen: Die Beteiligungsberichterstattung in Deutschland, Österreich und der Schweiz konnte den Anforderungen im Untersuchungszeitraum sowohl hinsichtlich der Informationszugangsmöglichkeiten als auch bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung nicht genügen.

Die Tabellen aus Abschnitt IV. sowie Kapitel VI. formulieren konkrete Reformvorschläge zur Weiterentwicklung der Beteiligungsberichterstattung in allen drei Ländern. Neben den aufgezeigten Defiziten zeigen sich in der Praxis – insbesondere in Deutschland aber auch in Österreich und der Schweiz – bereits viele positive Ausgestaltungsbeispiele. Diese sollten Anknüpfungspunkt für die Gemeinden, Städte und Länder in allen drei Ländern sein, deren Berichterstattung derzeit noch nicht hinreichend transparent ist.

Anliegen des Beitrages ist nicht destruktive Kritik, sondern eine wissenschaftliche Begleitung mit dem Ziel eines theoretisch und empirisch abgesicherten Fundaments als zusätzliche Informationsunterstützung für die Reformbemühungen von Führungs- und Fachkräften in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen. Der wechselseitige Transfer von Wissen sowie der Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis scheinen gerade in diesem Handlungsfeld weiterhin sehr lohnend und notwendig. Diese Studie soll im Längsschnitt fortgesetzt werden.

Mit Blick auf empirische Daten zur Anzahl von öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen, deren Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung sowie die in ihnen gebundenen öffentlichen Personal-/Finanzmittel und erheblichen Schulden besitzt das öffentliche Beteiligungsmanagement auch in gesamthafter gesellschaftspolitischer Perspektive eine weiter zunehmende Bedeutung. Hier besteht ein Bedarf für wissenschaftliche Analysen u. a. zum Einsatz und der Wirkung von Steuerungsinstrumenten im Zuge der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung sowie zu Organisationsmodellen und eingesetztem Personal. Internationale Vergleiche erweisen sich in diesem Handlungsfeld als sehr nützlich für jeweilige nationale Weiterentwicklungsperspektiven.

Abstract

Ulf Papenfuß and Christina Schaefer; Corporation Reporting in Austria, Germany and Switzerland – Representative Evidence and Recommendations for Public Authorities

Accountability; Public Corporation Management; Principal-Agent-Theory; Public Corporate Governance; Services of General Interest; Spin-off of Public Services; Transparency

Empirical studies show the relevance of public sector enterprises and corporations to provide public services. The outsourcing of services has changed the accountability requirements of the public authority. However, a census conducted for 497 websites at local, state and federal government levels for Germany, Austria and Switzerland reveals that the reporting requirements have not been met in practice. In Germany in the first quarter of 2009, cooperation reports were available online for only 143 of a total number of 414 towns, which corresponds to 34.5%. In a replication study carried out in the fourth quarter of 2010 the number merely increased to 159 reports or 38.4%. A content analysis for 159 corporation reports on the basis of 45 test criteria provides representative evidence, innovative approaches and proposals for reforms. Tables offer executives and specialists an empirically well-founded information base for upcoming reforms.

Literaturverzeichnis

Avenir Suisse (2009), Kantonsmonitoring: Kantone als Konzerne, Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung.

Bremeier, Wolfram/Brinckmann, Hans und Werner Killian (2006), Public Governance kommunaler Unternehmen – Vorschläge zur politischen Steuerung aus gegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung, Kassel.

Daily, Catherine/Dalton, Dan und Cannella, Albert (2003), Corporate Governance: Decades of Dialogue and Data, in: Academy of Management Review, Bd. 28, Heft 3, S. 371-382.

Beteiligungsberichterstattung in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Davis, James/Schoorman, David und Lex Donaldson (1997), Toward a Stewardship Theory of Management, in: *Academy of Management Review*, Bd. 22, Heft 1, S. 20-47.

Eichhorn, Peter (2003), New Governance bei öffentlichen Unternehmen, in: Jens Harms/Christoph Reichard (Hrsg.), *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden, S. 175-181.

Erlewein, Bernt (2008), Ist der Beteiligungsbericht nach § 90 Abs. 2 GemO Rheinland-Pfalz ein geeignetes Instrument zur Steuerung kommunaler Beteiligungen?, *Speyer Arbeitsheft* Nr. 196.

Greiling, Dorothea/Spraul, Katharina (2010), Accountability and the Challenges of Information Disclosure, in: *Public Administration Quarterly*, Bd. 34, Heft 3, S. 338-377.

Greiling, Dorothea (1996), Aufgabenbezogene Eigentümerüberwachung öffentlicher Unternehmen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 19, Heft 3, S. 286-299.

Lane, Jan-Erik (2005), *Public Administration and Public Management – The Principal-Agent Perspective*, London.

Heller, Robert (2010), *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden: Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen*, 2. Auflage, Heidelberg.

Junkernheinrich, Martin und Gerhard Micosatt (2008), *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich*, Bertelsmann Stiftung.

Landesrechnungshof Oberösterreich (2006), *Initiativprüfung Beteiligungsmanagement des Landes Oberösterreich Bericht*.

Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2007), Public Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen – Transparenz unter divergierender Interessenlage, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 30, Heft 3, S. 344-356.

Lienhard, Andreas (2009), Grundlagen der Public Corporate Governance, in: *Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Bern 2009, S. 43 – 77.

Obermann, Gabriel/Obermair, Anna und Wolfgang Weigel (2002), Evaluierung von Ausgliederungen – Kriterien für eine umfassende Bewertung, *Journal für Rechtspolitik*, 10, S. 162-192.

OECD (2010), *Corporate Governance: Accountability and Transparency: A Guide for State-Owned Ownership*.

OECD (2005), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*.

Mühlenkamp, Holger und Frank Schulz-Nieswandt (2008), Öffentlicher Auftrag und Public Corporate Governance, in: *Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Christina Schaefer/Ludwig Theuvsen (Hrsg.), Beiheft 36 der *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, S. 26-44.

Mühlenkamp, Holger (2006): Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Heft 4, S. 390-417.

Penapfuß, Ulf (2010), Unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Kontroverse um Daseinsvorsorge – Eine empirische Analyse von allen im Internet verfügbaren Beteiligungsberichten zu Anzahl und Rechtsformen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Heft 2, S. 97-121.

Reichard Christoph und Giuseppe Grossi (2008), Corporate Governance von städtischen Holdings, in: *Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Christina Schaefer/Ludwig Theuvsen (Hrsg.), Beiheft 36 der *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, S. 86-100.

Röber, Manfred (2009), Privatisierung adé?, Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: *Verwaltung&Management*, 15. Jahrgang, Heft 5, S. 227-240.

Richter, Peter (2007), *Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft – Eine vergleichende Ost-West-Analyse*, Berlin.

Schedler, Kuno/Müller, Roland und Roger W. Sonderegger (2011), *Public Corporate Governance – Handbuch für die Praxis*, Haupt-Verlag: Bern.

Schwarting, Gunnar (2004), Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung – Einige wenig beachtete Aspekte, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, Heft 4, S. 342-354.

Schefzyk, Olaf (2000): Der kommunale Beteiligungsbericht – Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmensstätigkeit der Kommunen, Köln.

Theuvsen, Ludwig und Mechthild Frentrup (2008), Public Corporate Governance und Transparenz öffentlicher Unternehmen, in: Christina Schaefer/Ludwig Theuvsen (Hrsg.), *Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Beiheft 36 *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Baden-Baden, S. 131-149.

Theuvsen, Ludwig (2001), Ergebnis und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen: eine Analyse aus organisationstheoretischer Sicht, Stuttgart.

Thiemeyer, Theo (1990), Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen: Referate und Diskussionsbeiträge eines Kolloquiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, Baden-Baden.

Strobel, Brigitte (2004), Der Beteiligungsbericht als Informationsinstrument des Gemeinderates, in: *Die Verwaltung*, Jg. 2004, Heft 4, S. 477-482.

Trapp, Jan Hendrik und Sebastian Bolay (2003), Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Difu, Berlin.

Weiblein, Willi (2011), Beteiligungscontrolling und -management, in: *Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand*, 2. Auflage, Beatrice Fabry/Ursula Augsten (Hrsg.), Baden-Baden, S. 596-658.