

Leitfaden für Gemeinden

InfraTour – Gemeinden als Tourismusunternehmen

Fachhochschule Graubünden



Im Leitfaden verwendete Symbole



Problemstellung

☒ Verweis auf ein Kapitel oder eine Handlungsempfehlung (HE) in diesem Leitfaden



Erläuterungen

☒ Verweis auf den Forschungsbericht (FB) oder eine andere Quelle



Lösungsbeispiele und Tools



Praxistipp

Impressum

Autoren: Curdin Derungs, Andreas Deuber, Gian Andri Hässig, Norbert Hörburger, Gian-Reto Trepp
© FH Graubünden Verlag, Chur 2019, ISBN 978-3-907247-02-0

Es wurde auf eine geschlechtsneutrale Wortwahl geachtet. Sollte dies ausnahmsweise nicht der Fall sein, sind mit männlichen Formen auch weibliche und umgekehrt gemeint.

Abbildung Titelseite: MIND Kommunikation GmbH

Vorwort und Dank

Tourismusinfrastrukturen sind teuer und aufgrund immer kürzerer Lebenszyklen und hoher Unterhaltskosten von Gebäuden und Anlagen oft unrentabel. Deshalb ziehen sich private Investoren mehr und mehr zurück. Auch Banken sind zurückhaltend, wenn es um die Vergabe von Krediten geht. Dennoch erweisen sich qualitativ hochstehende (Tourismus-)Infrastrukturen für die touristische Entwicklung als essentiell. Die risiko- und renditebedingte Verknappung privater Mittel bringt die öffentliche Hand – namentlich die Gemeinden – folglich oft in Zugzwang, sobald Tourismusinfrastrukturen realisiert oder erneuert werden sollen. Denn sie fühlen sich für die wirtschaftliche Entwicklung und den Tourismus mitverantwortlich. Dies führt zu hohen finanziellen Engagements seitens der Tourismusgemeinden, teilweise mit steigendem Trend, was erhebliche finanzielle Mittel bindet und nicht immer die Erwartungen erfüllen kann.

Das Institut für Tourismus und Freizeit (ITF) und das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der FH Graubünden haben im Projekt «**InfraTour – Gemeinden als Tourismusunternehmen**» kommunale Beteiligungen an touristischen Infrastrukturen umfassend untersucht. Für den Kanton Graubünden liegen erstmals konkrete Zahlen vor. Die Ergebnisse werden im *Forschungsbericht* vorgestellt. Darauf basiert der vorliegende *Leitfaden*. Er verfolgt das Ziel, praktische Analyseinstrumente und Empfehlungen für Gemeinden vorzulegen und diese bei ihren anspruchsvollen Entscheiden zu unterstützen. Ansätze des modernen Public Managements und «Good-Practice»-Beispiele sollen aufzeigen, wie das Beteiligungsmanagement und insbesondere der Entscheidungsprozess optimal ausgestaltet werden können.

Der Leitfaden soll den Gemeinden helfen, nachhaltige und langfristig sinnvolle Investitionsentscheide zu treffen. Er verfolgt nicht das Ziel, deren finanzielle Beteiligungen an Tourismusinfrastrukturen zu verhindern, möchte aber eine kritische Diskussion auslösen und zu einer Professionalisierung im operativen und strategischen Management touristischer Infrastrukturen beitragen.

Wir danken den Gemeinden Arosa, Flims, Scuol, Surses, St. Moritz und Vals sowie dem Förderverein FH Graubünden und dem Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden für die finanzielle Unterstützung des Projekts. Ihr Engagement machte diese Forschungsarbeit erst möglich.

Curdin Derungs und Andreas Deuber

Inhalt

1	Einleitung	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Ziel und Aufbau des Leitfadens	6
1.3	Grundlegende Begriffe	7
2	Grundlagen	8
2.1	Beteiligungsmanagement-Modell im Überblick	8
2.2	Ebenen des Beteiligungsmanagement-Modells	9
2.3	Beteiligungsnavigator	9
3	Ausrichtung der Tourismusförderung der Gemeinde	12
3.1	Strategie	12
3.2	Rechtliche Grundlage	15
3.3	Rollen der Gemeinde	17
4	Beteiligungsentscheid	20
4.1	Initiierungsphase	20
4.2	Antragsphase	22
4.3	Prüfphase	25
4.4	Realisationsphase	34
5	Beteiligungsverwaltung der Gemeinde	36
5.1	Aufgaben und Organisation	36
5.2	Daten- und Informationsgrundlagen	39
6	Beteiligungsführung	42
6.1	Definition der Eignerstrategie	42
6.2	Überwachung der Risiken	46
6.3	Übernahme von Führungsaufgaben	49
7	Beteiligungsüberwachung	53
7.1	Reporting	53
7.2	Controlling	55
7.3	Wiedervorlage	57
8	Portfoliosteuerung der Gemeinde	58
9	Handlungsempfehlungen	60
	Literaturverzeichnis	64
	Abbildungsverzeichnis	66
	Tabellenverzeichnis	66

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der alpine Tourismus als wichtiger Eckpfeiler der Schweizer Wirtschaft steht unter Druck. Veränderte Kundenbedürfnisse, der intensive internationale Wettbewerb um Gäste, hohe Lohnkosten und kleinräumige Strukturen schwächen das einstmals blühende Geschäft und die Kosten sind oft nicht mehr gedeckt. Kurz: Der Tourismusmotor in der Schweiz ist ins Stocken geraten, worunter auch viele der tourismusabhängigen Gewerbe leiden.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass Tourismusgemeinden in der Schweiz immer häufiger Anfragen bezüglich einer finanziellen Beteiligung an touristischen Infrastrukturen vor Ort erhalten. Es ist nachvollziehbar, dass die Tourismusgemeinden nicht einfach untätig zusehen, sondern aktiv zur Wiedererstarkung des lokalen Tourismus beitragen wollen. Immer häufiger springen sie finanzierend ein und unterstützen Bergbahnen, Schwimmbäder oder gar Hotels – nicht immer aus strategischen Überlegungen, sondern oft zur Sicherung des Betriebs. Daraus folgt: Gemeinden werden immer mehr zu eigentlichen Tourismusunternehmen und müssen unternehmerisch tätig sein. Für diese Aufgaben sind sie jedoch kaum ausgebildet – denn sie gehören nicht zu ihren Kernaufgaben.

Gleichzeitig ist es für Gemeindeexekutiven schwierig zu beurteilen, ob und in welchem Umfang finanzielle Beteiligungen sinnvoll und gerechtfertigt sind. Es bestehen grosse Unsicherheiten bezüglich der Kriterien, nach welchen dies am besten beurteilt und entschieden werden kann. Auch der Druck seitens der Bevölkerung und einzelner touristischer Leistungsträger, die Gemeinde in die «Finanzierungspflicht» zu nehmen, ist in der ganzen touristischen Schweiz spürbar.

1.2 Ziel und Aufbau des Leitfadens

Der Leitfaden «InfraTour – Gemeinden als Tourismusunternehmen» richtet sich an Gemeindeexekutiven. Er soll als praktische Hilfe dienen, um richtige Entscheidungen zu treffen, die Entscheide richtig umzusetzen und bestehende Engagements richtig zu führen und zu verwalten.

Folgende Leitfragen stehen dabei im Zentrum:

- Wie soll sich die Gemeinde aus übergeordneter Sicht dazu stellen, eine aktive Rolle als Tourismusunternehmerin zu spielen?
- Wie kann sie ihre Grundhaltung verschriftlichen und umsetzen?
- Wie soll der Entscheidungsprozess organisiert und nach welchen Kriterien soll entschieden werden?
- Welche Informationen und Dokumente werden dafür benötigt?
- Wie können bestehende Beteiligungen überwacht und geführt werden?

Der Leitfaden stellt eine Methodik vor, um diese Fragen zu beantworten. Auch wenn jedes touristische Projekt individuell ist und Besonderheiten aufweist, gibt es Überlegungen, die in jedem Fall anzustellen sind, und Instrumente, die generell Verwendung finden können.

Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass gut strukturierte Prozesse zu besseren Ergebnissen führen und eine bessere Kommunikation ermöglichen. Der vorliegende Leitfaden schlägt deshalb konkrete Gedankengänge und Überlegungen vor und liefert dazu einfache Tools und praktikable Lösungsvorschläge.

Weiterführende Informationen und Vorlagen sind unter fhgr.ch/infratour zu finden.

Wir empfehlen, den Leitfaden zusammen mit dem Forschungsbericht zu verwenden, denn in diesem finden sich weitergehende Ausführungen und Hintergrundinformationen. Zur Erleichterung der Lesbarkeit wird im Leitfaden konsequent auf die Referenzstellen im Forschungsbericht verwiesen.

Am Schluss des Leitfadens und des Forschungsberichts finden sich 14 Handlungsempfehlungen, auf die in beiden Dokumenten an den entsprechenden Stellen verwiesen wird.

1.3 Grundlegende Begriffe

☞ FB Ziff. 2

1.3.1 Touristische Infrastruktur

Die touristische Infrastruktur umfasst die gesamte Palette der touristischen Freizeiteinrichtungen, zum Beispiel Seilbahnen, Tennis- und Golfplätze oder Schwimmbäder. Der vorliegende Leitfaden zählt auch die sogenannte touristische Suprastruktur dazu. Diese umfasst die Einrichtungen zur Befriedigung der touristischen Basisbedürfnisse in den Bereichen Gastronomie und Hotellerie. Mit dieser breiten Definition der touristischen Infrastruktur ist der Leitfaden auf viele Investitionsentscheidungen in der Praxis anwendbar.

1.3.2 Beteiligung

☞ FB Ziff. 2.3

In diesem Leitfaden wird von einem breiten Beteiligungsbegriff ausgegangen. Dabei handelt es sich einerseits um Beteiligungen im engeren Sinne, worunter Eigentumsanteile verstanden werden. Wir subsumieren unter diesem Begriff aber auch weitere Finanzierungsinstrumente wie zum Beispiel Darlehen und Eventualengagements (Bürgschaften) und selbst finanzielle Zuschüsse. Somit geht hier der Begriff der Beteiligung über kapitalmässige oder mitgliedschaftliche Formen der Beteiligung hinaus und umfasst jedwelche Unterstützung mit finanziellen Mitteln, also auch Subventionen aller Art, wie zum Beispiel Bürgschaften und reduzierte Baurechtszinsen.

1.3.3 Beteiligungsmanagement

☞ FB Ziff. 4

Unter Beteiligungsmanagement werden alle Aufgaben verstanden, die Gemeinden dazu befähigen, ihre Beteiligungen strategisch und operativ wirkungsvoll zu führen. Dazu gehören sowohl die Entwicklung der entsprechenden Strategien im Rahmen der Beteiligungspolitik als auch deren operative Umsetzung. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gesamtinteressen der Gemeinde besser koordiniert, politische Rahmenbedingungen eingehalten, die Geschäftsentwicklung der Beteiligungen effektiver überwacht und die Informationsqualität erhöht werden.

2 Grundlagen

2.1 Beteiligungsmanagement-Modell im Überblick

☐ FB Ziff. 4.2

Die Aufgaben, die im Zusammenhang mit Beteiligungen an touristischen Infrastrukturen für die Gemeinde anfallen, sind unterschiedlicher Natur. Das Beteiligungsmanagement-Modell hilft, diese Aufgaben zu strukturieren und die Verknüpfungen zwischen den einzelnen Ebenen verständlich zu machen (vgl. Abbildung 1). Dabei gliedert sich das Beteiligungsmanagement-Modell in eine **Ordnungs-**, eine **Umsetzungs-** und eine **Objektebene**. Zu den jeweiligen Modellebenen werden in den nachfolgenden Kapiteln 3 bis 8 praktische Hilfsmittel mit Beispielen und Erläuterungen vorgestellt. Das abschliessende Kapitel 9 fasst die Erkenntnisse in 14 eingängigen Handlungsempfehlungen zusammen, die sowohl als Quintessenz wie auch als Einstimmung in das Thema gelesen werden können.

☐ FB Ziff. 4.2.1 bis 4.2.3

Das vorliegende Beteiligungsmanagement-Modell verdeutlicht, dass die Herausforderungen bei Beteiligungen vielschichtig sind und das Beteiligungsmanagement der Gemeinde aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden muss.

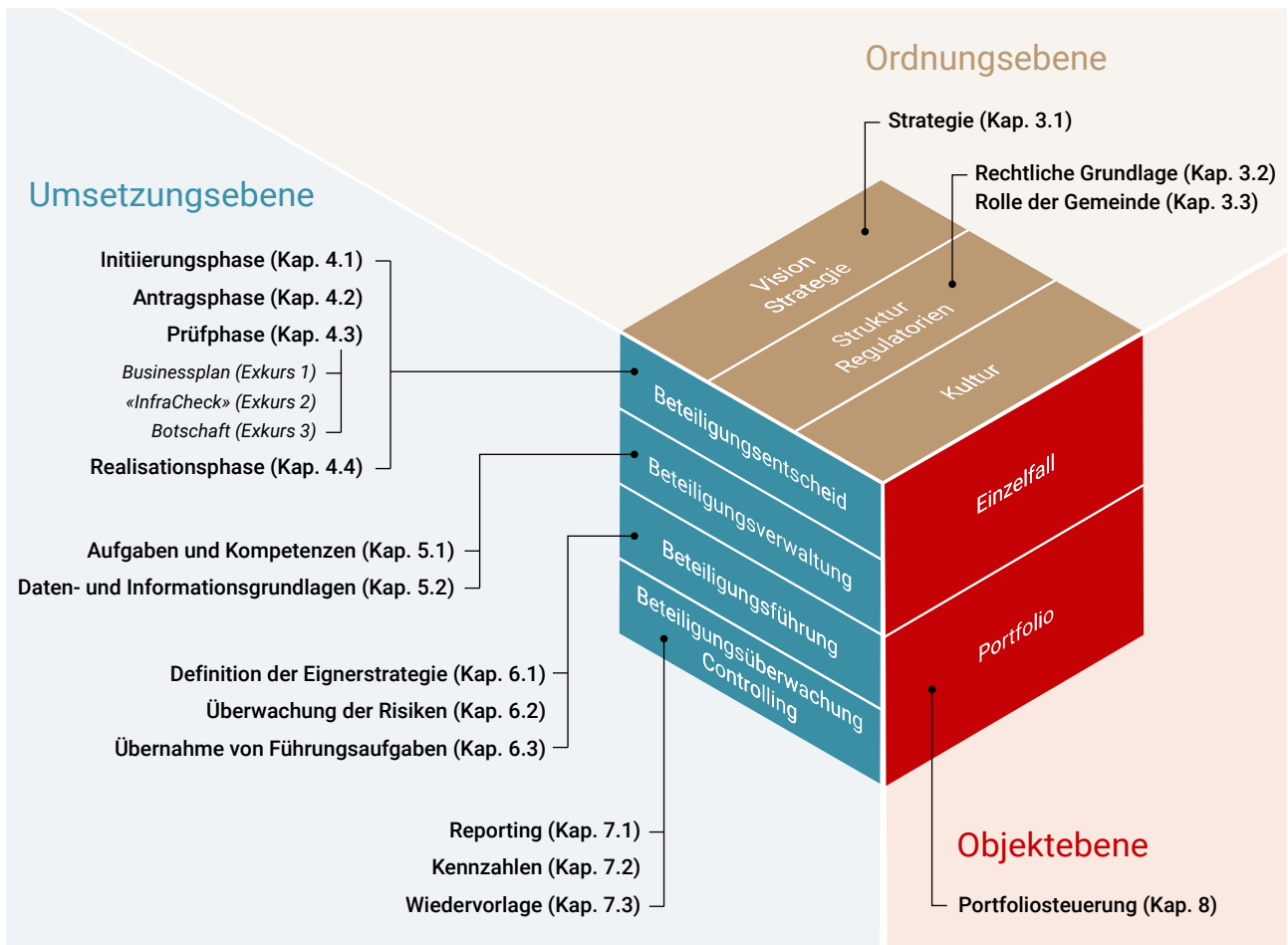


Abbildung 1: Beteiligungsmanagement-Modell

2.2 Ebenen des Beteiligungsmanagement-Modells



Ordnungsebene

☑ FB Ziff. 4.2.1

Auf der Ordnungsebene muss die Gemeinde grundsätzlich klären, warum, wie und unter welchen Bedingungen sie sich an der touristischen Infrastruktur beteiligt. Grundlage sind Visionen, Strategien und Regulatorien, die auf übergeordneter Stufe touristische Entwicklungsschwerpunkte vorgeben und aufzeigen, welchen touristischen Infrastrukturen besondere Bedeutung zukommt und weswegen diese von der Gemeinde potenziell unterstützt werden können. Die Elemente der Ordnungsebene bilden das strategische Fundament jeder finanziellen Beteiligung seitens der Gemeinde. Sie dienen als Orientierungshilfe für alle nachfolgenden Entscheidungs- und Umsetzungsschritte.



Umsetzungsebene

☑ FB Ziff. 4.2.2

Auf der Umsetzungsebene folgt der Vollzug der übergeordneten Vorgaben. Den Anfang macht ein breit abgestützter Beteiligungsentscheid. Liegt dieser vor, muss die eingegangene Beteiligung umsichtig verwaltet werden. Auch ist für jede Beteiligung festzulegen, welches Führungsmodell für das Beteiligungsmanagement der Gemeinde zweckmässig ist und wie der Einfluss der Gemeinde optimal gewahrt werden kann. Gleichzeitig muss die Gemeinde immer in der Lage sein, die Wirkung ihrer Massnahmen und die Entwicklung ihrer Beteiligungen zu beurteilen, um möglichen Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegenwirken zu können. Hierfür ist im Rahmen eines Beteiligungscontrollings ein Reporting mit aussagekräftigen Kennzahlen erforderlich, das die Beteiligungsführung und -steuerung angemessen unterstützt.



Objektebene

☑ FB Ziff. 4.2.3

Auf der Objektebene wird zwischen Einzelfall- und Portfoliobetrachtung unterschieden. Die Portfoliosteuerung richtet sich nicht mehr auf ein einzelnes Beteiligungsobjekt, sondern auf die Gesamtheit aller Beteiligungen der Gemeinde an der touristischen Infrastruktur. Sie stellt sicher, dass die Gemeinde ihre Managementressourcen auf die wesentlichen Risiken in ihrem Portfolio ansetzt.

2.3 Beteiligungsnavigator

Der Beteiligungsnavigator umfasst sämtliche Aktivitäten im Zusammenhang mit der Anwendung des Beteiligungsmanagement-Modells (vgl. Abbildung 2). Er dient als Orientierungshilfe und unterstützt die Entscheidungsfindung. Darin enthalten sind verschiedene Elemente der Ordnungsebene, aber auch eine prozessuale Perspektive der Objekt- und Umsetzungsebene. Bei Letzterer wird zwischen verschiedenen Phasen – namentlich der Initiierungs-, Antrags-, Prüf-, Realisations- und Betriebsphase – unterschieden. Auch sind die beteiligten Akteure berücksichtigt, d. h. die Promotoren (Antragsteller, Initianten und private Investoren), die Entscheidungsträger (Gemeindeexekutive, Stimmbevölkerung oder Tourismuskommission) und die Administration (Verantwortliche in der Gemeindeverwaltung).

Im Beteiligungsnavigator ist zudem der «*InfraCheck*» als Instrument integriert, das den Entscheid im konkreten Einzelfall unterstützt: Mit dem InfraCheck können die Entscheidungsbehörden durch den Entscheidungsprozess navigieren. Jeder Einzelentscheid wird dabei in einem Spinnendiagramm mit Bezug auf verschiedene Kriterien dargestellt.

3.1

3.2

3.3

4.1

Initiierungsphase

4.2

Antragsphase

4.3

Prüfphase

4.4

Realisationsphase

Betriebsphase

«InfraCheck»

Entscheid treffen*

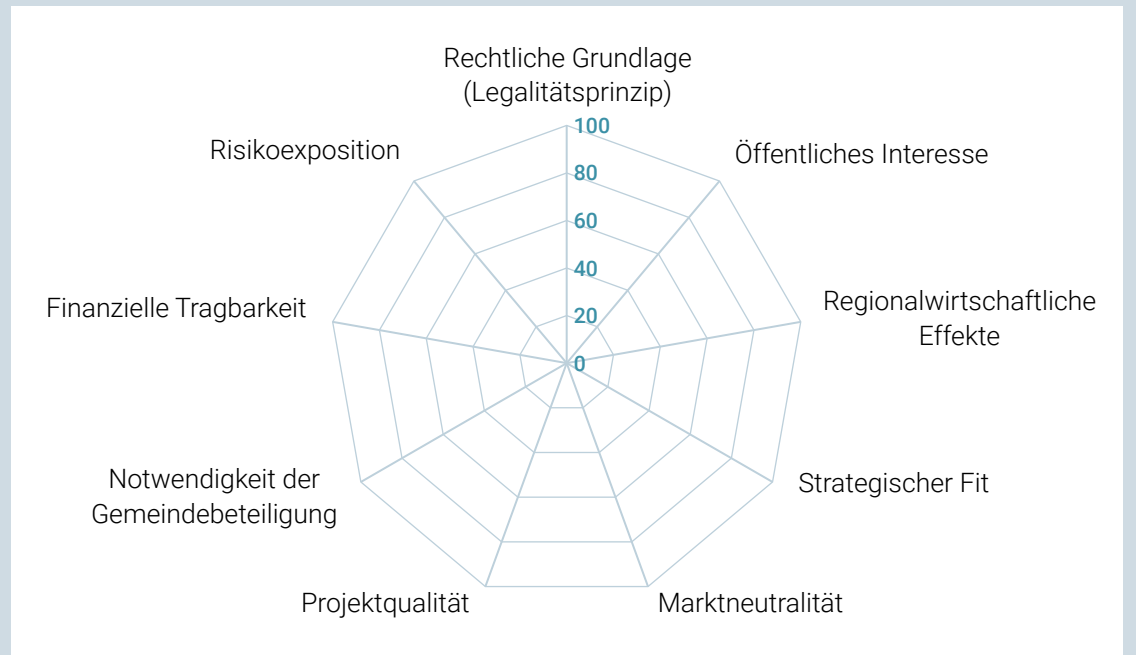
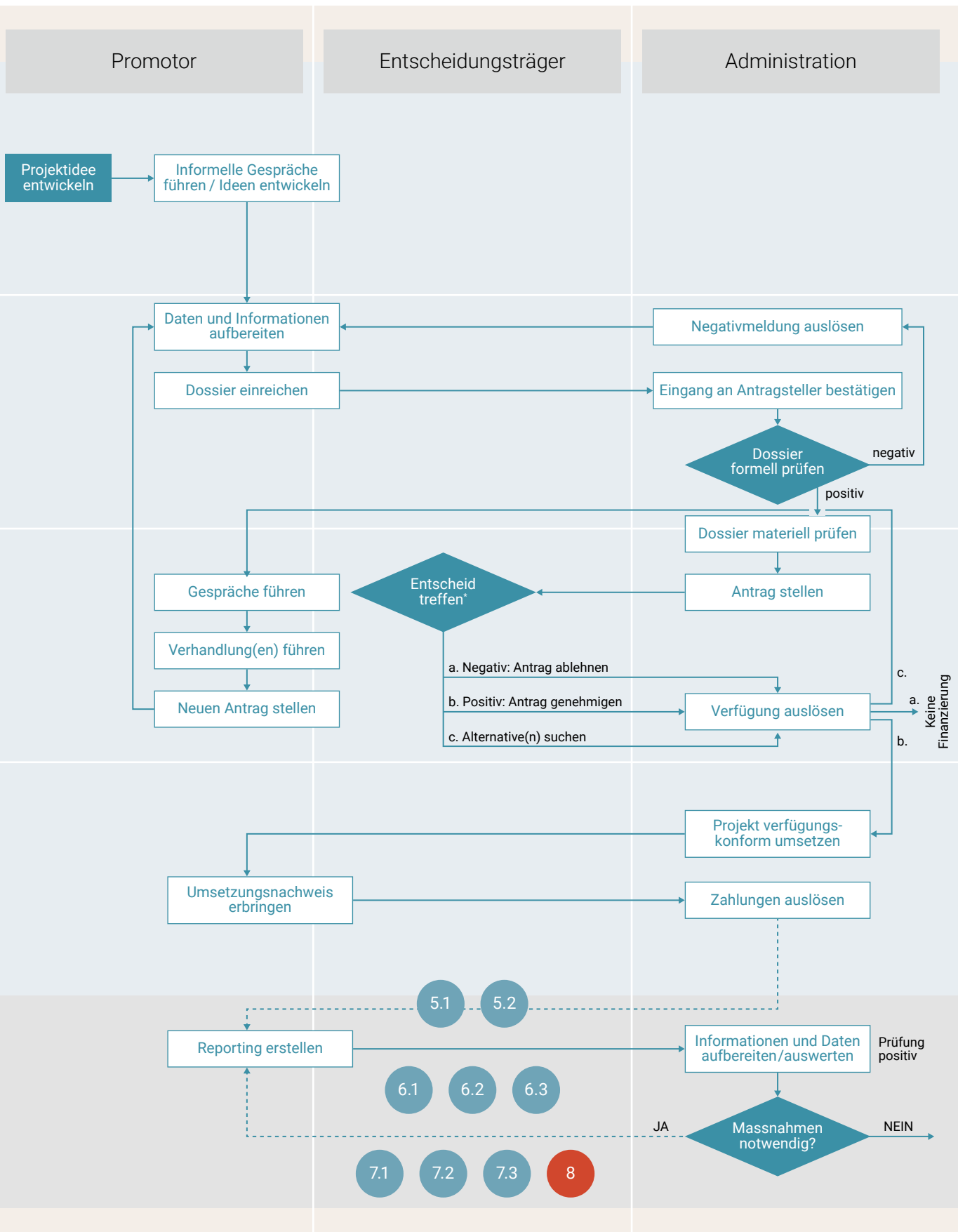


Abbildung 2: Beteiligungsnavigator



3 Ausrichtung der Tourismusförderung der Gemeinde

3.1 Strategie

☞ 4.2.1



Problemstellung

Tourismuskommunen sehen sich immer öfter mit Fragen hinsichtlich einer finanziellen Beteiligung an Tourismusinfrastrukturen konfrontiert oder halten bereits (zum Teil hohe) finanzielle Beteiligungen daran. Der Finanzierungsdruck auf die Gemeinden nimmt angesichts der erodierenden Margen und des wachsenden Investitionsbedarfs zu. Dieser kann nicht allein mit privaten Mitteln gedeckt werden. Beispiel: Die technische Beschneidung als Folge des Klimawandels. Immer häufiger kommt es vor, dass infrastrukturlastige Unternehmen den für ihre Instandhaltungs- und Instandsetzungsinvestitionen notwendigen Cashflow nicht selbst in der erforderlichen Höhe erwirtschaften können. Oder die Ertragsaussichten sind zu gering, um ein Investment zu initialisieren. Aus diesem Grund gelangen diese Unternehmen mit Finanzierungsgesuchen an die Standortgemeinde. Es besteht das Risiko, dass Gemeinden sich in finanzielle Abenteuer stürzen, ohne sich ganz grundsätzlich mit der Frage auseinandergesetzt zu haben, ob und unter welchen Bedingungen sie dies überhaupt tun sollten.

☞ HE 4



Erläuterungen

Eine finanzielle Beteiligung an touristischen Infrastrukturen bedingt die vorgängige Klärung grundsätzlicher Fragen. Sollen überhaupt Beteiligungen eingegangen werden? Mit welchem Ziel? In welchem Umfang? In welcher Form? Solche Fragen sind auf der Ordnungsebene angesiedelt. Sie können nur im politischen Dialog erarbeitet werden und sind in einem (touristischen) **Leitbild**, einem **Masterplan** oder in **strategischen Grundsätzen der Beteiligungspolitik** zu beantworten. Je deutlicher daraus die Schwerpunkte zur touristischen Infrastrukturentwicklung hervorgehen, desto besser eignen sie sich als Richtlinien für die Gemeindebehörden.

☞ HE 10

«Ein touristisches Leitbild oder ein Tourismuskonzept ist eine Grundvorstellung für die touristische Weiterentwicklung einer politischen Körperschaft (Land, Region, Gemeinde) oder einer Destination (Region, Ort, Ressort), welche von einem Auftraggeber durch einen öffentlichen Charakter (z. B. durch Mitbeteiligung der Betroffenen, hoheitlichen Akt, Publikation) wirkt, von einer Situationsanalyse ausgeht und Zielsetzungen (normativer und/oder strategischer Art) sowie Massnahmen/Strategien enthält.» (Bieger & Beritelli, 2013, S. 239)

☞ HE 6



Lösungsbeispiele und Tools

Touristisches Leitbild – Beispiel Gemeinde Schwyz (2016)

gemeindeschwyz.ch

«Die Gemeinde Schwyz profiliert sich als touristisch reichhaltiges Naherholungsgebiet und geschichtsträchtiger Ort. Sie unterstützt Massnahmen zur Förderung des Aufenthaltstourismus sowie die Zusammenarbeit aller Tourismusanbieter in der Region.

Tourismus: Zusammenarbeit, Entwicklung, Profilierung

1. Die Gemeinde unterstützt eine verstärkte Zusammenarbeit der Tourismusanbieter Sattel-Hochstuckli – Mythengebiet – Ibergereg und Stoos und ermöglicht den Tourismusorganisationen damit die Positionierung der Region als grosses und vielfältiges Naherholungsgebiet.
2. Schwyz profiliert sich touristisch als Naherholungsgebiet und geschichtsträchtiger Ort. Sie sucht und pflegt die Zusammenarbeit mit den Trägerschaften der bestehenden Museen sowie mit kulturellen Anbietern für Förderung des Tagestourismus.
3. Die Gemeinde prüft in Zusammenarbeit mit den Eigentümern die Teilnutzung leerstehender Klosterräume zur Förderung des Aufenthaltstourismus sowie die Realisierung von Übernachtungsangeboten (Jugendherberge).

Freizeit, Sport, (Nah-)Erholung

4. Die Gemeinde erarbeitet bis ins Jahr 2020 ein auf die erkennbaren Zukunftsbedürfnisse ausgerichtetes Konzept für die Erweiterung der bestehenden regionalen Sportanlage im Wintersried sowie allenfalls anderer Standorte (Kunsteisbahn, Seebad).
5. Die regionale Sportanlage Wintersried wird nachhaltig gefördert und für Leitsportarten erweitert. Als Angebotserweiterung wird mittelfristig die Schaffung eines nationalen Leistungszentrums mit Übernachtungsmöglichkeiten für Lagerbetrieb angestrebt.
6. Die Gemeinde unterhält, pflegt und baut das Wanderwegnetz im Siedlungs- und Naherholungsgebiet und fördert die Rahmenbedingungen für einen Angebotsausbau im Winter- und Sommersport.»

Beteiligungspolitik – Beispiel Gemeinde Büron (2018)

Aufgrund der neuen gesetzlichen Anforderungen gehen Luzerner Gemeinden dazu über, eine kommunale Beteiligungspolitik zu formulieren. Diese umfasst strategische Grundsätze und Richtlinien und definiert, unter welchen Bedingungen eine Gemeinde Beteiligungen eingeht und zu welchem Zweck.

☞ Kapitel 3.3

Gemeinde Büron – Ziele der kommunalen Beteiligungspolitik

☞ bueron.ch

«Die Gemeinde Büron gibt sich für ihre Beteiligungen folgende Vorgaben:

1. Wir streben eine sichere, effektive und effiziente Leistungserbringung an.
2. Wir bevorzugen langfristige Beteiligungen.
3. Bei Beteiligungen würdigen wir die politische Ausrichtung.
4. Die Beteiligungen richten wir an der Gemeindestrategie aus.
5. Wir informieren die Gemeindeversammlung transparent über die Beteiligungen der Gemeinde.
6. Wir fordern von den Beteiligungen ein umfassendes Controlling.
7. Wir fordern eine transparente Information und die Grundlagen, um die Beteiligung zielgerichtet steuern zu können.
8. Wir kommunizieren festgestellte Fehlentwicklungen gegenüber den Organen der Beteiligung frühzeitig. Dabei halten wir den Dienstweg ein und tragen Konflikte nicht in der Öffentlichkeit aus.
9. Wir geben uns in die Entscheidungsfindung der Organe aktiv ein.
10. Wir stellen uns für Ämter in Beteiligungen zur Verfügung.»



3.2 Rechtliche Grundlage



Problemstellung

Will die Gemeinde eine Beteiligung eingehen, so benötigt sie gemäss dem Legalitäts- resp. Gesetzmässigkeitsprinzip eine genügend bestimmte Rechtsgrundlage. Wie muss diese konkret aussehen?

☞ FB Ziff. 5.2.1



Erläuterungen

Gemeinden haben grundsätzlich einen ziemlich weitgehenden Handlungsspielraum. Eine Legitimation zur Tourismusförderung kann aus allgemeinen Grundsätzen und Bestimmungen hergeleitet werden. Je nachdem, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Leistungen handelt, ist der erforderliche Bestimmtheitsgrad jedoch unterschiedlich. Die in vielen Gemeindeverfassungen genannte Aufgabe der Gemeinde, für das Wohl der Allgemeinheit besorgt zu sein und die kulturelle Entwicklung sowie die soziale und wirtschaftliche Wohlfahrt zu fördern, kann unter normalen Verhältnissen als hinreichend betrachtet werden. Weil im Zusammenhang mit Infrastrukturen schnell grössere Geldbeträge zur Diskussion stehen, bedarf es ohnehin häufig eines Volksentscheids, was eine eindeutige Legitimation schafft.

Auch wenn für die finanzielle Beteiligung einer Gemeinde keine zusätzlichen Spezialgesetze notwendig sind, kann ein gesetzlich verankerter Tourismusförderauftrag auf Gemeindeebene zweckmässig sein. Ein kommunales Gesetz für die Wirtschafts- oder Tourismusförderung sollte vor allem bezüglich Objekt, Instrumenten, Umfang und Kompetenzen Klarheit schaffen. In Bezug auf die Kompetenzen sind insbesondere die Abgrenzungen zwischen Gemeinde, Region und Tourismusdestination zu klären. Zu unterscheiden ist auch zwischen Finanzierung von Infrastruktur und von Vermarktungsaufgaben.

☞ HE 6

In der Praxis sind unterschiedliche Ansätze zu finden, wie Gemeinden ihre Aufgaben und Kompetenzen in der Tourismusförderung interpretieren und wie weit sie gehen. Es lassen sich drei Grundtypen von kommunaler Tourismusförderung unterscheiden:

- **Vermarktungsorientierte Tourismusförderung (Typ 1):** In aller Regel besteht eine Grundlage zur Finanzierung der regionalen Tourismusorganisationen mit einem primären Vermarktungsauftrag.
- **Rahmenbedingungsorientierte Tourismusförderung (Typ 2):** Denkbar ist auch eine allgemeine Ermächtigung zur Verbesserung der übergeordneten Rahmenbedingungen der Tourismuswirtschaft, was mehr Handlungsspielraum verschafft.
- **Infrastrukturorientierte Tourismusförderung (Typ 3):** Am weitesten geht die ausdrückliche Ermächtigung einer Gemeinde, Einnahmen aus Spezialfinanzierungen – wie zum Beispiel Gästetaxen oder Tourismusförderungsabgaben – nicht nur für Marketingzwecke und allgemeine tourismusbezogene Aufgaben zu verwenden, sondern auch für touristische Infrastrukturprojekte.

Häufig werden die drei Grundtypen kombiniert: Typisch ist die Erhebung einer Kurtaxe (in Abhängigkeit von den Logiernächten, Steuersubjekt: Beherbergungsbetriebe) und einer allgemeinen Tourismusabgabe (Steuersubjekt: Betriebe, die vom Tourismus profitieren).



Lösungsbeispiele und Tools

Die Ausrichtungen der Tourismusförderung in den Gemeinden überlagern sich stark, d. h. die drei Grundtypen kommen in der Praxis kaum je nur einzeln, sondern meistens kombiniert zum Einsatz.

Vermarktungsorientierte Tourismusförderung

Gemeinde Churwalden – Tourismusgesetz, Art. 21

churwalden.ch

Die Gästeabgabe und die Tourismusförderungsabgabe inklusive Gemeindebeiträge werden zur Finanzierung der Aufgaben der Tourismusorganisationen gemäss Leistungsaufträgen verwendet.

Rahmenbedingungsorientierte Tourismusförderung

Gemeinde Pontresina – Tourismusgesetz, Art. 1

pontresina.ch

Die Gemeinde Pontresina erhebt zur Förderung des Kur-, Ferien- und Sportortes eine Kur- und Sporttaxe sowie zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Finanzierung des Tourismusmarketings eine Wirtschaftsförderungsabgabe.

Gemeinde Andermatt – Reglement über den Tourismus, Art. 3

gemeinde-andermatt.ch

Die Gemeinden schaffen gute Rahmenbedingungen für den Tourismus im Urserntal, unterstützen die Verwirklichung innovativer und nachhaltiger Projekte und fördern die Zusammenarbeit im Tourismus.

Infrastrukturorientierte Tourismusförderung

Gemeinde Zuoz – Tourismusgesetz, Art. 16

zuoz.ch

1 Die Gästetaxen sind zur Finanzierung von touristischen Projekten/Einrichtungen sowie zur Unterstützung von Veranstaltungen zu verwenden, welche für Gäste geschaffen und von ihnen in überwiegender Masse benützt werden können.

2 Die Tourismusförderungstaxen sind im Interesse der steuerpflichtigen Personen, insbesondere für die Finanzierung von Werbung, touristischer Infrastruktur sowie sportlichen und kulturellen Anlässen, zu verwenden. [...]

Gemeinde Wildhaus-Alt St. Johann – Reglement über Kurtaxen und Abgaben zur Tourismusförderung, Art. 10

wildhaus-altstjohann.ch

1 Die Einnahmen aus den Kurtaxen sind zur Finanzierung von oder Beteiligung an touristischer Infrastruktur zu verwenden. [...]

2 Die Einnahmen aus den Kurtaxen dürfen insbesondere nicht für die Marktbearbeitung und die Finanzierung von ordentlichen Gemeindeaufgaben verwendet werden.



3.3 Rollen der Gemeinde



Problemstellung

Gemeinden können Massnahmen zur Stützung oder Förderung von Tourismusinfrastrukturen mit unterschiedlicher Intensität ergreifen. Diese wiederum hängt vom gewählten Instrument sowie von der Betragshöhe ab. Welche Instrumente sind sinnvoll und wie weit soll die Gemeinde gehen?

HE 2



Erläuterungen

Für die Beantwortung der Frage, wie weit eine Gemeinde in der finanziellen Unterstützung im Einzelfall gehen soll, ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit massgebend.

FB Ziff. 5.2

In der Wahrnehmung ihres Handlungsspielraums kann eine Gemeinde grundsätzlich drei Rollen spielen, nämlich eine **Eigentümerrolle**, eine **Gläubigerrolle** oder eine **Donatorenrolle**. Die drei Rollen bedingen unterschiedliche Instrumente und begründen unterschiedliche Rechte und Ansprüche. Im Grundsatz ist die Eigentümerrolle am riskantesten (die Gemeinde gibt sogenanntes Risikokapital), gefolgt von der Gläubigerrolle und schliesslich der Donatorenrolle, bei der sich das Risiko auf einen in der Regel eher tieferen Betrag beschränkt.

Aus der Kombination von Rolle und Ausmass ergibt sich die Intensität:

- **Wohlwollend:** Die Gemeinde sieht ihre Aufgabe primär darin, private Initiativen zu fördern und ein möglichst gutes Investitionsklima zu schaffen. Sie beteiligt sich nicht direkt am Eigenkapital von privaten Gesellschaften und gewährt nur in Ausnahmefällen Fremdkapital. Alternativ fördert die Gemeinde die Tourismusinfrastruktur über wiederkehrende Betriebsbeiträge oder einmalige A-fonds-perdu-Beiträge an private Gesellschaften.
- **Aktiv unterstützend:** Die Gemeinde sieht sich als «Enablerin». Sie geht Minderheitsbeteiligungen ein und/oder stellt Fremdkapital zur Verfügung.
- **Dominant:** Die Gemeinde beteiligt sich an mehreren oder allen Tourismusinfrastrukturen von grösserer Bedeutung. Sie versteht sich als aktive Tourismusentwicklerin und will ihren «Führungsanspruch» durch Mehrheitsbeteiligungen zum Ausdruck bringen. Möglicherweise setzt sie Infrastrukturprojekte sogar ganz ohne private Investoren um.

Rolle	Intensität		
	Wohlwollend	Aktiv unterstützend	Dominant
Eigentümerrolle	Minderheitsbeteiligung	Mehrheitsbeteiligung	Alleinaktionär
Gläubigerrolle	Eventualverbindlichkeit	Nebengläubiger	Hauptgläubiger (ev. Subordination)
Donatorenrolle	einmaliger, symbolischer Beitrag (Zuschuss)	einmaliger, signifikanter Beitrag (Zuschuss)	wiederkehrender, hoher Beitrag (Zuschuss)

Tabelle 1: Rollen der Gemeinde im Überblick



Lösungsbeispiele und Tools

Die folgenden Beispiele enthalten touristische Leitsätze aus verschiedenen Tourismusgemeinden der Schweiz. Die Zuteilung in die Kategorien **wohlwollend**, **aktiv unterstützend** und **dominant** erfolgt entsprechend den Formulierungen und nicht gemäss der tatsächlichen Ausgestaltung, die nicht im Detail untersucht wurde.

Touristische Leitsätze – Beispiele «wohlwollende Rolle»

Kandersteg (undatiert, Leitbild)

gemeindekandersteg.ch

«Ein lebendiger Tourismus ist unser zentrales Standbein. Wir fördern einen sanften, nachhaltigen Tourismus. Wir unterstützen den Tourismus mit planerischen Massnahmen. Wir vereinfachen die Zusammenarbeit mit den Tourismusorganisationen.»

Grindelwald (2013, Leitbild)

gemeinde-grindelwald.ch

- «Grindelwald **stärkt** die regionale Tourismusbranche mittels **planerischer Massnahmen** (z. B. Sicherung Talabfahrt First – Milibach, Bauzone Eigergletscher, Hotelzonen, Förderung Angebot für Rucksacktouristen).
- Grindelwald **reguliert** die touristische Entwicklung mittels **planerischer Massnahmen** (z. B. Schutzgebiete, Definition von Aktivitätsgebieten).
- Grindelwald **stärkt** die regionale Tourismusbranche **mittels Infrastruktur-Massnahmen** (z. B. Sportzentrum, Schwimmbad, Wanderwegnetz).
- Grindelwald **fördert** im Rahmen **kleiner Projekte** (z. B. Wasser- und Abwasserturbinierung) eine nachhaltige Tourismusedwicklung.»

Saas-Fee (2004, Rolle der Gemeinde im Tourismus)

3906.ch

- «Die Gemeinde überlässt die Tourismuspolitik grundsätzlich Saas-Fee Tourismus. Sie verlangt, dass sie von Saas-Fee Tourismus bei den Zielsetzungen und bei ausserordentlichen Anlässen und Aktivitäten mit Beteiligung der **Gemeinde** in die Entscheidung **miteinbezogen** wird.
- Die Gemeinde ist in erster Linie für die **tourismusfreundlichen Rahmenbedingungen** verantwortlich. Darunter fallen vor allem die touristische Infrastruktur und die damit in Zusammenhang stehenden touristischen Dienstleistungen.
- Die Gemeinde kann den touristischen Begehrlichkeiten nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel unter Berücksichtigung einer mittel- und langfristig **gesunden Finanzlage** nachkommen.
- Die Gemeinde hält die ihr gehörenden **touristischen Anlagen und Gebäude** (Bergrestaurants, Sportplätze, Parkplätze, Freizeitzentrum, Minigolf, Museum, Kultur- und Kurszentrum) auf einem qualitativ einwandfreien Stand und baut sie nach Bedarf und gemäss den finanziellen Möglichkeiten aus.
- Der Unterhalt und die Erneuerung des Tourist Office werden gewährleistet.
- Die Gemeinde **fördert Beherbergungsstrukturen** mit starker Wertschöpfung, insbesondere Hotelbetriebe.
- Die Gemeinde stellt für die durch Dritte erstellte touristische Infrastruktur (ausgeschlossen Restaurants) nach Möglichkeit und gegen ein angemessenes Entgelt ihren **Boden** zur Verfügung (Skipisten, Seilbahnen, Rodelbahnen, Eispavillon).
- Die Gemeinde **beteiligt** sich in der Regel nur bei überregionalen Kultur- und Sportanlässen an der Organisation.»



Touristische Leitsätze – Beispiele «aktiv unterstützende Rolle»

Adelboden (2014, Leitbild)

3715.ch

«Wir stehen hinter der touristischen Entwicklung im Ort. Touristische Anliegen und Investitionen sind uns wichtig, im Wissen darum, dass der Tourismus unser wichtigster Wirtschaftsfaktor ist. Wir wollen den Tourismus **voll unterstützen**.

Wir kennen die Pläne und Projekte der wichtigen Tourismuspartner und setzen uns dafür ein, dass diesen im Sinne der Nachhaltigkeit ein **möglichst gutes Umfeld** ermöglicht wird.»

Flims (2011, Leitbild)

gemeinde-flims.ch

«Wir sind uns der Bedeutung eines lebendigen Tourismus für Flims bewusst und setzen uns für dessen nachhaltige Entwicklung ein. Mit einem qualitativ guten und umfassenden Angebot wollen wir weiter wachsen und für eine gute Auslastung unserer Hotels und Ferienwohnungen sorgen. Dabei gilt es, insbesondere den Sommertourismus mit einem vielseitigen und attraktiven Angebot zu beleben.

Fokus:

- Bereitstellung von ausreichend finanziellen Mitteln zum **Aufbau und zur Förderung** eines vielseitigen und attraktiven **Ganzjahrestourismus**
- **Gezielte Investitionen** in die Infrastruktur zur Schaffung von wettbewerbsfähigen Angeboten
- **Aufbau** eines Resorts mit besonderem Charakter prüfen
- Erhalt und Förderung der Bahnen und Lifte im Gebiet Flims – Foppa – Naraus – Cassons
- Unterstützung des Tourismus mit **guten Rahmenbedingungen**: Erreichbarkeit, Infrastruktur, Information
- Förderung der Attraktivität des Sportzentrums und des Campingplatzes
- **Aktive Mitgestaltung** und Umsetzung des Tourismusleitbilds mit einer klaren Wachstumsstrategie»

Touristische Leitsätze – Beispiele «dominante Rolle»

In der Praxis sind kaum Gemeinden zu finden, die sich in ihrer Tourismusstrategie ausdrücklich zu einer dominanten Rolle bekennen, d. h. die Stellung eines Alleinaktionärs an Tourismusinfrastrukturen oder eines Hauptgläubigers aktiv anstreben. Es gibt aber durchaus Gemeinden, die die zentrale Bedeutung der Tourismusinfrastruktur in ihrer Tourismusstrategie sehr deutlich hervorheben und die Bereitschaft zeigen, sich dafür finanziell ausserordentlich zu engagieren.

Anniviers (2015, Vision 2020)

anniviers.org

Bergbahnen: Positionierung als «skibezogener» Freizeitpark

- Aktuelle Situation: Wirtschaftlicher Motor, mit hohen finanziellen Schulden und Belastungsgrenzen, Ersatzinvestitionen aufgegleist, Erneuerung aber zu langsam
- Herausforderung: Attraktivität unserer Bergbahnen entwickeln und Anlagen modernisieren
- Massnahmen: Staatliche Unterstützung und Lobbying.

4 Beteiligungsentscheid

4.1 Initiierungsphase

FB Ziff. 5



Problemstellung

Die Initiierungsphase ist der Vorlauf zur eigentlichen Entscheidungsphase. Erstmals werden Ideen über ein Vorhaben an die Gemeinde herangetragen, möglicherweise noch ohne irgendwelche Dokumentation, das heisst informell. Das tönt vielleicht unspektakulär und nicht relevant, ist es aber nicht, im Gegenteil. In der Initiierungsphase geht es um wichtige Weichenstellungen. Es sind grundsätzliche Nägel einzuschlagen, damit das Vorhaben auf den richtigen Weg kommt und Leerläufe verhindert werden können.



Erläuterungen

«Achte auf deine Gedanken, sie sind der Anfang deiner Taten», besagt ein Sprichwort. Zwischen dem ersten Gedanken und der Umsetzung können im Infrastrukturkontext Jahre verstreichen. Damit eine Gemeinde eine Beteiligungsentscheid fällen kann, muss ein Vorhaben allerdings schon weit entwickelt und greifbar sein. Dies ist in der Initiierungsphase noch nicht der Fall. Hier wird noch keine Entscheidung erwartet, auch keine Vorentscheid. Vielmehr geht es darum, das Vorhaben richtig aufzugleisen. Um Leerläufe zu verhindern, muss die Gemeinde in der Lage sein, ihre Möglichkeiten mit Bezug auf die Finanzierung grundsätzlich aufzuzeigen und zu erläutern, anhand welcher Kriterien sie später einen konkreten Antrag prüfen wird. Dafür müssen die grundsätzlichen Fragen auf Ordnungsebene vorgängig geklärt sein. Welche Rolle kann und will die Gemeinde als Finanzierungspartner im Kontext von Tourismusinfrastrukturen spielen? Welche Instrumente stehen ihr zur Verfügung? Welche Dimensionen sind möglich? Promotoren sind darauf angewiesen, möglichst früh – d. h. bevor viele Planungskosten aufgelaufen sind – Gewissheit über die Position der Gemeinde zu haben. Nichts ist ärgerlicher, als zu einem späten Zeitpunkt eine negative Finanzierungsentscheid zu erhalten, wie dies zum Beispiel im Falle eines Erlebnishotels in der Gemeinde Wildhaus passiert ist. Vorgesehen war eine finanzielle Beteiligung der Gemeinde von CHF 7 Millionen (ein Teil davon aus der Neuen Regionalpolitik) bei einem Gesamtvolumen von CHF 21 Millionen. Das Projekt scheiterte am 15. April 2018 an der Urne.

HE 10

Abgesehen von der Unsicherheit betreffend Finanzierungsentscheid muss die Gemeinde schon in der Initiierungsphase in der Lage sein, verlässliche Angaben über den Prozessablauf, den Zeitbedarf und die massgebenden Kriterien zu machen. Der Gemeinde kommt somit in dieser frühen Phase die Rolle eines Coaches zu.



Lösungsbeispiele und Tools

Kontrollfragen in der Initiierungsphase – Checkliste

1. Verfügen wir über die erforderliche Rechtsgrundlage, um finanzielle Beteiligungen einzugehen?
2. Verfügen wir über eine mit der Bevölkerung diskutierte, breit abgestützte und verschriftlichte Grundhaltung mit Bezug auf Tourismusbeteiligungen, zum Beispiel in Form eines touristischen Leitbilds?
3. Verfügen wir über einen vordefinierten verschriftlichten Prozess, welcher über die einzelnen Schritte Klarheit schafft?
4. Sind die Ansprechpersonen definiert und Kompetenzen festgelegt?



Praxistipps – Wie Sie den Projektstart optimal gestalten

- Tipp 1* Seien Sie sich der Bedeutung dieser informellen Vorphase (Initiierungsphase) bewusst. Sie haben hier die Möglichkeit, potenzielle Projekte rechtzeitig in die gewünschten Bahnen zu lenken.
- Tipp 2* Falls nicht vorhanden, erarbeiten Sie für Ihre Gemeinde ein touristisches Leitbild und/oder eine Tourismusstrategie. Damit können Sie bereits frühzeitig erkennen, inwieweit ein Projekt grundsätzlich zur Ausrichtung der Gemeinde passt.
- Tipp 3* Beachten Sie, dass die Gemeinde durch eine zu reaktive Haltung gegenüber externen Investitionsanregungen in Zugzwang kommen kann. Dies droht, wenn Finanzierungsanfragen erst in fortgeschrittenem Projektstadium bei der Gemeinde eingereicht werden und die Gemeinde kaum noch Alternativen hat. Ausserdem bleibt in einer solchen «Zwangssituation» oftmals keine Möglichkeit, Projekte mit dem touristischen Leitbild oder der Tourismusstrategie abzustimmen. Eine proaktive Haltung der Gemeinde kann diesem Problem entgegenwirken. Deshalb: Bringen Sie sich als Gemeinde bereits in einer frühen Projektphase aktiv ein – ohne allerdings spätere Entscheide zu präjudizieren.
☞ FB Ziff. 7.3
- Tipp 4* Klären Sie als Gemeinde, wer respektive welche Stelle die Funktion der Erstansprechstelle übernimmt (Gemeindeschreiberin/Gemeindeschreiber, Gemeindepräsidentin/Gemeindepräsident). Dies ist zwingend notwendig, um Doppelarbeiten und Ineffizienzen zu vermeiden sowie einen formell korrekten Prozessablauf sicherzustellen. Es ist wichtig, dass alle Informationen über ein Projekt zentral gesammelt werden.
☞ FB Ziff. 7.3

Weitere Tools im Leitfaden

- Strategie: touristisches Leitbild, Beteiligungsstrategie (Kapitel 3.1)
- Rechtliche Grundlage: Tourismusförderauftrag (Kapitel 3.2)
- Intensität der Massnahmen: Rollenverständnis der Gemeinde (Kapitel 3.3)

4.2 Antragsphase



Problemstellung

FB Ziff. 7.3

Die Antragsphase deckt den Zeitraum zwischen der informellen Initiierungsphase und der eigentlichen inhaltlichen Prüfphase ab – dann, wenn der/die Promotor(en) die Unterlagen einreicht/einreichen, auf deren Basis später eine Prüfung erfolgt. Oftmals werden inhaltlich unvollständige Dossiers eingereicht, bei denen wesentliche Unterlagen fehlen und die deshalb eine inhaltliche fundierte Prüfung nicht zulassen. Denkbar ist auch, dass der eigentliche Finanzbedarf nicht ausgewiesen ist oder ein konkreter Antrag fehlt. Ein weiteres Problem kann sein, dass Unterlagen an verschiedenen Stellen inner- und ausserhalb der Gemeindeverwaltung und zu verschiedenen Zeitpunkten eingereicht werden und der Gesamtüberblick bei der Gemeinde daher fehlt.



Erläuterungen

Finanzierungsanträge für Tourismusinfrastrukturen sind in der Regel komplex. Ein fundierter Entscheidung bedingt Informationen auf verschiedenen Ebenen. Ein Standardset setzt sich zumindest aus folgenden Unterlagen zusammen:

1. Beschreibung des Vorhabens in betrieblicher und ggf. baulicher Hinsicht
2. Beschreibung der zu finanzierenden Einheit
3. Marktanalyse
4. Konkurrenzanalyse
5. Budgets, Liquiditäts- und Finanzplanungen in verschiedenen Szenarien
6. Finanzierungskonzept
7. Risikoanalyse
8. Konkreter Finanzierungsantrag mit Beschreibung allfälliger Sicherheiten

Die Unterlagen aus Nummer 1 bis 7 werden häufig in einem sogenannten Businessplan zusammengefasst (vgl. Exkurs 1: Businessplan).

Kapitel 4.3

In der Praxis zeigt sich, dass Dossiers oft oberflächlich und zu baulastig sind, was damit zusammenhängt, dass es um Immobilien geht. Die Betrachtung aus rein baulicher Perspektive ist ungenügend, denn Tourismusinfrastrukturen sind in aller Regel sogenannte Managementimmobilien, die im Rahmen eines Unternehmenskonzepts zu führen und als Unternehmen zu beurteilen sind.

FB Ziff. 2.2

Die Gemeinde muss in der Lage sein, die Vollständigkeit eines Finanzierungsdossiers schnell zu beurteilen und die fehlenden Unterlagen noch einzufordern. Fehlen grundlegende Informationen oder Dokumente, so ist das ganze Dossier zur Überarbeitung zurückzusenden.

Gemeindeseitig sind folgende Vorkehrungen zu treffen:

1. Definition der Einreichungsstelle (z. B. Gemeindekanzlei)
2. Bestimmung der für die formelle Prüfung zuständigen Person
3. Sicherstellung des erforderlichen Know-hows
4. Bereitstellung von Hilfsdokumenten (z. B. Antragsformular, Muster-Businessplan, Checkliste für Finanzierungsanträge)

Die Antragsphase kann als abgeschlossen betrachtet werden, sobald ein formal korrektes «Antragsdossier» vorliegt und dieses zur Begutachtung an die Entscheidungsträger weitergeleitet werden kann.



Lösungsbeispiele und Tools

Kontrollfragen in der Antragsphase – Checkliste

1. Ist die personelle Zuständigkeit für die formelle Prüfung definiert?
2. Besteht eine Liste der (mindestens) erforderlichen Unterlagen?
3. Besteht eine Kompetenzordnung?



Praxistipps – Wie Sie den Entscheidungsprozess in geordnete Bahnen lenken

- Tipp 1* Konzentrieren Sie die Zuständigkeit für die formelle Prüfung an einer Stelle.
- Tipp 2* Vermischen Sie nicht die formelle und materielle Prüfung, sondern beurteilen Sie ein Dossier zuerst nach formellen Kriterien (Vollständigkeit).
- Tipp 3* Weisen Sie unvollständige Dossiers konsequent zurück und unterlassen Sie es, diese selber zu komplettieren.
- Tipp 4* Stellen Sie ein Antragsformular zur Verfügung. Dies erhöht die Standardisierung und Vergleichbarkeit.

Vorlage – Antragsformular

Gemeinde Mustera – Unterstützungsgesuch Infrastrukturprojekt im Tourismus

1. Angaben zum Gesuchsteller

Name (Firma, Organisation, Einzelperson)		
Adresse		
PLZ / Ort		
Kontaktperson / Funktion		
Telefonnummer Kontaktperson	G:	M:
E-Mail Kontaktperson		

2. Angaben zum Projekt

Name des Projekts	
Idee und Ziele des Projekts	[Zusammenfassung, max. 500 Zeichen]
Bezug zu einem Entwicklungsschwerpunkt der Gemeinde	[Auswahl gemäss Strategie anzupassen] <input type="checkbox"/> Neue Formen der Beherbergung <input type="checkbox"/> Verbesserung der Aufenthaltsqualität <input type="checkbox"/> Infrastruktur für Outdoor-Trendsportarten <input type="checkbox"/> ...
Projektbeginn (Plan)	
Baubeginn/-abschluss (Plan)	
Inbetriebnahme/Projektende (Plan)	

3. Finanzierung (Plan)

Beantragte Unterstützung durch die Gemeinde Mustera	<input type="checkbox"/> (Mit-)Eigentum an geplanter Infrastruktur <input type="checkbox"/> Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft <input type="checkbox"/> Darlehen rückzahlbar, verzinst <input type="checkbox"/> Darlehen rückzahlbar, unverzinst <input type="checkbox"/> Darlehen nicht rückzahlbar, verzinst <input type="checkbox"/> Darlehen nicht rückzahlbar, unverzinst <input type="checkbox"/> Betriebszuschuss (Dauer: _____) <input type="checkbox"/> Verlustübernahme (Dauer: _____) <input type="checkbox"/> Bürgschaft <input type="checkbox"/> Reduktion Baurechtszins <input type="checkbox"/> Andere: _____
Beantragte Mittel der Gemeinde	in CHF
Eigene Mittel	in CHF [Barmittel, Eigenleistungen]
Darlehen (Fremdkapital)	in CHF [Bund/Kanton, Banken, Investoren]
A-fonds-perdu-Beiträge Dritter	in CHF [Bund/Kanton, Investoren]
Betriebsfinanzierung in der Betriebsphase	[laufender Betrieb, externe Betriebszuschüsse]

Notwendige Beilagen:

- Businessplan
- Kopie Handelsregisterauszug (falls im Handelsregister eingetragen)
- Jahresabschluss (der letzten drei Jahre, sofern vorhanden)
- Aufstellung der Besitzverhältnisse (für Aktiengesellschaft und GmbH)



4.3 Prüfphase



Problemstellung

Ist das Finanzierungsdossier formell korrekt und vollständig, beginnt die inhaltliche Prüfung. Das ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die Fach- und Marktkenntnisse voraussetzt. Ein Fehlentscheid kann weitreichende Folgen haben, nicht nur für die Gemeinde, sondern auch für das begünstigte Unternehmen oder die Branche (Stichwort Marktverzerrung). Zudem besteht die Gefahr, aus einem Engagement nicht mehr herauszukommen und weitere Ausgaben zu präjudizieren («Fass ohne Boden»).

☞ HE 5
☞ HE 3
☞ HE 7

Im Gegensatz zu einer privaten Finanzierungsinstitution muss die Gemeinde nebst **wirtschaftsmotivierten Fragen** (zum Beispiel, ob die vorliegende Planung auf realistischen Annahmen und einem soliden Businessplan beruht) auch eine Reihe von **staatsmotivierten Fragen** klären. Hier geht es zum Beispiel darum, ob die Massnahme in Form einer finanziellen Beteiligung notwendig und angemessen ist.



Erläuterungen

☞ HE 14

Die Prüfung eines Finanzierungsantrags durch die Gemeinde unterscheidet sich mit Bezug auf die wirtschaftsmotivierten Fragen kaum wesentlich von derjenigen einer Bank oder anderen Finanzierungsinstitution. Letztlich geht es darum, Chancen und Risiken eines Unternehmens respektive eines wirtschaftlichen Vorhabens richtig einzuschätzen. Die dazu verwendeten Instrumente sind ebenfalls die gleichen. Allerdings sind Gemeindebehörden im Gegensatz zu professionellen Investoren nicht im Finanzanalysebereich ausgebildet und kennen in der Regel weder die Markt- noch die Konkurrenzsituation ausreichend gut. Daher ist zu empfehlen, dass sie für die Prüfphase externe Expertise beiziehen.

Die sogenannten staatsmotivierten Fragen können im Normalfall durch die Gemeinde beurteilt werden. Ein zentrales Prüfkriterium ist dabei das Marktversagen. Wenn eine Gemeinde Finanzierungsaufgaben bei Tourismusinfrastrukturen übernimmt, so greift sie in den Markt ein. Dies bedingt ein Marktversagen, das sich oftmals mit öffentlichen Gütern und Externalitäten begründen lässt.

☞ FB Ziff. 5.1.2
☞ HE 1

Darüber hinaus hat die Gemeinde das sogenannte Legalitätsprinzip zu beachten und muss im öffentlichen Interesse – also nicht zum Vorteil von einzelnen Privaten – sowie verhältnismässig handeln. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit hat drei Aspekte zu erfüllen:

☞ FB Ziff. 5.2

Staatliches Handeln muss

1. geeignet sein, um den angestrebten Zweck zu erfüllen,
2. erforderlich sein, darf also in sachlicher, örtlicher, persönlicher und zeitlicher Hinsicht nicht weitergehen, als nötig,
3. angemessen sein, darf also nicht in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

All diese Überlegungen und Analysen sind im Zuge der Prüfung anzustellen und auch zu dokumentieren, denn der Entscheid der Gemeinde hat Verfügungscharakter. Eine saubere und nachvollziehbare Argumentationskette bildet darüber hinaus die Grundlage für die Botschaft (vgl. dazu Exkurs 3 – Botschaft), sollte eine solche im Einzelfall im Hinblick auf einen Volksentscheid erforderlich sein.

Im Rahmen der Entscheidungsfindung muss die Gemeinde allfällige Auflagen festlegen. Darunter fallen Bedingungen oder notwendige Nachweise, wie beispielsweise die erfolgte Einzahlung des Eigenkapitals oder der Baufortschritt, ohne welche die Gemeinde keine Auszahlung ihrer Finanzierungstranche veranlasst. Auflagen sind als integraler Bestandteil des Entscheids zu betrachten und stellen sicher, dass die Gemeinde in den nachgelagerten Phasen mit den entsprechenden Rechten ausgestattet ist. Es ist daher für jede Gemeinde wichtig zu überlegen, welche Auflagen im konkreten Fall sinnvoll sind.

☞ FB Ziff. 7.3



Lösungsbeispiele und Tools

Kontrollfragen in der Prüfphase – Checkliste

1. Verfügen wir über einen Katalog mit Prüfkriterien, die der Beurteilung aller eingehenden Finanzierungs dossiers zugrunde gelegt werden können?
2. Verfügen wir über die fachliche Kompetenz zur Beurteilung dieser Fragen oder müssen wir dafür externe Expertise beziehen?
3. Ist unser Entscheid lückenlos dokumentiert, begründet und nachvollziehbar?
4. Haben wir uns über die Besicherung unseres finanziellen Engagements Gedanken gemacht und die vertraglichen Grundlagen sorgfältig gestaltet?



Praxistipps – Wie Sie zu einem wohlbegründeten Entscheid gelangen

- Tipp 1* Definieren Sie eine Prüfinstanz, die in der Lage ist, eine objektiv fundierte Meinung abzugeben. Die Gemeindeexekutive fällt zwingend den finalen Entscheid (vorbehältlich einer Volksabstimmung), kann sich aber durch eine Vorberatungs- oder Expertenkommission begleiten lassen. Beachten Sie in diesem Zusammenhang, dass der Einbezug von externen Drittpersonen (im Bereich Bau, Recht, Finanzen, Betriebswirtschaft) sinnvoll sein kann. Berücksichtigen Sie bei Ihrem Entscheid auch, dass durch einen möglichen Einbezug von touristischen Leistungsträgern in die Ziel-/Problemanalyse eine direkte Abhängigkeit entstehen kann und eine objektive Beurteilung des Projekts erschwert wird.
☞ HE 13 ☞ FB Ziff. 5.2.3
- Tipp 2* Um eine möglichst objektive Prüfung vornehmen zu können, müssen eine ganze Reihe von Kriterien berücksichtigt werden. Das Tool «InfraCheck» hilft sicherzustellen, dass keine relevanten Aspekte vergessen gehen.
- Tipp 3* Fordern Sie bei den Projektträgern finanzielle Sicherheiten ein. Ebenfalls wichtig sind Auflagen (sogenannte Covenants), durch die diese verstärkt in die Verantwortung genommen werden.
- Tipp 4* Bedenken Sie stets auch, dass es neben dem vorliegenden Projekt Alternativen geben kann, die allenfalls geeigneter wären, um die strategischen Ziele der Gemeinde zu erreichen.
☞ FB Ziff. 7.3

Weitere Tools im Leitfaden

- Beurteilung von Businessplänen (vgl. Exkurs 1)
- Beurteilung von Projekten: «InfraCheck» (vgl. Exkurs 2)
- Kommunikation mit der Stimmbevölkerung: Botschaft (vgl. Exkurs 3)



Exkurs 1: Businessplan

Allen touristischen Investitionsprojekten sollte ein solider Businessplan zugrunde liegen. Dieser klärt u. a. das Geschäfts- und Ertragsmodell. Nur auf der Grundlage eines Businessplans lässt sich beurteilen, ob die Projektqualität stimmt und die Beteiligung der Gemeinde aus unternehmerischer Sicht sinnvoll ist (wirtschaftsmotivierte Fragen).

☒ HE 8

☒ HE 11

In einem Businessplan werden die bisherige sowie die geplante Entwicklung eines Projekts dargestellt, wobei der Schwerpunkt auf den betriebswirtschaftlichen Aspekten liegt. Die Promotoren (Antragsteller, Investoren) zeigen darin die Chancen für den zukünftigen Projekterfolg auf. Ein sorgfältig aufbereiteter und «belastbarer» Businessplan enthält mindestens die nachfolgenden Elemente (in Anlehnung an Nagl, 2014 und Dorizzi & Stocker, 2017):

- Geschäftsmodell und Unternehmenskonzept
- Produkte und Dienstleistungen
- Markt und Wettbewerb
- Marketing und Vertrieb
- Führung und Organisation
- Finanzplan
- Umsetzungsplan
- Chancen und Risiken

Auf Basis eines vorgelegten Businessplans sollte eine Gemeindeexekutive folgende Fragen beantworten können:

A. Geschäftsmodell und Unternehmenskonzept

- Deckt das Produkt / die Dienstleistung ein echtes Kundenbedürfnis ab?
- Erweitert das Produkt / die Dienstleistung die lokale und regionale Wertschöpfungskette oder schliesst es Lücken?
- Inwiefern ist das Produkt / die Dienstleistung einzigartig?
- Verfügt das Unternehmen über die richtigen und notwendigen Kernkompetenzen?
- Kann das Unternehmen mit seinem Geschäftsmodell den geplanten Erfolg erreichen?
- Ist das Geschäftsmodell des Unternehmens solide genug, um auch bei sich verändernden wirtschaftlichen Bedingungen zu bestehen?

☒ HE 11

B. Produkte und Dienstleistungen

- Ist das Angebot für die touristische Wertschöpfungskette unverzichtbar oder eine (weitere) Ergänzung? Hat das Produkt / die Dienstleistung eine überregionale oder nationale Ausstrahlung?
- Passt das Produkt / die Dienstleistung zur strategischen Ausrichtung der Gemeinde, der Region und der touristischen Destination?
- Ist das Produkt / die Dienstleistung innovativ?
- Kann die Einführung des Produkts / der Dienstleistung unmittelbar umgesetzt werden?
- Sind weitere Partner für die Umsetzung erforderlich? Gibt es Synergien mit bestehenden Tourismusakteuren in der Gemeinde/Region?

C. Markt und Wettbewerb

- Sind das prognostizierte Marktpotenzial und Marktvolumen mengen- und wertmässig genügend gross und realistisch geschätzt?
- Sind die veranschlagten Investitionskosten im Verhältnis zur Grösse der Zielgruppe gerechtfertigt?
- Inwieweit ist das Unternehmen respektive das Projekt von einzelnen Lieferanten und (Gross-)Kunden abhängig?
- Wie intensiv ist der Wettbewerb? Bestehen realistische Chancen, in den Markt einzutreten?
- Wie entwickelte sich die Branche in der Vergangenheit, wie sehen die Prognosen aus und welche Markttrends zeichnen sich ab?

D. Marketing und Vertrieb

- Hat das Produkt die richtigen Eigenschaften, um die Zielgruppe(n) zu erreichen?
- Ist die Preisgestaltung zweckmässig, um eine möglichst hohe Zahlungsbereitschaft abschöpfen zu können?
- Ist es mit dem geplanten Vertrieb möglich, die angestrebten Absatzmengen und Umsatzziele zu erreichen?
- Sind die geplanten Kommunikationsmittel (Werbung, PR, Online) geeignet, die Zielgruppe(n) zu erreichen?
- Ist die Wahl der Produkt-, Preis-, Vertriebs- und Kommunikationsgestaltung in sich stimmig?

E. Führung und Organisation

- Wie sieht die Organisationsstruktur des Unternehmens aus?
- Wer sind die Schlüsselpersonen und über welche Qualifikationen (Ausbildung, Fähigkeiten und Erfahrung) verfügen sie?
- Wo liegen die Kernkompetenzen? Welche Leistungen sollen von wem erbracht werden?
- Wie sehen die Beteiligungsverhältnisse aus?
- In welcher Form ist die öffentliche Hand in die Organisation eingebunden?
- Inwiefern partizipiert die öffentliche Hand am unternehmerischen Risiko?

F. Finanzplan

- Ist der Finanzierungsbedarf detailliert und korrekt dargestellt? Sind sämtliche Aufwände gebührend berücksichtigt (z. B. Marketing, Infrastrukturunterhalt)? ☒ HE 9
- Sind die Planannahmen und Kennzahlen solide und mit ähnlichen Projekten vergleichbar?
- Ist für die Gemeinde mit wiederkehrenden Aufwänden zu rechnen oder handelt es sich um einmalige Beiträge? ☒ HE 7
- Ist die Finanzplanung für mehrere Jahre nachvollziehbar (Entwicklung Umsatz, Cashflow und Liquidität)? Können die gesetzten Umsatzziele mit den definierten Marketingmassnahmen erreicht werden?
- Zu welchem Zeitpunkt ist geplant, die Gewinnschwelle zu erreichen?
- Bildet die Liquiditätsplanung das geplante Wachstum ab?
- Wie sensibel reagieren die Plandaten auf veränderte Rahmenbedingungen? ☒ HE 11
- Wer beteiligt sich am Projekt? Besteht ggf. noch eine Finanzierungslücke?
- Ist es realistisch, dass die gesprochenen Mittel bedient und amortisiert werden können?
- Welche Sicherheiten erhält die Gemeinde?



G. Umsetzungsplan

- Welches sind die wichtigsten Meilensteine? Sind alle relevanten Schritte dargestellt und berücksichtigt (z. B. kantonale Bewilligungen)?
- Gibt es erfolgskritische Abhängigkeiten zwischen den Meilensteinen?
- Erscheint die Terminplanung zeitlich realistisch?

H. Chancen und Risiken

- Welche aussergewöhnlichen Chancen bieten sich durch das Projekt?
- Sind die dargestellten Risiken (Markt, Wettbewerb, Technologie, Natur, Gesellschaft) vollständig?
- Inwieweit haben die Risiken Auswirkungen auf den Kapitalbedarf, den Cashflow und die Rendite?
- Können die eingegangenen Risiken weiter herabgesetzt werden?
- Mit welchen Massnahmen sollen die Risiken kontrolliert werden?



Praxistipp – In welchen Fällen Sie externe Expertise nutzen sollten

Ein Businessplan muss die Gemeinde als potenzielle Finanzpartnerin überzeugen. Es kann hilfreich sein, für vertiefte Analysen und Einschätzungen sowie bei Unsicherheiten oder fehlendem Know-how externe Expertinnen und Experten beizuziehen. Auch für die Plausibilisierung der Annahmen, die in einem Businessplan getroffen werden, ist dies zu empfehlen. Nicht selten gehen Businesspläne von zu optimistischen Szenarien aus.

☞ HE 13 ☞ HE 11

Exkurs 2: «InfraCheck»

Im Rahmen des Beteiligungsentscheids sind verschiedene Fragen zu klären und Detailanalysen durchzuführen. Da kann leicht der Überblick verlorengehen. In der Praxis ist zu beobachten, dass zwar viele Überlegungen gemacht werden, aber oft nicht die richtigen und nicht genügend systematisch. Zur Unterstützung der Gemeinden und zur Verbesserung der Qualität in der Prüfphase wurde der sogenannte «Infra-Check» entwickelt. Das Excel-basierte Tool ist unter fhgr.ch/infratour zu finden.

Der «InfraCheck» nimmt der Gemeinde die Beurteilung eines Vorhabens nicht ab, führt sie jedoch anhand von gezielten Fragen durch die Prüfphase hindurch. Die Antworten werden in einem Spider-Diagramm gesamthaft dargestellt. Es handelt sich somit um ein Hilfsmittel zur Unterstützung des Entscheids und nicht um einen Entscheidungsgenerator. Mit anderen Worten: Der Entscheid liegt nach wie vor bei der Gemeindeexekutive und allenfalls bei der Stimmbevölkerung.

Aufbau

Der «InfraCheck» umfasst zwölf Kriterien mit 21 wirtschafts- und staatsmotivierten Fragen. Die Gemeindeexekutive als Entscheidungsträgerin soll diese beantworten und damit verschiedene rechtliche, volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Aspekte beurteilen. Dabei werden Schritt für Schritt die Phasen der Vorprüfung, der Grundlagen- und der Detailprüfung durchlaufen.

Folgende zwölf Themen deckt der «InfraCheck» ab:

- Fachkompetenz und Ressourcen
- Vollständigkeit
- Motivation
- Rechtliche Grundlage
- Öffentliches Interesse
- Regionalwirtschaftliche Effekte
- Strategischer Fit
- Marktneutralität (Eingriffsintensität)
- Projektqualität
- Notwendigkeit der Gemeindebeteiligung
- Finanzielle Tragbarkeit
- Risikoexposition

Methodik

Die Kriterien in der Vor- und Grundlagenprüfung sind im Sinne von Musskriterien zwingend zu erfüllen. In der Detailprüfung werden eine Vielzahl von wirtschafts- und staatsmotivierten Fragen gestellt; diese sind zwar jede für sich wichtig, können graduell jedoch unterschiedlich erfüllt sein. Aus der Gesamtbetrachtung sämtlicher Faktoren ergibt sich dann ein Übersichtsbild zur Qualität des Vorhabens.

Für die Einschätzung der einzelnen Fragen steht eine Bewertungsskala zur Verfügung. Diese reicht von der Kategorie «--» (lehne stark ab) bis zur Kategorie «++» (stimme stark zu). Um zu einer breit abgestützten Projektbeurteilung zu gelangen, ist es wichtig, alle Fragen zu beantworten. Kann eine Frage nicht eindeutig beantwortet werden, ist dies ein Anzeichen dafür, dass nicht alle notwendigen Informationen vorliegen. Es empfiehlt sich, diese Informationslücken zu schliessen, indem die Promotoren Informationen nachreichen oder externe Expertinnen/Experten beigezogen werden. Neben den vorgeschlagenen vertiefenden Unterfragen ist es zudem



möglich, eigene Fragen in die Analyse aufzunehmen. Hierfür stehen offene Fragefelder zur Verfügung. Ausserdem sind Kommentarfelder zu sämtlichen Fragen der Detailprüfung vorgesehen, um die jeweilige Einschätzung zu dokumentieren. Dies kann in einer Diskussion äusserst hilfreich sein.

Spider-Diagramm

Die Antworten zu den einzelnen Fragen des «InfraCheck» werden in einem übersichtlichen Spider-Diagramm dargestellt (vgl. Abbildung 3). Dies ermöglicht eine Gesamtsicht auf das Projekt und macht dessen Stärken und Schwächen sichtbar. Die zuständige Behörde kann basierend darauf zu einem Gesamtentscheid kommen. Die Auswertung ist zudem hilfreich bei der Kommunikation, also wenn es darum geht, das Projekt zu erklären, zum Beispiel im Rahmen der Botschaft.

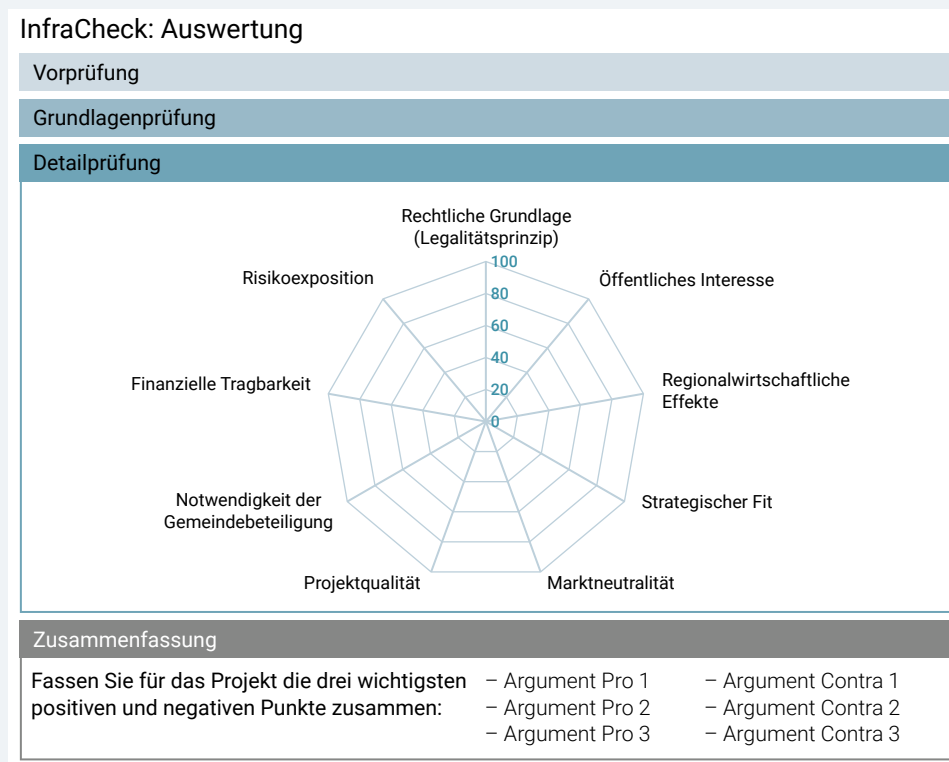


Abbildung 3: «InfraCheck»



Praxistipp – Wie Sie den «InfraCheck» gewinnbringend einsetzen

Der «InfraCheck» (unter fhgr.ch/infratour) soll die Entscheidungsträger unterstützen, nimmt ihnen die Entscheidung jedoch nicht ab. Der Entscheid bleibt bei der Gemeindebehörde oder der Stimmbevölkerung und muss durch diese gefällt und verantwortet werden. Dies fällt dank «InfraCheck» leichter.

Es empfiehlt sich, die Kommentarfelder zu nutzen und die gemachten Überlegungen darin zu dokumentieren. Zudem sollten am Schluss der Anwendung die wichtigsten Entscheidungspunkte (Pro- und Kontra-Argumente) in Form einer Kurzzusammenfassung auf dem Auswertungsblatt aufgeführt werden (vgl. Feld «Zusammenfassung» im «InfraCheck»). Diese dienen einerseits einer fundierten Diskussion im Entscheidgremium und andererseits der Dokumentation des Entscheids.

Exkurs 3: Botschaft


In der Praxis ist festzustellen, dass Gemeinden teilweise dazu tendieren, selektiv und teilweise auch einseitig über geplante Beteiligungen an Tourismusinfrastrukturen zu kommunizieren. Dies erschwert es der Stimmbevölkerung, sich ein objektives, faktenbasiertes Bild zu machen. Eine ausgewogene Botschaft soll dies verhindern und dient einer transparenten und nachvollziehbaren Entscheidungsfindung.

Botschaften zuhanden der Stimmbevölkerung respektive des Gemeindeparlaments sind vor allem bei Geschäften von grösserer Tragweite zu erarbeiten und zu publizieren. Dies ist besonders dann der Fall, wenn ein geplantes Engagement die vorge-sehene Finanzkompetenz der Gemeindeexekutive überschreitet oder die Gemeinde zugunsten einiger weniger Begünstigter massgeblich in den Markt eingreift.

Die Botschaft informiert darüber, was in einer Vorlage vorgeschlagen wird, welche Ziele damit verfolgt, welche Probleme gelöst werden sollen und welche Auswirkungen eine Vorlage hat (vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, 2018). Inhaltlich soll die Botschaft die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Inhalte informieren, die für eine politische Willensbildung wichtig sind. In einer Botschaft lassen sich aus Gründen der Übersichtlichkeit und des Umfangs nicht sämtliche Aspekte im Detail behandeln, aber es sollen jene Aspekte aufgegriffen werden, die für die Mehrheit der Adressatinnen und Adressaten im Hinblick auf ihren Entscheid massgebend sind.

Zu bedenken gilt es, dass Botschaften nicht nur von der Stimmbevölkerung, sondern auch von den Medien genutzt werden, um Hintergrundinformation für die politische Berichterstattung zu erhalten.

Beispiel Gemeinde Bad Ragaz

 badragaz.ch

Das Praxisbeispiel der Gemeinde Bad Ragaz zeigt exemplarisch eine zweckmässige Struktur für eine Botschaft zu einer geplanten Investition in eine touristische Infrastruktur. Sie umfasst zwei Teile. Im Berichtsteil (1. Teil):

- wird die **Ausgangs- und Problemlage** präsentiert. Hierbei wird kurz beschrieben, wie sich die aktuelle Lage präsentiert und welche Gründe für das Finanzbegehren sprechen.
- wird eine **Beurteilung der finanziellen Situation** vorgenommen und aufgeführt, wie sich diese zeitlich entwickelt hat.
- wird das **Vorgehen der Gemeinde** vorgestellt, wobei dargelegt wird, was die Gemeinde bisher unternommen hat und welche **Alternativen** geprüft wurden.
- werden die beantragten kommunalen **Gemeindebeträge** mit den entsprechenden **Auszahlungsbedingungen** sowie erläuternden Kommentaren präsentiert. Dabei wird aufgezeigt, wie die Investitionsbeträge auf verschiedene Trägergemeinden aufgeteilt werden, wie das Engagement begründet wird und welche Nachweise die Gemeinde von den privaten Investoren einfordert.

Im Antragsteil (2. Teil):

- werden die **konkreten Anträge** an die Stimmbevölkerung gestellt.



Hinweis

Als Grundlage und Ausgangspunkt einer Botschaft können die Überlegungen aus dem «InfraCheck» verwendet werden. Das Instrument gewährleistet, dass sämtliche relevante Kriterien in den formellen Entscheid einfließen.



Praxistipps – Wie Sie die Botschaft lesefreundlich gliedern

- Tipp 1* Zerlegen Sie das Thema in sinnvolle Einzelteile.
- Tipp 2* Setzen Sie das Wichtigste an den Anfang.
- Tipp 3* Achten Sie auf das Verhältnis zwischen Wichtigkeit und Umfang.
- Tipp 4* Verzichten Sie auf irrelevante Details.
- Tipp 5* Verfassen Sie die Abschnitte als selbständige Sinneinheiten.
- Tipp 6* Formulieren Sie aussagekräftige Zwischentitel.

(Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei, 2018, S. 86)

4.4 Realisationsphase



Problemstellung

In der Realisationsphase geht es darum, einen positiven Beteiligungentscheid der Gemeinde gut umzusetzen. Diese Phase ist nicht weniger wichtig als der Entscheid selbst. Es geht dabei darum alles zu tun, um das Risiko der Gemeinde so tief wie möglich zu halten. Gleich wie beim Entscheid selbst ist auch bei der Umsetzung fachliches Know-how erforderlich, das bei Gemeindebehörden oft nicht vorhanden ist und entweder aufgebaut oder eingekauft werden muss.

☞ HE 13



Erläuterungen

Gemeinden können sich unterschiedlich an der Finanzierung von Tourismusinfrastrukturen beteiligen: in einer Eigentümer-, Gläubiger- oder Donatorenrolle. Diese Rollen unterscheiden sich bezüglich Einflussmöglichkeiten und Risiko fundamental. Wer als (Mit-)Eigentümer engagiert ist, hält sogenanntes Risikokapital, kommt also im Krisenfall vor sämtlichen Gläubigern zu Schaden. Die Gläubiger ihrerseits sind unter sich unterschiedlich privilegiert und verfügen oft über Sicherheiten, die sie zur Schadensminimierung verwerten können. Donatoren haben demgegenüber keinen Rückzahlungsanspruch, sie wollen aber dennoch sicherstellen, dass ihr Beitrag (Zuschuss) eine bestimmte Wirkung erzielt und nur unter bestimmten Voraussetzungen zum Tragen kommt.

☞ FB Ziff. 2.3.2

Rolle	Finanzielle Risiken	Gegenmassnahmen
Eigentümerrolle – Direktes oder indirektes Eigentum an einer Immobilie – Minderheits-, Mehrheits- oder Alleineigentum – Unternehmerisches Mitbestimmungsrecht – Kein Rückzahlungsanspruch, keine Verzinsung	– Konkursrisiko – u. U. Nachschusspflichten – Organhaftungsrisiko	– Vermeidung von Mehrheits- oder Alleineigentumsstellung – Risikobegrenzung in Aktionärsbindungsverträgen
Gläubigerrolle – Keine unternehmerische Mitbestimmung – Rückzahlungsanspruch – Verzinsung	– Delkredererisiko – u. U. Folgekosten	– Besicherung – Auflagen – Covenants
Donatorenrolle – Laufende Beiträge (Zuschüsse) mit vertraglicher Leistungsvereinbarung (Ziele)	– Unsachgemässer oder zweckentfremdeter Einsatz der Beiträge	– Auflagen

☞ HE 2

☞ HE 3

Tabelle 2: Rollenspezifische Risiken

Neben rollenspezifischen sind weitere beteiligungs- und gemeindebezogene Risiken laufend zu überwachen.

☞ Kapitel 6.2



Lösungsbeispiele und Tools

Grundsatzfragen in der Realisationsphase – Checkliste

1. Habe ich als Gemeinde grundsätzlich die für mich passende Rolle als Eigentümerin, Gläubigerin oder Donatorin inne? Passt die Rolle zur Grundhaltung, welche die Gemeinde auf der Ordnungsebene definiert hat?
2. Hat die Beteiligung der Gemeinde subsidiären Charakter und sind die weiteren Finanzquellen beigebracht worden? Sind eventuelle Sicherheiten richtig bestellt?
3. Ist sichergestellt, dass die Auszahlung der gemeindeeigenen Mittel nur bei Zustandekommen der Gesamtfinanzierung des Projekts erfolgt?
4. Sind die Auszahlungen etappiert und erfolgen sie in Abstimmung mit dem Projektfortschritt?
5. Bestehen Ankerpunkte in Form von Vertragsklauseln und Nebenabreden, die es der Gemeinde ermöglichen, im Falle einer negativen Entwicklung aus ihrem Engagement auszusteigen?
6. Sind die Auflagen und Vertragsklauseln sinnvoll und verbindlich geregelt?



Praxistipp – Wie Sie die Wirkung Ihres Engagements sicherstellen können

Etappieren Sie die Projektauszahlungen. Knüpfen Sie dazu die Auszahlungen an klar messbare Projektfortschritte und überprüfen Sie diese systematisch. Dadurch kann gewährleistet werden, dass die vorgesehenen finanziellen Beiträge der Gemeinde recht- und zweckmässig verwendet und allfällige Kostenüberschreitungen früh bemerkt werden.

Weitere Tools im Leitfaden

- Vertragliche Auszahlungsbedingungen: Wiedervorlage (Kapitel 7.3)

5 Beteiligungsverwaltung der Gemeinde

Ist eine Gemeinde eine Beteiligung eingegangen, so hat sie sich auf der Umsetzungsebene mit deren Verwaltung und Führung auseinanderzusetzen.

☞ FB 4.2.2

5.1 Aufgaben und Organisation



Problemstellung

Bei einer Vielzahl von Beteiligungen kann es leicht passieren, dass Gemeinden den Überblick verlieren und ihre Koordinations-, Informations-, Dokumentations- oder Überwachungsaufgabe verletzen. Um dies zu verhindern, ist es notwendig, alle wichtigen Daten und Informationen zu den verschiedenen Beteiligungen systematisch zu erfassen, aufzubereiten und an die Entscheidungsträger in der Gemeinde weiterzuleiten. Dies ist nur dann möglich, wenn innerhalb der Gemeinde die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bestimmt sind.

☞ Kapitel 7.1

☞ Kapitel 7.2

☞ Kapitel 7.3



Erläuterungen

Geht eine Gemeinde eine Beteiligung ein, beginnt oftmals ein langjähriges Engagement: Die betreffende Beteiligung ist einerseits zu verwalten und andererseits zu führen. Zu diesem Zweck sind organisatorische Vorkehrungen zu treffen. «Institutionell betrachtet, bezeichnet Beteiligungsverwaltung jene Abteilung bzw. Organisationseinheit, die sich der Steuerung und Überwachung der Beteiligungen annimmt, um sie einer einheitlichen Struktur zuzuführen» (Spennlingwimmer, 2017, S. 142). Dabei umfasst die Beteiligungsverwaltung die Funktionen Koordination, Information, Dokumentation und Überwachung. Im Zuge dessen ist pro Beteiligung eine Stammakte mit Stammdaten zu führen; historische Daten sind systematisch zu sammeln und zu archivieren (vgl. Abbildung 4).

☞ Kapitel 5.2

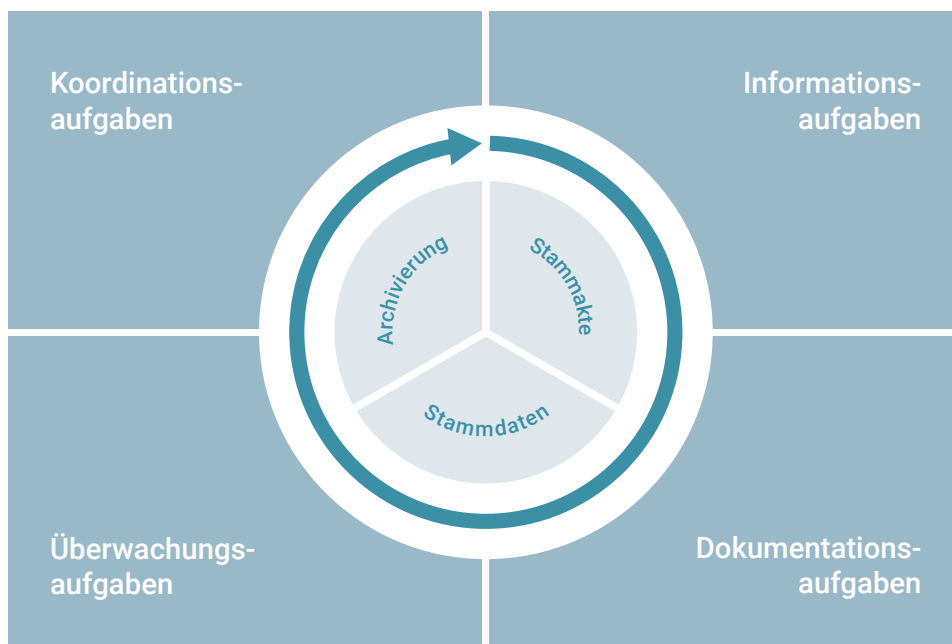


Abbildung 4: Aufgaben der Beteiligungsverwaltung



Das Ziel der Beteiligungsverwaltung besteht darin, gemeindeeigene Beteiligungen bedarfs- und risikoorientiert zu betreuen und entsprechend eng zu begleiten. Dies bedingt, dass die Beteiligungsverwaltung die Entscheidungsträger in der Beteiligungssteuerung laufend unterstützt (vgl. Otto et al., 2002, zit. in: Staatsministerium des Innern, Freistaat Sachsen, 2014). In der Praxis sind zwei organisatorische Grundsatzvarianten anzutreffen:

- **Zentrale Organisation (Variante 1):** Die Beteiligungsverwaltung wird zentral geführt. Dies geschieht oft im Funktionsbereich der Gemeindekanzlei, in größeren Städten auch in einer eigenen Stabsstelle in der Stadtkanzlei. Alternativ liegt die operative Verantwortung des Beteiligungsmanagements in der Finanzverwaltung, seltener in der Bauverwaltung.
- **Dezentrale Organisation (Variante 2):** Die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung können auch über verschiedene Abteilungen oder Ämter verteilt wahrgenommen werden, wobei die Gemeindekanzlei in der Regel die Gesamtkoordination übernimmt. Die Finanzverwaltung begleitet die Beteiligungen der Gemeinde in finanziellen Fragen, die Bauverwaltung in baulichen und projektspezifischen Umsetzungsfragen.



Lösungsbeispiele und Tools

Organisation und Aufgaben der Beteiligungsverwaltung – Checkliste

Jede Gemeinde muss sich überlegen, welche Koordinations-, Informations-, Dokumentations- und Überwachungsaufgaben sie welcher Organisationseinheit (Abteilung, Amt, Stabsstelle) überträgt. Vorgängig ist festzulegen, ob die Beteiligungsverwaltung (inkl. Beteiligungsüberwachung) zentral, dezentral oder in einer Mischform erfolgen soll. Das folgende Raster will helfen, die einzelnen Aufgaben den verschiedenen Organisationseinheiten zuzuordnen. Gleichzeitig ist zu definieren, wer für die Durchführung der Aufgabe verantwortlich ist (D), wer kontrolliert (K) und wer inhaltlich mitarbeitet (M).

Checkliste

	Zentral	Dezentral	Gemeindekanzlei	Stabsstelle	Finanzverwaltung	Bauverwaltung
Dokumentationsaufgaben						
Stammakte pro Beteiligung führen						
Grundlagendokumente archivieren						
Stammdaten laufend erfassen und ergänzen						
Entscheidungen und Projekte dokumentieren						
Daten und Informationen zentral ablegen						

Überwachungsaufgaben

Jahresabschlüsse und Berichte der Beteiligungen fristgerecht einfordern (für Reporting und Jahresrechnung der Gemeinde)						
Informationen, Daten und Kennzahlen (z. B. aus Geschäftsberichten, Businessplänen) aufbereiten, analysieren und Gesamtlage beurteilen						
Reportingberichte erstellen						
Einhaltung von vertraglichen Nebenbedingungen prüfen und Termine überwachen						
Vertreterinnen/Vertreter der Gemeinde in Führungsgremien der Beteiligungen fachlich und administrativ unterstützen						

Koordinationsaufgaben

Anfragen zur finanziellen Beteiligung der Gemeinde sammeln und weiteres Vorgehen koordinieren						
Rechtliche Dokumente (Gesellschaftsverträge, Gründung von Beteiligungen etc.) erstellen lassen und intern koordinieren						
Gremienbeschlüsse vor- und nachbereiten						
Stellungnahmen zu Anfragen bzgl. Beteiligungen inhaltlich vorbereiten und Antwort koordinieren						
Entwicklung von Beteiligungs- und Eignerstrategien administrativ begleiten						
Suche und Vorauswahl von Vertreterinnen/Vertretern der Gemeinde in Führungsgremien der Beteiligungen begleiten						
Standards setzen und Vorlagen erarbeiten (z. B. vertragliche Nebenbedingungen, Reporting)						

Informationsaufgaben

Informationen über Beteiligungen für Entscheidungsträger und Vertreterinnen/Vertreter der Gemeinde konsolidiert aufbereiten und weiterleiten						
Entscheidungsträger und Vertreterinnen/Vertreter der Gemeinde vor Sitzungen briefen						
Beteiligungsspiegel der Gemeinde aufarbeiten und nachführen						
Informationen über Beteiligungen für Politik, Medien und Bevölkerung aufbereiten						

D Durchführung **K** Kontrolle **M** Mitarbeit



5.2 Daten- und Informationsgrundlagen



Problemstellung

In Hinblick auf eine wirkungsvolle Verwaltung und Überwachung muss die Gemeinde pro Beteiligung entscheiden, welche Daten und Informationen sie einfordert oder selbst erhebt. Die Anforderungen an den Umfang, die Art und die Qualität dieser Grundlagen unterscheidet sich je nach finanzieller und politischer Bedeutung der Beteiligung. Zudem sind Risikoüberlegungen anzustellen. Je weitergehend das Engagement und grösser das Risiko der Gemeinde, umso enger die Begleitung.

☞ Kapitel 6.3

☞ Kapitel 7.1

Mit dem sogenannten Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) sind Gemeinden neu verpflichtet, einen Beteiligungsspiegel zu führen, der im Rahmen der Jahresrechnungen einen Überblick über alle Beteiligungen gibt. Darin sind alle Verflechtungen der Gemeinde mit anderen Institutionen abgebildet – ungeachtet ihrer finanziellen Bedeutung für die Gemeinde. Der Beteiligungsspiegel bringt dann einen Mehrwert, wenn er im Rahmen der Beteiligungsverwaltung und -überwachung aktiv bewirtschaftet wird.

☞ FB Ziff. 7.2



Erläuterungen

Neben dem Gewährleistungsspiegel und dem Beitragsempfängerverzeichnis kommt dem Beteiligungsspiegel bei der Beteiligungsverwaltung eine besondere Rolle zu. Dieser legt in tabellarischer Form alle Beteiligungen der Gemeinde übersichtlich und umfassend dar (Schedler et al., 2016). Dabei sind sowohl die kapitalmässigen Beteiligungen als auch die Organisationen aufzuführen, die das Gemeinwesen massgeblich beeinflusst (Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, 2007).

Mit anderen Worten: Der Beteiligungsspiegel soll sämtliche Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens aufführen, die mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung oder der Interessenz in Zusammenhang stehen, ebenso sämtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sowie ausgelagerte Trägerschaften, an denen die Gemeinde als Mitglied oder als Trägerin beteiligt ist. Empfohlen wird, sämtliche Beteiligungen des Verwaltungsvermögens – ob bilanziert oder nicht – im Anhang im Beteiligungsspiegel auszuweisen.

Es gibt kantonale Vorgaben und Empfehlungen zu den Informationen und Daten, die im kommunalen Beteiligungsspiegel abzubilden sind. Dabei handelt es sich um einen Mindeststandard, der für eine enge Begleitung und Überwachung jedoch kaum ausreicht. Jede Gemeinde sollte sich daher grundsätzlich überlegen, welche weiteren Angaben zu den Beteiligungen vorliegen sollten, um mögliche Risiken zu minimieren und ihre Interessen bestmöglich zu wahren. Grundsätzlich gilt: Je marktorientierter eine Beteiligung agiert, je umsatzstärker sie ist, je grösser der Einfluss der Gemeinde und politisch sensibler der Einsatz öffentlicher Mittel sind, desto detaillierter sollten die benötigten Informationen vorhanden sein.

Abbildung 5 zeigt den Dokumentations- resp. Informationsumfang und Detaillierungsgrad pro Beteiligung nach unterschiedlichen Risikoklassen auf.

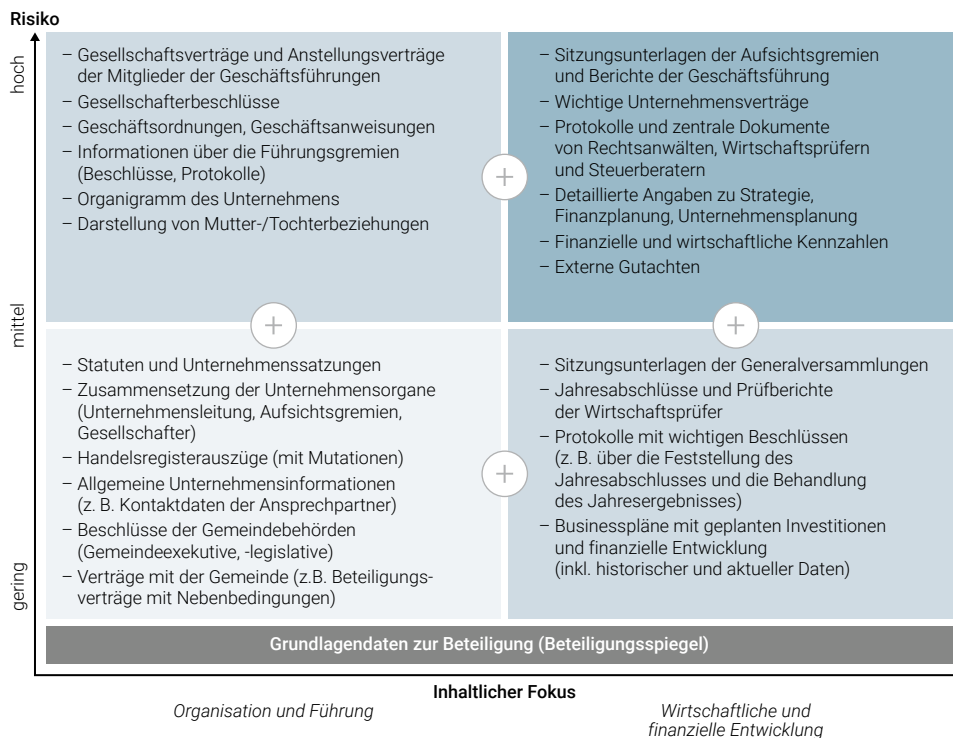


Abbildung 5: Informationsbedarf nach Risikoklassen



Lösungsbeispiele und Tools

Beteiligungsspiegel – Struktur und Informationen

Pro Beteiligung werden typischerweise folgende Daten im Beteiligungsspiegel aufgeführt (vgl. Schedler et al., 2016; Nummern in Klammern beziehen sich auf das Fallbeispiel):

- Gesellschaftsname, Ort ①
- Sektor, in dem das Unternehmen tätig ist ②
- Rechtsform ③
- Anzahl Aktien (total)
- Nominalwert pro Aktie/Anteil ④
- Gesellschaftskapital (Aktienkapital, Dotationskapital)
- Anzahl Aktien im Besitz der öffentlichen Hand ⑤
- Beteiligung in % ⑥
- Buchwert pro Beteiligung
- (Wert, mit dem das Unternehmen im Geschäftsbericht geführt wird) ⑦
- Bilanzsumme der letzten Jahresrechnung
- Jahresgewinn letzte Jahresrechnung
- AbschlussjahrBerichtsrhythmus
- (Periodizität der Informationen der Unternehmen zuhanden des Eigentümers)
- ggf. spezifische Risiken



Beteiligungsspiegel – Fallbeispiel

Das Fallbeispiel in Abbildung 6 zeigt, wie ein Beteiligungsspiegel in der Praxis umgesetzt werden kann. Die oben aufgeführten Nummern dienen als Referenz. Die Angaben sind jährlich nachzuführen.

Beteiligungsspiegel der Gemeinde Mustera

Darlehen

Konto	Bezeichnung, Rechtsform ¹	Tätigkeitsgebiet ²	Art des Kredits	Buchwert per 31.12.2018
14450	Rätika, AG	Bergbahnen	Betriebskredit	600'000
14450	Rätika, AG	Bergbahnen	Betriebskredit	191'000
...				
Total				791'000

Beteiligungen im Verwaltungsvermögen

Konto	Bezeichnung, Rechtsform ³	Tätigkeitsgebiet	Art	Anzahl ⁵	Nominalwert ⁴	Beteiligung in % ⁶	Buchwert per 31.12.2018 ⁷
14540	Rätika, AG	Bergbahn	Aktien	16	1000	16,0	16'000
14540	Golf Nacco, AG	Betrieb Golfplatz	Aktien	3	400	0,9	1'200
...							
Total							17'200

Formen der interkantonalen Zusammenarbeit und ausgelagerte Trägerschaften

Volkswirtschaft

Name der Organisation	Bezeichnung, Rechtsform	Tätigkeitsgebiet	Anteile der Gemeinde	Wesentliche weitere Miteigentümer	Buchwert per 31.12.2018	Bemerkungen
Finanz Infra AG	Aktien-gesellschaft	Bau von Anlagen	30 % am Aktienkapital	Gemeinde Fera, Gemeinde Runa	1'300'000	Bürgerschaft 2'000'000
...						

Abbildung 6: Beteiligungsspiegel

Weitere Hilfsmittel

Verschiedene Kantone bieten ihren Gemeinden Arbeitshilfen (z. B. Excel-Vorlagen) an, um den Beteiligungsspiegel einfacher aufsetzen zu können.

Kanton Aargau

ag.ch/gemeindeabteilung > Finanzaufsicht > Finanz- & Rechnungswesen > Vorlagen

Kanton Bern

jgk.be.ch > Gemeinden > Gemeindefinanzen > HRM2 > Praxishilfen

Kanton Zürich

gaz.zh.ch > Gemeinde & Finanzen > Jahresrechnung > Arbeitshilfen und Muster



Praxistipp – Zentrale Ablage

Um jederzeit aktuelle Informationen abfragen zu können, ist es hilfreich, eine zentrale Datenbank mit allen wichtigen Informationen der Beteiligungen anzulegen. Eine Matrix soll helfen, pro Beteiligung zu definieren, welche Informationen systematisch erfasst und jährlich eingefordert werden müssen. Dabei sollten sich die Gemeindeexekutiven von Risikoüberlegungen leiten lassen.

6 Beteiligungsführung

6.1 Definition der Eignerstrategie

FB Ziff. 4.2.2



Problemstellung

Besitzt die Gemeinde eine Mehrheitsbeteiligung an einem Unternehmen, das eine touristische Infrastruktur bereitstellt und möglicherweise auch betreibt, nimmt sie gleichzeitig verschiedene Rollen mit unterschiedlichen Interessen wahr. Zum einen ist sie als (Mit-)Eigentümerin an einer angemessenen Rentabilität interessiert. Zum anderen möchte sie als Gewährleisterin und Regulatorin eine möglichst hohe Qualität der Infrastruktur sicherstellen. Bestellt und finanziert die Gemeinde zudem spezifische Leistungen bei einem solchen Unternehmen oder bei einem externen Dienstleister, stehen vor allem tiefe Kosten im Vordergrund. Je nach Rolle und Situation sind die Ziele unter Umständen gegenläufig, was zu Interessenkollisionen führen kann. Die Gemeinde muss versuchen, diese zu vermeiden oder zu minimieren. Zu diesem Zweck formulieren immer mehr Gemeinden sogenannte Eignerstrategien und -ziele für ihre Beteiligungen. Im Falle von externen Dienstleistern werden Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.



Erläuterungen

Eignerstrategie und Eignerziele

Kapitel 3.3

«Die Eignerstrategie enthält die [längerfristigen] Absichten des Eigners, die er mit seinem Eigentum verfolgt» (Schedler et al., 2016). Die Eignerziele präzisieren die Eignerstrategie und legen mittelfristig fest, welche Entwicklung die Gemeinde als Eignerin eines öffentlichen Unternehmens mit (Versorgungs-)Auftrag erwartet. Die Eignerziele richten sich in erster Linie an die strategischen Führungsorgane der Beteiligung und werden periodisch (z. B. alle zwei Jahre) überarbeitet. Dies ist Aufgabe der Gemeindeexekutive und hilft, den Sinn und Zweck einer Beteiligung regelmäßig zu klären. Zusammengefasst: Über die Eignerstrategie, die dem Beteiligungsunternehmen strategische Ziele und operative Leitplanken für eine bestimmte Periode vorgibt und in die Unternehmensstrategie einfließt, nimmt die Gemeindeexekutive strategisch Einfluss.

Kapitel 6.3

Leistungsvereinbarung

Im Zentrum der Leistungsvereinbarung stehen die Leistung, die durch einen externen Dritten erbracht wird, und die Finanzierung durch die Gemeinde. Konkret werden in der Leistungsvereinbarung die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten geregelt. Zudem sind die zu erbringenden Leistungen und die dafür eingesetzten öffentlichen Mittel quantitativ zu definieren (Schedler & Proeller, 2009). Es ist sinnvoll, in der Leistungsvereinbarung die Ziele der Gemeinde sowie Messgrößen respektive Kennzahlen vorzugeben, anhand derer die Zielerreichung – und damit die Auftragserfüllung – gemessen und beurteilt werden.



Lösungsbeispiele und Tools

Eignerstrategie – Leitfragen

Erarbeitet eine Gemeindeexekutive eine Eignerstrategie, sind folgende Fragen zu klären (nach Schedler et al., 2016):

- **Unternehmerische Autonomie:** Wie eng muss sich das öffentliche Unternehmen an die Vorgaben der Leistungserstellung halten? Kann es weitere Bereiche eigenständig entwickeln und am Markt anbieten? Wie frei soll es bezüglich eigener Beteiligungen sein?
- **Organisatorische Autonomie:** Wie frei soll das Unternehmen sein, autonom ein Geschäftsmodell zu entwickeln und Geschäftsprozesse zu definieren? Sind Auflagen zur Aufbau- und Ablauforganisation notwendig?
- **Finanzielle Autonomie:** Wie autonom soll das Unternehmen in finanziellen Aspekten (z. B. Finanzierung des Betriebs und der Investitionen, Aufnahme von Krediten) sein?
- **Personelle Autonomie:** Über welchen Grad an Autonomie soll das Unternehmen in personellen Aspekten verfügen? Gibt es Vorgaben der Gemeinde (z. B. in der Entlohnung), die es zu beachten gilt? Können Mitarbeitende privatrechtlich angestellt werden? Wer ist für die Bestellung der Organe (z. B. Verwaltungsrat) zuständig?

Beispiel Gemeinde Flims – Eignerstrategie des Gemeindevorstands für die Flims Electric AG und Flims Trin Energie AG (2015)

[☞ gemeinde-flims.ch](http://gemeinde-flims.ch)

A. Unternehmerische Ziele

- Die beiden Unternehmen Flims Electric AG (FE) und Flims Trin Energie AG (FTE) nehmen ihre unternehmerische Verantwortung wahr und erfüllen die Versorgungsaufträge.
- Die beiden Unternehmen fokussieren sich in Bezug auf ihre Tätigkeitsbereiche auf Geschäftsfelder in der Region, die es ihnen erlauben, Dienstleistungen konkurrenzfähig zu erbringen und damit Wertschöpfung und Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen und zu sichern.
- Die Unternehmen gewährleisten eine hohe Versorgungssicherheit. Die Übernahme der Versorgung von interessierten Gemeinden in der Region wird angestrebt.
- Die beiden Unternehmen sorgen für ein hohes Sicherheitsniveau im Betrieb und bei den Anlagen. Die Weiterentwicklung der Systeme erfolgt unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts, der wirtschaftlichen Möglichkeiten und der Gefährdungspotenziale.
- FE und FTE sorgen für eine hohe Kundenzufriedenheit.
- Die Unternehmen arbeiten im Bereich der Liegenschaften mit den kommunalen Behörden zusammen.

B. Wirtschaftliche Ziele

- Die Gemeinde erwartet aus der Geschäftstätigkeit der beiden Unternehmen eine finanzielle Abgeltung in der Höhe von mindestens CHF 1,0 Mio. (Dividenden, Konzessionsabgabe, Wasserzinsen).
- Es ist darauf zu achten, dass sich die Unternehmenstätigkeit auf Geschäftsbereiche fokussiert, die eine gesunde und nachhaltige Profitabilität erlauben und nicht das Eingehen von überproportionalen Risiken erfordern.
- Der Eigenkapitalanteil ist durch Abbau von Schulden zu erhöhen und soll langfristig 40 % betragen.

C. Soziale Ziele

- Die beiden Unternehmen sind verlässliche und attraktive Arbeitgeber und bieten marktkonforme Rahmen- und Anstellungsbedingungen.
- FE und FTE verfolgen eine fortschrittliche und sozial verantwortliche Personalpolitik. Mit ihrer Personalpolitik, ihrem Führungsstil und ihrer Kommunikation sorgen sie bei ihren Mitarbeitenden für Vertrauen in das Unternehmen und dessen Führung. Mit einer aktiven Lernenden- und Ausbildungspolitik fördern sie die Flexibilität ihrer Mitarbeitenden.

D. Ökologische Ziele

- Sofern die ökologischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen stimmen, soll die umweltschonende Stromproduktion aus lokal verfügbaren erneuerbaren Energiequellen weiter ausgebaut werden.
- Die FTE übernimmt von Privaten zu einem angemessenen Preis Energie aus umweltschonenden Stromproduktionsanlagen unter Beachtung der wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen.



Praxistipps – Wie Sie Eignerziele formulieren

- Tipp 1* Eignerziele sollen übergeordnete Leitplanken vorgeben, innerhalb derer sich das Unternehmen entwickeln soll.
- Tipp 2* Eignerziele sollen den unternehmerischen Spielraum nur soweit zwingend notwendig beschränken, um den strategischen Führungsorganen der Beteiligung genügend Handlungsfreiraum zu lassen.
- Tipp 3* Eignerziele sind in der Regel qualitative Ziele, deren Umsetzung in einer separaten Leistungsvereinbarung zu definieren ist und die quantitativ zu messen sind, wo dies sinnvoll und möglich ist.
- Tipp 4* Bei ausnahmsweise auftretenden Zielkonflikten sollte der Eigner eine Priorisierung zuhanden der strategischen Führungsorgane vornehmen.

(Quelle: Schedler et al., 2016, S. 114)



Beispiel Luzerner Gemeinden – Beteiligungsstrategie mit Eigenerzielen

Gestützt auf das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) müssen alle Luzerner Gemeinden eine Beteiligungsstrategie erarbeiten. Diese schafft als Planungsinstrument strategische Rahmenbedingungen, die für die Gesamtheit der Beteiligungen der Gemeinde gelten, und legt für jede Beteiligung einzeln die Ziele der Gemeinde als Eignerin und die Vorgaben an das strategische Leitungsorgan fest (FHGG Art. 28 Abs. 1 und 2).

☞ Kapitel 3.1

☞ Kapitel 3.3

Gemeinde Menznau – Tourismus Willisau (2018)

☞ menznau.ch

Rechtsform	Verein
Zuständiger Gemeinderat	N. N.
Zweck	Förderung des Tourismus in der ganzen Region
Kommunale Aufgabe	Menznau will an Angeboten partizipieren können Inkasso Beherbergungsabgaben und Kurtaxen
Strategische Ziele	<ul style="list-style-type: none">– Beteiligung halten– Nachhaltige Tourismusangebote schaffen– Beherbergungsbetriebe in der Gemeinde auslasten– Parahotellerie und Angebote der Region stärken– Zielgerichteten Einsatz der Mittel sicherstellen
Einflussnahme	Teilnahme an Generalversammlung
Risiko	klein (Haftung auf Vereinsvermögen beschränkt)
Mitglieder Organe	–
Delegierte	N. N.

6.2 Überwachung der Risiken



Problemstellung

☞ HE 12

In der Betriebsphase ist es entscheidend, die Risiken für die Gemeinde möglichst tief zu halten, den Erfolg von Projekten langfristig sicherzustellen und mögliche Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Dies bedingt qualifizierte Informationen aus den Beteiligungsunternehmen und eine systematische Überwachung der Risiken.

☞ Kapitel 7.1

☞ Kapitel 7.2

☞ Kapitel 7.3



Erläuterungen

Ziele des Risikomanagements

Das Risikomanagement der Gemeinde ist ein Führungsinstrument, um Risiken zu vermeiden oder zu minimieren und dadurch die strategischen Ziele, die mit einer Beteiligung verknüpft sind, besser zu erreichen. Damit sollen sowohl der Fortbestand als auch die Entwicklung der Beteiligung nachhaltig gesichert werden, indem Risiken früh erkannt und entsprechende Massnahmen rechtzeitig eingeleitet werden. Eine aktive Beteiligungssteuerung und der aktive Umgang mit Risiken leisten auch einen Beitrag zur gezielten Chancennutzung. Letztlich soll das Risikomanagement auch transparent sein und Vertrauen schaffen. Der Aufbau eines Risikomanagements für die Beteiligungen der Gemeinde kann Anlass dazu sein, grundlegende Fragen im Umgang mit möglichen Risiken zu klären, das Risikobewusstsein zu schärfen und die Risikobereitschaft aus Sicht der Gemeindeexekutive zu definieren.

Risikostrategien

Grundsätzlich bestehen für Gemeinden fünf Möglichkeiten, angemessen mit Risiken umzugehen (vgl. Finanzdepartement Kanton Luzern, 2018, S. 9):

1. **Risikovermeidung:** Verzicht auf die risikobehaftete Aktivität
2. **Risikominderung:** Reduktion der Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder des Schadensausmasses
3. **Risikodiversifikation:** Risikoverteilung, zum Beispiel über verschiedene Regionen, Gemeinden, Objekte oder Personen
4. **Risikotransfer:** Eine Drittpartei übernimmt die finanziellen Folgen eines Risikoeintritts
5. **Risikovorsorge:** Das Risiko wird selber getragen, wofür Risikokapital aufzubauen ist

Die Risikostrategie bildet den Ausgangspunkt für die Risikosteuerung, d. h. den Umgang der Gemeinde mit Beteiligungsrisiken.

Risikolandkarte

Die möglichen Risiken, denen Gemeinden infolge ihrer finanziellen Beteiligungen an der touristischen Infrastruktur gegenüberstehen, sind vielfältig. Die Risikolandkarte bildet eine Übersicht der wichtigsten Risikokategorien ab und sollte im Rahmen einer Risikobeurteilung erstellt und periodisch überprüft werden (in Anlehnung an: Hüsser, 2011).



Beteiligungsbezogene Risiken		Gemeindebezogene Risiken
Geschäftsrisiken <ul style="list-style-type: none">– Organisation und Kernkompetenzen– Konkurrenzsituation– Marktumfeld und Konjunktur– Wettbewerbsfähigkeit– Liquidität	Politische Risiken <ul style="list-style-type: none">– Akzeptanz der (Stimm-)Bevölkerung– Schwerpunkte in regionalen Tourismuskonzepten	Finanz- und Sachrisiken <ul style="list-style-type: none">– Finanzielle Risiken aus Beteiligungen– Klumpenrisiken– Finanzlage der Gemeinde– Subventionen Bund/Kanton– Wertverminderung der Infrastruktur
Personalrisiken <ul style="list-style-type: none">– Personalengpässe– Austritte von wichtigen Führungspersonen und Mitarbeitenden– Falsch qualifizierte Mitarbeitende– Fehlendes Know-how	Ökologische Risiken <ul style="list-style-type: none">– Altlasten– Störfälle– Raumplanerische Einschränkungen	Risiken im Milizsystem <ul style="list-style-type: none">– Personelle Wechsel in Gemeindebehörden– Eingeschränkter Planungshorizont– Politische Entscheidungsprozesse
Haftpflichtrisiken <ul style="list-style-type: none">– Infrastrukturanlagen– Liegenschaften– Strassen– Organe	Reputationsrisiken <ul style="list-style-type: none">– Image– Vertrauen in die Führung	Gesetzgebung/Reformen <ul style="list-style-type: none">– Gemeindereform– Gesetzesänderungen (z. B. Finanzhaushalt, Raumplanung, Tourismus)

Abbildung 7: Risikolandkarte



Lösungsbeispiele und Tools

Aufbau Risikomanagement – Leitfragen

Baut die Gemeinde ein systematisches Risikomanagement auf, sollte sie folgende Grundsatzüberlegungen anstellen:

Risikopolitik und Risikostrategie

- Wie stehen wir Risiken gegenüber? Welche Risiken sind aus Gemeindesicht vertretbar?
- Wie gehen wir grundsätzlich mit Risiken um (**Risikostrategie**)?
- Welchen gesetzlichen Anforderungen müssen wir genügen?
- Wer übernimmt welche Aufgaben und Verantwortung im Risikomanagement?

Risikoidentifikation und -messung

- Wie identifizieren wir die relevanten Risiken pro Beteiligung?
- Welche Kriterien legen wir der Risikomessung zugrunde?
- Welche konkreten Risiken sind pro Beteiligung relevant (**Risikolandkarte**)?

Risikobewertung

- Mit welcher Wahrscheinlichkeit treten die Risiken ein (**Risikomatrix**)?
- Mit welchem Schadensausmass ist zu rechnen (**Risikomatrix**)?

Risikosteuerung und -berichtswesen

- Welche Risiken lösen Handlungsbedarf und damit Massnahmen aus (auf Basis der **Risikostrategie**)?
- Welche Massnahmen sind bis wann einzuleiten? Wie wird die Umsetzung begleitet und überwacht?
- Wie kommunizieren wir bzgl. der getroffenen Massnahmen und an wen?

Risikobewertung – Risikomatrix

In einem ersten Schritt werden in Form von Szenarien alle möglichen Risiken aufgelistet. Danach werden diese anhand von zwei Dimensionen – Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenspotenzial – in einer Risikomatrix bewertet und anschliessend mit Massnahmen – abgeleitet von der Risikostrategie – priorisiert.

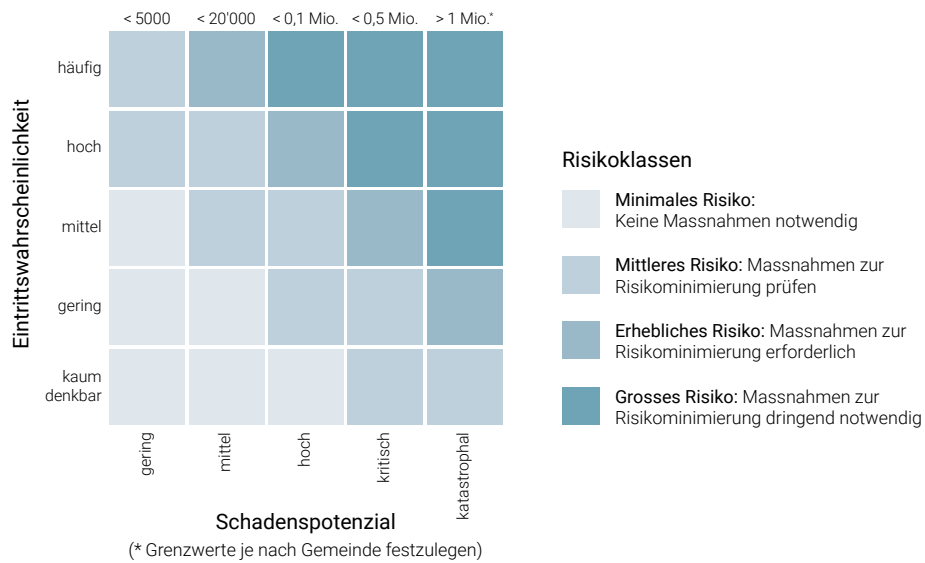


Abbildung 8: Risikomatrix



6.3 Übernahme von Führungsaufgaben



Problemstellung

FB Ziff. 4.2.2

Immer wieder stellt sich für Gemeinden die Frage, inwiefern sie auf ihre Beteiligungen Einfluss nehmen sollen, indem sie Mitglieder der Gemeindeexekutive oder externe Expertinnen/Experten als Delegierte in die Führungsorgane ihrer Beteiligungen entsenden, zum Beispiel in den Verwaltungsrat. Neben Bund und Kantonen gehen vor allem grössere Gemeinden mit zahlreichen Beteiligungen dazu über, im Rahmen von Public-Corporate-Governance-Richtlinien Grundsätze und Regeln zur Mandatierung zu erlassen (Sonderegger, 2014). In der Praxis zeigt sich: Die Besetzung der Führungsorgane mit kompetenten Mitgliedern beeinflusst den Geschäftserfolg ausgelagerter Einheiten massgeblich (Felder, 2011). Deshalb sollten sich touristische Gemeinden mit dem Thema der Mandatierung aktiv auseinandersetzen und überlegen, ob und wie sie auf die Führungsebene Einfluss nehmen.



Erläuterungen

Einflussmöglichkeiten

Ist die Gemeinde (Mit-)Eigentümerin eines öffentlichen oder privaten Unternehmens, kann sie über die Eignerstrategie und die Eignerziele dessen strategische Ausrichtung inhaltlich (mit)bestimmen. Zudem steht es ihr offen, personell Einfluss auf die Führung auszuüben, indem sie einzelne Verwaltungsräte oder Delegierte stellt. In ausgelagerten Einheiten des Privatrechts (z. B. einer AG) kommen der Gemeinde die üblichen Aktionärsrechte zu. Zudem sind spezifische Regelungen in den Statuten oder vertragliche Abmachungen (z. B. Aktionärsbindungsverträge) möglich, welche die Wahl der strategischen Führungsgremien und die Beteiligung in den betreffenden Führungsgremien näher definieren. In öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind die Statuten massgebend.

Zielsetzungen

Eine Gemeinde kann Eignerziele autonom vorgeben, wenn sie über eine Mehrheitsbeteiligung verfügt oder wenn bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt entsprechende rechtliche Grundlagen vorliegen. Bei Minderheitsbeteiligungen besteht für die Gemeinde lediglich die Möglichkeit festzulegen, welche Ziele sie mit einem spezifischen Engagement verfolgt – sofern diese nicht bereits ausreichend durch ein Gesetz vorgegeben sind. Die Ziele müssen aufzeigen, welches öffentliche Interesse mit der Beteiligung verfolgt wird, welche wirtschaftlichen und finanziellen Ziele erreicht sowie Vorgaben eingehalten werden sollen und welche ökologischen und sozialen Aspekte von Bedeutung sind. Die Eigentümerziele bilden den inhaltlichen Auftrag und sind zugleich die materielle Grundlage der Mandatierung.

FB Ziff. 2.3

Gemeindevertreterinnen und -vertreter in der strategischen Führung

In vielen Gemeinden sitzen aufgrund statutarischer Vorgaben Mitglieder der Gemeindeexekutive selbst in den strategischen Führungsgremien von Gemeindeverbänden. Bei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und privatrechtlichen Beteiligungen (AG, GmbH) steht es der Gemeinde offen, ein Mitglied der Gemeindeexekutive, eine Vertreterin/einen Vertreter aus der Gemeindeverwaltung oder eine externe Fachperson in die strategischen Führungsgremien zu entsenden. Der Gemeinde steht es aber auch frei, darauf zu verzichten.

Ob eine Gemeindevertretung sinnvoll und notwendig ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Grundsätzlich gilt: Je grösser das finanzielle Risiko, je politisch sensibler das Engagement der Gemeinde und je stärker das öffentliche Interesse, desto enger die Begleitung durch die Gemeinde – zum Beispiel mit einem Mitglied der Gemeindeexekutive oder einer/einem externen Gemeindevertreterin/Gemeindevertreter. Zudem kann die Gemeindeexekutive mit der Gemeindevertretung einen Mandatsvertrag abschliessen, der – unter Beachtung der Eigentümerstrategie – die Zusammenarbeit und die gegenseitigen Informationspflichten regelt.

In der Praxis sind unterschiedliche Ansätze zu finden, wie Gemeinden ihre Interessenvertretung in Führungsorganen ihrer Beteiligungen regeln. Dazu gehören:

- **Offensiver Ansatz (Modell 1):** Im Grundsatz nehmen Mitglieder der Gemeindeexekutive immer Einsitz in der strategischen Führungsebene der Beteiligungen. Nur bei dauernden Interessenkonflikten wird davon abgesehen.
- **Situativer Ansatz (Modell 2):** Die Vertretung durch Mitglieder der Gemeindeexekutive oder Kader der Gemeindeverwaltung in strategischen Führungsorganen wird einzelfallbezogen geprüft. Sie erfolgt vor allem dann, wenn ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse der Gemeinde besteht oder wenn das Anforderungsprofil des obersten Führungsorgans dies nahelegt.
- **Restriktiver Ansatz (Modell 3):** Mitglieder der Gemeindeexekutive und Kader der Gemeindeverwaltung sind nur ausnahmsweise in strategischen Führungsorganen vertreten. Darin stellen sie nie das Präsidium und sind nie in der Mehrheit.



Lösungsbeispiele und Tools

Regelungen für die Gemeindevertretung in strategischen Führungsgremien

Die drei Modelle sind in der Praxis häufig in Misch- und Zwischenformen zu finden. Dies verdeutlichen die folgenden Fallbeispiele aufgrund der Formulierungen in den jeweiligen Richtlinien zur Public Corporate Governance.

Modell 1 – Offensiver Ansatz in der Übernahme von Führungsaufgaben durch die Gemeinde

Stadt Baden – Richtlinien zur Public Corporate Governance, Art. 13 und 16

 [baden.ch](https://www.baden.ch)

Art. 13 Abs. 1: Die Einwohnergemeinde Baden wird in der strategischen Führungsebene der Unternehmen in der Regel durch **ein bis zwei Mitglieder** des Stadtrats vertreten.

Art. 13 Abs. 2: Besteht zwischen den Aufgaben der Einwohnergemeinde Baden und den Zielen des Unternehmens ein dauernder **Interessenkonflikt**, ist von einer Einsitznahme eines Mitglieds des Stadtrats in der strategischen Führungsebene der Unternehmen Abstand zu nehmen.

Art. 16 Abs. 2: Mit **Ausnahme des Vertreters / der Vertreter des Stadtrats** müssen alle Mitglieder der strategischen Führungsebene von der Einwohnergemeinde Baden unabhängig sein. Das Präsidium der strategischen Führungsebene wird in der Regel durch eine unabhängige Person ausgeübt. [...]



Modell 2 – Situativer Ansatz in der Übernahme von Führungsaufgaben durch die Gemeinde

Stadt Frauenfeld – Verordnung zur Public Corporate Governance, Art. 8 und 9

frauenfeld.ch

Art. 8 Abs. 1: Der Stadtrat bestimmt seine **allfällige Vertretung** im obersten Führungsorgan der Beteiligungen, entweder durch eine **direkte Wahl** oder über die **Mandatierung** in der Generalversammlung.

Art. 8 Abs. 3: Mitglieder des Stadtrates können nur dann Einsitz im obersten Führungsorgan nehmen, wenn eine Strategie besteht und ein **bedeutendes politisches oder strategisches Interesse** der Stadt besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordern.

Art. 9 Abs. 1: Bei allen Beteiligungen ist die Vertretung der Stadt in der Generalversammlung durch einen **Stadtratsbeschluss zu mandatieren**.

Modell 3 – Restriktiver Ansatz in der Übernahme von Führungsaufgaben durch die Gemeinde

Stadt Olten – Richtlinien für die Public Corporate Governance

olten.ch

Mitglieder des Stadtrates und der Verwaltung können als Vertreter/in der Einwohnergemeinde Olten (EGO) in der strategischen Führung der öffentlichen Unternehmen der EGO Einsitz nehmen, sofern ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse besteht; sie dürfen jedoch **nicht die Mehrheit** von deren Mitgliedern ausmachen. Diese soll – wie auch das **Präsidium** – bei **unabhängigen Mitgliedern** liegen. Das sind Mitglieder, die nicht der Geschäftsführung des jeweiligen Unternehmens angehören und dieser auch während der drei vorangegangenen Jahre nicht angehört haben.

Alle vom Stadtrat gewählten Vertreter/innen der Stadt verpflichten sich vor **Übernahme des Mandats**, die **Eigentümerstrategie** einzuhalten und Interessenkollisionen transparent zu machen.

Bei Leistungserbringern, die mit der EGO eine **Leistungsvereinbarung** unterzeichnet haben, nehmen in der Regel **keine Mitglieder des Stadtrates und der Stadtverwaltung** als Vertreter/in der EGO in der strategischen Führung Einsitz. Eine Ausnahme stellen die öffentlichen Unternehmen der EGO dar.

Profilkatalog für die Gemeindevertretung

Für Gemeinden mit vielen Beteiligungen empfiehlt es sich, zum einen ein Anforderungsprofil für ihre Gemeindevertreterinnen/Gemeindevertreter zu definieren und zum anderen Regelungen für die Zusammensetzung (Amtsperiode, Alters- und Amtszeitbeschränkung, ev. Wählbarkeitskriterien) eines strategischen Führungsgremiums festzulegen. Dieses sollte sich interdisziplinär, mit verschiedenen fach- und branchenrelevanten Kompetenzen sowie aus unabhängigen und zeitlich flexiblen Persönlichkeiten zusammensetzen, die ihre Aufgabe als Team wahrnehmen können. Zudem sind Anforderungen an die einzelnen Mitglieder des strategischen Führungsgremiums zu stellen. Dazu gehören:

- Allgemeines und praxiserprobtes betriebswirtschaftliches Fachwissen
- Führungs- und Managementenerfahrung
- Fähigkeit zu innovativem und strategischem Denken, Analysefähigkeit und Urteilsvermögen
- Ausreichende zeitliche Verfügbarkeit
- Keine finanziellen, personellen und materiellen Interessenkonflikte oder Abhängigkeiten
- Gute Reputation und einwandfreier Charakter
- Hohe Sozialkompetenzen und Identifikation mit dem Unternehmenszweck

Hinweis

Verschiedene Gemeinden geben in ihren Richtlinien zur Public Corporate Governance detaillierte Anforderungsprofile für Vertretungen in obersten Führungsorganen vor (z. B. Baden, Biel, Frauenfeld, Luzern und Olten).

Auf Bundesebene besteht ebenfalls eine explizite Regelung, aus der sich relevante Überlegungen auch für die kommunale Ebene ableiten lassen. Dabei hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD, 2016) ein Musteranforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. Institutsrats von selbständigen Organisationen des Bundes erstellt. Dieses kann der Inspiration dienen.



7 Beteiligungsüberwachung

7.1 Reporting

HE 12



Problemstellung

Um Beteiligungen führen, die Geschäftsentwicklung nahe überwachen und letztlich politisch und betrieblich Einfluss ausüben zu können, müssen den Gemeinden die richtigen Informationen zum richtigen Zeitpunkt vorliegen. Dazu ist ein Reportingsystem für alle Beteiligungen notwendig, d. h. es ist zu definieren, wer welche Daten, Informationen und Analysen für wen in welchem Detaillierungsgrad und in welcher Form aufbereitet. Besonders herausfordernd ist es im Einzelfall festzulegen, mit welchen Kennzahlen die Beteiligung geführt werden soll.

Kapitel 5.2



Erläuterungen

Das Berichtswesen sollte möglichst knapp, informativ, übersichtlich, standardisiert und über mehrere Beteiligungen hinweg einheitlich aufgebaut sein. Wichtige Informationen sind durch Vergleichsgrößen und Kennzahlen zu verdeutlichen. Einfachheit halber besteht zwischen Plan- und Ist-Größen jeweils Strukturgleichheit. Ausserdem sollte das Berichtswesen bestehende Daten aus der Finanz- und Betriebsbuchhaltung sowie aus weiteren vorhandenen Datenquellen verwenden. Daraus sind Plan- und Ist-Größen, Ist-Soll-Abweichungen, Prognosen sowie allfällige weitere Analysen zu erstellen (Hille, 2003).

Für das unterjährige Berichtswesen können – je nach Informationsbedürfnis der Gemeinde – drei Arten von Berichten eingeführt werden:

Planungsbericht

Der Planungsbericht bildet die Grundlage für die Erstellung der späteren Quartals- und Abschlussberichte. Darin werden Soll-Größen (Erfolgsplan, Jahresergebnis, Kennzahlen) für das kommende Jahr festgelegt.

Zwischenbericht

Der Zwischenbericht weist aktuelle Ist-Zahlen der laufenden Periode aus und ist für die unterjährige Beurteilung der Entwicklungen von grösster Bedeutung. Wesentliche Abweichungen zwischen Plan- und Ist-Werten werden analysiert und erläutert.

Abschlussbericht

Der Abschlussbericht sollte spätestens drei Monate nach Ende respektive Fertigstellung des Jahresabschlusses vorliegen. Er greift auf die Daten des Jahresberichts zurück. Mit dem Abschlussbericht wird die Gemeinde über das Jahresergebnis und die wesentlichen Entwicklungen informiert. Im Abschlussbericht sind die Ist-Ergebnisse des abgeschlossenen Geschäftsjahrs mit den Plandaten zu vergleichen.



Lösungsbeispiele und Tools

Controlling-Gespräch – Inhaltskatalog

Als Ergänzung zu einer detaillierten Berichterstattung sind in verschiedenen Gemeinden Controlling-Gespräche institutionalisiert. Ziel dieser Gespräche ist es, eine vertrauensvolle Kommunikation zwischen der Gemeindeexekutive und der strategischen Führung ausgelagerter Leistungsträger aufzubauen und die Zwischenberichterstattung auf ein Minimum zu reduzieren. Diese Gespräche dienen einerseits der gegenseitigen Information, andererseits können gemeinsam Standpunkte zu politisch wichtigen Themen erarbeitet werden. Ein stetiger Meinungsaustausch ist besonders dort sinnvoll, wo die Gemeindeexekutive oder Gemeindeverwaltung nicht in der strategischen Führungsebene vertreten sind.

Typische Themen an Controlling-Gesprächen sind (Schedler et al., 2016):

- Entwicklungen im Umfeld des öffentlichen Unternehmens: Veränderungen der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen oder Veränderungen im Umfeld der Leistungserbringung
- Leistungsfähigkeit des öffentlichen Unternehmens: Herausforderungen bei der Umsetzung der Eignerziele bzw. des Leistungsauftrags, Entwicklung zukünftiger Ressourcen, Fähigkeiten und Risiken
- Projekte oder Massnahmen: Stand, erwartete Auswirkungen und Ergebnisse, erkennbare Risiken
- Betriebskultur: Herausforderungen in der Mitarbeiterführung, Entwicklungsmassnahmen, Veränderungsprozesse etc.
- Zwischenergebnisse: Hochrechnung und erwartete finanzielle Ergebnisse, laufende Beurteilung der Risiken



7.2 Controlling



Problemstellung

Damit Gemeinden ihre Beteiligungen aktiv führen können, sind sie auf aussagekräftige Kennzahlen angewiesen. Diese erlauben es, wichtige Sachverhalte komprimiert darzustellen, die tatsächliche Entwicklung transparent abzubilden und daraus betriebliche Veränderungen abzuleiten. In der Praxis ist es oft schwierig, geeignete Kennzahlen festzulegen und die entsprechenden Daten systematisch zu erfassen. Dies sollte Gemeinden aber nicht davon abhalten, zusammen mit den Führungsgremien der Beteiligungen zweckmässige Kennzahlen zu definieren. Nur wenn die Kennzahlen auf die Ziele aus der Eignerstrategie oder dem Leistungsauftrag abgestimmt sind, bieten sie einen Mehrwert.

☞ FB Ziff. 4.2.2



Erläuterungen

Kennzahlen sind verdichtete Informationen und dienen den Verantwortlichen in den Gemeinden als Orientierungspunkt für die Erfolgsbeurteilung einer Beteiligung.

Den Finanz- und Leistungskennzahlen kommt eine grosse Bedeutung zu. Anhand dieser Kennzahlen lässt sich die Leistungsfähigkeit und die Erreichung strategischer Ziele eines Unternehmens beurteilen. Damit werden Quervergleiche von unterschiedlichen Beteiligungen möglich. Kennzahlen können sowohl im Zeitverlauf als auch im Verhältnis zu vergleichbaren Unternehmen (im Sinne eines Benchmarkings) bewertet und interpretiert werden. Sie sind jedoch nicht isoliert zu betrachten, sondern stets Ausgangspunkt für eine vertiefte Untersuchung und Diskussion (Hille, 2003).

Die Wahl geeigneter Kennzahlen ist im Einzelfall – je nach Art der touristischen Infrastruktur – festzulegen. Die Kennzahlen sollten es der Gemeinde ermöglichen, die Erreichung der Eigentümerziele und damit die Beteiligungsstrategie der Gemeinde zu prüfen.

☞ Kapitel 6.1



Lösungsbeispiele und Tools

Finanzkennzahlen – Auswahlkatalog

Zu den «klassischen» Kennzahlen der betrieblichen Erfolgsmessung zählen (Paul, 2014.):

- Gesamtumsatz
- Betriebsergebnis (der ordentlichen Geschäftstätigkeit, vor oder nach Steuern)
- EBIT (Earnings before Interest and Taxes)
- EBITDA (Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)
- Cashflow

Daneben eignen sich auch folgende Rentabilitätskennzahlen, um den finanziellen Erfolg im Verhältnis zum eingesetzten Kapital zu beurteilen (Paul, 2014):

- Umsatzrentabilität
- Eigenkapitalrentabilität
- Gesamtkapitalrentabilität

Leistungskennzahlen – Auswahlkatalog

Die Auswahl und Definition von Leistungskennzahlen hängen wesentlich vom Zweck der touristischen Infrastruktur ab. Folgende Beispiele dienen der Illustration:

- Besucherzahl oder Anzahl Nutzerinnen/Nutzer
- Umsatz pro Besucherin/Besucher bzw. Nutzerin/Nutzer (Umsatztotal, mit Eintritt, Verpflegung, Übernachtung)
- Anzahl Mitarbeitende pro Besucherin/Besucher bzw. Nutzerin/Nutzer
- Personalaufwand pro Besucherin/Besucher bzw. Nutzerin/Nutzer
- Anzahl Betriebstage oder Betriebsstunden
- Aufwand pro Betriebstag und Betriebsstunde



7.3 Wiedervorlage



Problemstellung

Die zunehmende finanzielle Verflechtung von Gemeinden mit anderen Institutionen und Beitragsempfängern stellt hohe Anforderungen an die Überwachung der eingegangenen Verpflichtungen. So gilt es auch sicherzustellen, dass die Voraussetzungen, an die eine Zahlung – z. B. ein A-fonds-perdu-Beitrag für Investitionen in die touristische Infrastruktur – geknüpft ist, regelmässig überprüft werden. Gleichzeitig muss vorgängig definiert werden, welche Gegenmassnahmen einzuleiten sind, falls eine oder mehrere Bedingungen nicht erfüllt werden.

☞ Kapitel 4.4



Erläuterungen

Ein Instrument zur Kontrolle von finanziellen Engagements sind sogenannte Covenants (lat. conventio, «Vertrag, Vereinbarung»). Darunter werden (kredit-)vertragliche Nebenvereinbarungen zwischen Gläubigern und Schuldern verstanden. Sie beinhalten Auflagen und Vorgaben, die zusätzlich zur eigentlichen Zahlungsverpflichtung einzuhalten sind (Haghani et al., 2014). Nebenvereinbarungen sind nicht nur für Gemeinden in der Gläubiger- oder Donatorenrolle, sondern auch für solche in der Eigentümerrolle (z. B. Bedingungen für eine Aktienkapitalerhöhung) möglich.



Lösungsbeispiele und Tools

Vertragliche Nebenbedingungen – Formen

In Anlehnung an die Praxis von kreditfinanzierenden Banken stehen Gemeinden verschiedene Möglichkeiten offen, vertragliche Bedingungen festzulegen, an die ein finanzielles Engagement geknüpft ist. Dies soll das Beteiligungsunternehmen dazu bringen, sich im Sinne der Gemeinde zu verhalten und schädigendes Verhalten zu unterlassen. Auch können Informationspflichten vereinbart oder Zahlungen an Kennzahlen mit Vorgaben geknüpft werden, die mindestens erreicht werden müssen. Folgende Beispiele geben einen Überblick:

Nebenbedingungen (Covenants)			
Verhalten (positiv) <ul style="list-style-type: none"> – Genehmigungen – Rechnungslegungsstandards – Versicherungen – Einhaltung von Gesetzen und Normen – Ordnungsgemässer Geschäftsgang 	Verhalten (negativ) <ul style="list-style-type: none"> – Gewinnausschüttungen – Zweckbindung – Aufnahme neuer Verbindlichkeiten – Gleichrangigkeit der Forderungen (Pari-passu-Klausel) – Abgabe von Bürgschaften, Garantien, Sicherheiten – Vermögensverkäufe – Wechsel der Unternehmenskontrolle – Sonderkündigungsrecht (Cross-Default-Klausel) 	Information <ul style="list-style-type: none"> – Jahresabschlüsse: Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitions-/ Liquiditätsplan, Cashflow-Rechnung – Quartalsberichte – Jährliches Budget – Mehrjahresplanung – Wesentliche Änderung der Geschäftspolitik – Unternehmenstransaktionen 	Finanzen <ul style="list-style-type: none"> – Finanzkennzahlen: Eigenkapital, Verschuldung, Ertrag (EBITDA), Cashflow, Liquiditätsklauseln, Investitionen – Kreditwürdigkeit: Ratings

Abbildung 9: Nebenbedingungen

8 Portfoliosteuerung der Gemeinde



Problemstellung

Gemeinden sind häufig an mehreren touristischen Infrastrukturen gleichzeitig beteiligt. Dies kann in ganz unterschiedlicher Form und Intensität erfolgen, und die Beteiligungsobjekte können zudem ganz verschieden sein, sei es bezüglich Zweck, Organisation, Grösse etc. Daher muss jede Beteiligung einzeln professionell verwaltet und geführt werden. Allerdings genügt die Einzelfallbetrachtung alleine nicht. Vielmehr ist eine systematische Gesamtsicht und Abstimmung auf die strategischen Gesamtziele der Gemeinde notwendig.



Erläuterungen

In der Portfoliosteuerung von Gemeinden geht es um die gesamtheitliche Steuerung und strategische Ausrichtung kommunaler Beteiligungen. Diese haben je nach finanziellem Umfang und Risiko einen unterschiedlichen Stellenwert. Für die Überwachung der einzelnen Beteiligungen bedeutet dies, für jene mit höchster Priorität die meisten Ressourcen einzusetzen. Aus der Gesamtperspektive hingegen gilt es, die Risiken insgesamt zu erfassen und Klumpenrisiken zu vermeiden.

Eine Portfolioanalyse hilft, das Beteiligungsportfolio in der Übersicht sowie den Stellenwert der einzelnen Beteiligungen darzustellen und Rückschlüsse auf ihre Bedeutung für die Gemeinde zu ziehen. Dazu ist jede Beteiligung hinsichtlich folgender Kriterien einzuschätzen:

- Einfluss/Steuerungsmöglichkeit aus Eigentümersicht
- Strategische Bedeutung für die Gemeindeentwicklung
- Finanzielle Bedeutung (Umfang und Risiken)

Im Rahmen der Portfolioanalyse muss sich die Gemeinde periodisch fragen, wie sich die Risiken der Beteiligungen insgesamt verteilen, ob sich wichtige Rahmenbedingungen verändert haben und ob eine Beteiligung noch den Vorgaben der Beteiligungsstrategie entspricht. Trifft dies nicht mehr zu, ist im Hinblick auf eine ausgeglichene Risikoverteilung innerhalb des Beteiligungsportfolios an folgende drei strategische Alternativen zu denken (Biwald et al., 2008):

(1) Betriebswirtschaftliche Optimierung ohne Verkauf

Zeigen Ertrags-, Kosten- oder Leistungsanalysen einen Handlungsbedarf an, sind Optimierungsmassnahmen zu ergreifen. Unter Umständen ist es notwendig, dass die Beteiligung strategisch neu ausgerichtet wird und sich von Geschäftsfeldern trennt. Zudem können in Vergleichsanalysen der Personalbestand, das Vergütungssystem oder die Kernkompetenzen geprüft und Verbesserungspotenziale identifiziert werden.

(2) Verkauf oder Aufnahme strategischer Partner

Unter bestimmten Voraussetzungen kann es sinnvoll sein, den Verkauf zu prüfen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Gemeinde nötige Investitionen nicht mehr finanzieren kann oder will, wenn eine Beteiligung nicht mehr wettbewerbsfähig ist oder strategische Prämien erzielt werden können. Eine Alternative zu einem Verkauf kann für die Gemeinde darin bestehen, (weitere) private und strategische Investoren zu beteiligen.



(3) Public Private Partnership (PPP)

Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und Privaten ist in jenen Bereichen sinnvoll, in denen die Gemeinde ein hohes Steuerungsinteresse hat und privatwirtschaftliches Fachwissen notwendig ist. In diesen Bereichen kann ein Betreibermodell (als PPP-Modell) eine gute Option darstellen, die unternehmerischen Risiken zu minimieren. Dabei bleiben Eigentum und Entscheidungskompetenzen in der Gemeinde, während die operative Führung an Private abgegeben wird.



Lösungsbeispiele und Tools

Portfolioanalyse – Tool

Die Portfolioanalyse ist ein wichtiges Instrument der strategischen Beteiligungssteuerung. Ziel ist es, alle Beteiligungen der Gemeinde einheitlich zu klassifizieren, grafisch übersichtlich darzustellen und auf dieser Basis beurteilen zu können, ob eine Umschichtung im Beteiligungsportfolio der Gemeinde (z. B. Verkauf, strategische Partnerschaften) angezeigt ist. Die Klassifizierung kann mittels folgendem Punktesystem erfolgen (vgl. Beispiel, in Anlehnung an Biwald, 2008):

Kriterium	Punkte	Tief		Mittel		Hoch
		1	2	3	4	5
Einfluss/Steuerungsmöglichkeit aus Eigentümersicht			x			
Bedeutung einer Beteiligung für die Gemeindeentwicklung					x	
Finanzielle Bedeutung einer Beteiligung für die Gemeinde		x				
Total Punkte		7				

Die einzelnen Beteiligungen wiederum lassen sich auf Basis der vergebenen Punkte in einem Koordinatensystem in der Gesamtübersicht darstellen (vgl. Beispiel). Dieser Ansatz hat den Vorteil, dass alle und nicht nur einzelne Beteiligungen aus einer übergeordneten Perspektive nach einem einheitlichen Massstab betrachtet werden.

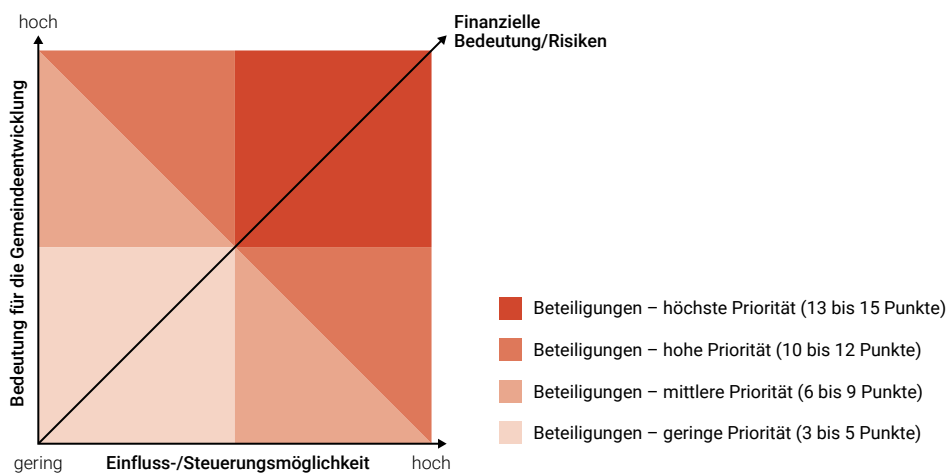


Abbildung 10: Portfolioanalyse

9 Handlungsempfehlungen

Wie im Forschungsbericht nachgewiesen, sind die Tourismusgemeinden in einem hohen Ausmass finanziell bei Tourismusinfrastrukturen involviert, vereinzelt mit zunehmendem Trend. Solche Engagements sind oft ordnungspolitisch schwierig zu begründen und mit hohen finanziellen Risiken verbunden oder werden nicht adäquat gemanagt und verwaltet.

In diesem Abschlusskapitel sollen auf pragmatische Weise 14 Handlungsempfehlungen abgegeben werden, die den Gemeinden helfen, zu richtigen grundsätzlichen und einzelfallbezogenen Entscheiden zu kommen.

Handlungsempfehlung 1

Vertraue dem Markt

Touristische Infrastrukturen sind teuer und oft unrentabel. Die Unterstützung des Tourismus durch die öffentliche Hand ist daher häufig erforderlich, um die wirtschaftliche Entwicklung (besonders in Randregionen) zu fördern. Dessen ungeachtet ist der Tourismus Teil der Wirtschaft, die nach Marktgesetzen funktioniert. Der Markt ist ein effizientes und mächtiges Mittel. Wirtschaftliche Chancen werden genutzt und Geld fliesst dorthin, wo sich Renditechancen bieten. Umgekehrt ist anzunehmen, dass die Risiken zu hoch sind, wenn kein privates Kapital zur Verfügung steht. In dieses effiziente System soll nicht leichtfertig eingegriffen werden. Als Voraussetzung muss Marktversagen vorliegen, das ein reibungsloses Funktionieren des Markts verhindert. Die beiden klassischen Situationen von Marktversagen sind öffentliche Güter und Externalitäten.

Handlungsempfehlung 2

Spiele, wenn möglich, eine Nebenrolle

Im Kontext touristischer Infrastrukturen geht es oft nicht ohne Unterstützung mit öffentlichen Geldern. Generell sollten Gemeinden aber so zurückhaltend wie möglich sein, denn das Finanzieren oder gar Managen von Infrastrukturen ist keine kommunale Kernaufgabe. Wenn immer möglich sollten private Investoren substantiell beteiligt sein, das heisst das Gros des Risikos tragen und das Management verantworten. Für diese Rollen ist die Gemeinde fachlich und institutionell nicht geschaffen.

Handlungsempfehlung 3

Verhindere Erhaltungssubventionen

Staatliche Massnahmen zugunsten von Unternehmen sind Subventionen. **Förderungssubventionen** sind dazu da, etwas Innovatives in Gang zu setzen. **Anpassungssubventionen** sollen Konkurse von Firmen verhindern, die sich im Strukturwandel befinden, und **Erhaltungssubventionen** erfolgen aus sozialen Gründen, zum Beispiel um Arbeitsplätze in Branchen zu schützen, die einem starken Strukturwandel ausgesetzt sind. Bei Förderungssubventionen ist kritische Distanz angesagt. So sind die technische Nachrüstung einer Sesselbahn oder die Renovation eines Kongresszentrums zwar Neuerungen, aber keine Innovationen, die neue Geschäftsmodelle ermöglichen oder Märkte erschliessen. Und auch bei der finanziellen Stabilisierung eines Unternehmens durch Anpassungssubventionen ist realistisch zu beurteilen, ob dieses sich wirklich auf dem Weg der Besserung befindet und reelle Überlebenschancen hat. Besonders der Versuch, notleidende Tourismusunternehmen zu stabilisieren, kann eine Gemeinde teuer zu stehen kommen. Hier besteht die Gefahr eines Fasses ohne Boden. Das

☐ FB Ziff. 5.1.2

heisst, dass die Verluste strukturell und nicht konjunkturell sind und sich nicht stoppen lassen, weil prognostizierte Turnarounds nicht geschafft und zu optimistische Businesspläne nicht erreicht werden können. Erhaltungssubventionen sind höchstens in stark branchenabhängigen Krisenregionen ohne Handlungsalternativen und nur mit zeitlicher Limitierung zu rechtfertigen. Sie sind im gesamtwirtschaftlich soliden Schweizer Kontext generell abzulehnen.

Im Allgemeinen sind einzelbetriebliche Massnahmen zur Förderung der Lokalwirtschaft kritisch zu hinterfragen. Ist das geförderte Hotel wirklich in der Lage, sich wirtschaftlich nachhaltig zu entwickeln und über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie hinweg einen Beitrag zum lokalen wirtschaftlichen Ökosystem zu leisten?

Handlungsempfehlung 4

Spiele nicht Don Quixote

Wer kennt nicht den weltbekannten Roman «Don Quixote de la Mancha» von Miguel de Cervantes, dessen zentrales Motiv das Spiel mit den Illusionen ist. Auch die Subventionierung von Tourismusinfrastrukturen für einen wettbewerbsfähigen Tourismus kann eine Illusion sein. Infrastruktur ist bloss *ein* Erfolgselement, und zudem nicht hinreichend. Besonders das Wintersportgeschäft befindet sich in einem fundamentalen Wandel, der von neuen Kundenbedürfnissen, Marktsättigung und Klimaveränderung geprägt ist. In diesem Umfeld erfolgreich zu agieren, bedingt nebst moderner Infrastruktur hervorragende Produkte und erfolgversprechende Geschäftsmodelle. Vor diesem Hintergrund muss sich die Gemeinde der Frage der ausreichenden Potenziale stellen.

Handlungsempfehlung 5

Nimm die möglichen negativen Folgen für die Mitbewerber ernst

Die Unterstützung von touristischen Infrastrukturunternehmen zur Förderung der lokalen Wirtschaft und zum Erhalt von Arbeitsplätzen tönt sympathisch. Man tut etwas für den Ort und die Region. Doch dürfen die möglichen negativen Auswirkungen auf andere Unternehmen im Ort, in der Region oder gesamthaft in der Branche nicht ausser Acht gelassen werden, die an sich gut im Wettbewerb stehen und ohne Subventionen auskommen. Die Marktverzerrung durch Subventionen ist für sie schädlich, weil sie sich am Markt mit subventionierten Konkurrenten messen müssen, die zum Beispiel mit an sich nicht kostendeckenden Preisen operieren. Oder sie verlieren ihre Erfolgsposition infolge öffentlich subventionierter «Me-Too-Investitionen».

Handlungsempfehlung 6

Stimme dich regional ab

Für Gäste sind Gemeindegrenzen irrelevant. Massgebend ist das Angebot der ganzen Ferienregion oder Destination. Wenn es um Tourismusinfrastrukturen geht, so muss das Denken in Funktionsräumen das politisch motivierte Gemeindedenken ablösen. Es macht keinen Sinn, wenn zwei Gemeinden in der gleichen Region ähnliche Tourismusinfrastrukturen unterstützen oder jeweils etwas Halbherziges auf die Beine stellen.

Handlungsempfehlung 7

Denke an die Folgekosten

Businesspläne sind oft zu kurzfristig und umfassen nur einige Jahre. Infrastrukturinvestitionen sind jedoch langfristig und wiederkehrend. Die Baukosten sind erst der Anfang. Danach kommen die Nutzungsjahre mit Instandhaltungsinvestitionen. Können diese nicht aus dem Betrieb erwirtschaftet werden, sind erneut die Geldgeber gefordert. Die grosse Rechnung kommt schliesslich am Schluss, am Ende des Lebenszyklus, wenn grosse Instandsetzungsarbeiten anfallen. Dann kann sich die öffentliche Hand kaum mehr zurückziehen und muss ihr finanzielles Engagement angesichts immer höherer Bau- und Betriebskosten gar noch ausbauen. Weil sie ihr bestehendes Investment schützen wollen, haben Gemeinden in diesem Moment kaum noch Entscheidungsfreiheit.

Handlungsempfehlung 8

Trau, schau, wem!

Der Businessplan ist eine unabdingbare Unterlage für Finanzierungsentscheide. Aber er ist nur ein Papier ohne Wert, wenn die verantwortlichen Personen nichts taugen und nicht über die erforderlichen fachlichen, charakterlichen und finanziellen Voraussetzungen für dessen Umsetzung verfügen. Schon manche Gemeinde hat sich nach dem Prinzip Hoffnung in hochtrabende Projekte mit unbekanntem Partnern oder solchen mit fraglicher Reputation eingelassen, die sich später in Luft auflösten. Zur Prüfung der Partner empfiehlt sich immer die Analyse von Referenzprojekten, um die Professionalität und langfristige Bindungsbereitschaft und -fähigkeit der Partner zu testen.

Handlungsempfehlung 9

Sei nicht naiv – es geht um handfeste wirtschaftliche Interessen

Staatliche Fördermassnahmen können für begünstigte Unternehmen finanziell attraktiv sein und stellen unter Umständen ein wesentliches Element ihres Business Cases dar. Es besteht das Risiko, dass die Fördereffekte gerne mitgenommen werden, ohne dass sie wirklich notwendig gewesen wären. Solche Mitnahmeeffekte, sei es bei Neuinvestitionen oder finanziellen Sanierungen, sind zu verhindern. Oft bauen potenzielle Investoren ein eigentliches Drohszenario auf und setzen Gemeinden unter Druck. In solchen Fällen sind Letztere gut bedient, eine Abwägung ihrer «Opfer» (Opfersymmetrie) respektive Lösungsbeiträge vorzunehmen.

Handlungsempfehlung 10

Verhindere Schnellschüsse und Einzelfallbeurteilungen

Infrastrukturinvestitionen haben langfristige Dimensionen und es geht schnell um viel Geld. Entscheide haben weitreichende Konsequenzen und dürfen daher nicht opportunistisch angegangen werden. Erforderlich ist eine solide Grundlage auf Ordnungsebene. Gemeinden benötigen eine klare und von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragene Tourismusstrategie, welche die Basis für fundierte Beteiligungsent-scheide bildet.

Handlungsempfehlung 11

Denke in Szenarien und vergiss nicht warme Kleidung

Zentrales Planungselement ist der sogenannte Businessplan, in welchem ein unternehmerisches Vorhaben in seinen verschiedenen Dimensionen dargelegt wird. Des- sen Kernelemente sind die Finanzplanung mit der Planbilanz, Planerfolgsrechnung und Planmittelflussrechnung. Businesspläne sind oft lückenhaft, schein genau oder zu optimistisch. Eine Fachperson ist schnell in der Lage, anhand von groben Kenn- zahlen und mittels einiger Szenariorechnungen die Solidität der Planung zu überprü- fen. Doch leider hält sich die Realität nicht immer an den Businessplan, schon gar nicht an das Best-Case-Szenario. Die Finanzierung soll so robust sein, dass auch konjunkturelle Wellen überlebt werden können. Für Notfälle sollen genügend finan- zielle Reserven vorhanden sein.

Handlungsempfehlung 12

Vermeide «shoot and forget»

Kommunale Beteiligungen an Tourismusinfrastrukturen gehen schnell ins Geld und bergen Risiken. Controlling und enge Beteiligungsführung sind unverzichtbar, um negative Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und Massnahmen einleiten zu kön- nen. Die Notwendigkeit einer engen Führung beginnt mit der Auszahlung, die nur unter klar definierten und strikt eingehaltenen Voraussetzungen erfolgen darf.

Handlungsempfehlung 13

Schuster, bleib bei deinen Leisten

Wer im alpinen Tourismus aufwächst, bekommt vieles mit. Man weiss, worauf es ankommt. Wirklich? Der moderne Tourismus ist dynamisch, nachfragegetrieben und komplex. Erfolg bedingt Spezialwissen und -kenntnisse sowie unternehmeri- sche Erfahrung. Das in der Tourismusgemeinde erworbene Praxiswissen ist zwar wichtig, reicht aber nicht aus und ist in der Regel zu sehr von der Innensicht geprägt. Der Beizug von unabhängiger Expertise sollte den Normalfall darstellen – in der Ent- scheid- wie auch in der Umsetzungsphase.

Handlungsempfehlung 14

Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende

Der Aufbau von finanziellen Beteiligungen durch Gemeinden erfolgt nicht immer auf der grünen Wiese, sondern es besteht häufig eine Vorgeschichte. Die Gemeinde ist schon engagiert und soll eine finanzielle Sanierung und Rekapitalisierung mittragen. In solchen Situationen sind Opfersymmetrie unter den beteiligten Kapitalgebern und Nachhaltigkeit der Sanierung wichtig. Auch für Gemeinden soll der Grundsatz gelten, schlechtem Geld kein gutes nachzuwerfen.

Literaturverzeichnis

Bieger, T. & Beritelli, P. (2013). Management von Destinationen (Vol. 8). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Biwald, P., Mitterer, K. & Parzer, P. (2008). Steuerung und Organisation kommunaler Daseinsvorsorge: Formen der Leistungserbringung – Beteiligungsmanagement. Grundlagenpapier zum Arbeitskreis 1 des Österreichischen Städtetages 2008 in Innsbruck. Wien.

Biwald, P. (2008). Strategisches Beteiligungsmanagement – Steuern und Ausrichten der öffentlichen Beteiligungen. KDZ Forum Public Management. Nr. 4/08

Dorizzi, F. & Stocker, P. O. (2017). Der Businessplan: Von der Idee über das Geschäftsmodell zum Businessplan (5. Auflage).

EFD (2016): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2016, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD). Bern.

Felder, S. (2011). Verwaltungsrat und Corporate Governance: Ein ganzheitlicher Systemansatz. Der Schweizer Treuhänder, 1007–1012.

Finanzdepartement Kanton Luzern (2018). Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden. Luzern.

Haghani, S., Holzamer, M., Zülch, H., Böhm, J. & Kretzmann, C. W. (2014). Financial Covenants in der Unternehmensfinanzierung 2014. München.

Hille, D. (2003). Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements: Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen (1. Aufl.). Die neue Kommunalverwaltung: Bd. 7. München: Jehle.

Hüsser, B. (2011). IKS – PRAXISHILFE. Leitfaden zur Umsetzung des IKS (Internes Kontrollsystem) in kleinen und mittleren Gemeinden. Hrsg.: KKAG-CACSF, Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen. Bern.

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (2007). Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2. Bern.

Nagl, A. (2014). Der Businessplan: Geschäftspläne professionell erstellen. Mit Checklisten und Fallbeispielen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. Abgerufen von <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=3568393>

Otto, R. (2002). Beteiligungsmanagement in Kommunen. Stuttgart: Deutscher Sparkassen Verlag.

Paul, J. (2014). Beteiligungscontrolling und Konzerncontrolling. Wiesbaden: Springer Gabler. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-01156-7>

Schedler, K., Müller, R. & Sonderegger, R. W. (2016). Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen: Public Corporate Governance für die Praxis (3., erweiterte Auflage). Public Management. Bern: Haupt Verlag.

Schedler, K. & Proeller, I. (2009). New Public Management (3., vollst. überarb. Aufl.). UTB, Public Management, Betriebswirtschaft: Vol. 2132. Bern: Haupt. Abgerufen von <http://www.utb-studi-e-book.de/9783838521329>

Schweizerische Bundeskanzlei (2018). Botschaftsleitfaden. Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates. Bern.

Sonderegger, R. W. (2014). Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in Schweizer Städten: Erkenntnisse der Studie zum Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance in Städten und grösseren Gemeinden der Schweiz. St. Gallen.

Spennlingwimmer, T. (2017). Der Public Corporate Governance Kodex in öffentlichen Unternehmen. Auswirkungen auf das Beteiligungsmanagement und -controlling öffentlicher Unternehmen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Staatsministerium des Innern, Freistaat Sachsen (2014). Leitfaden: Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich. Dresden. Abgerufen von <http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/24286.htm>

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beteiligungsmanagement-Modell	8
Abbildung 2: Beteiligungsnavigator	10
Abbildung 3: «InfraCheck»	31
Abbildung 4: Aufgaben der Beteiligungsverwaltung	36
Abbildung 5: Informationsbedarf nach Risikoklassen	40
Abbildung 6: Beteiligungsspiegel	41
Abbildung 7: Risikolandkarte	47
Abbildung 8: Risikomatrix	48
Abbildung 9: Nebenbedingungen	57
Abbildung 10: Portfolioanalyse	59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rollen der Gemeinde im Überblick	17
Tabelle 2: Rollenspezifische Risiken	34

Fachhochschule Graubünden

Institut für Tourismus und Freizeit (ITF)
Comercialstrasse 19
7000 Chur
Schweiz

Andreas Deuber, Norbert Hörburger und
Gian-Reto Trepp

Telefon +41 81 286 39 16
E-Mail itf@fhgr.ch

Fachhochschule Graubünden

Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM)
Comercialstrasse 22
7000 Chur
Schweiz

Curdin Derungs und Gian Andri Hässig

Telefon +41 81 286 39 17
E-Mail zvm@fhgr.ch



fhgr.ch/itf
fhgr.ch/zvm

Fachhochschule Graubünden
Scola auta specialisada dal Grischun
Scuola universitaria professionale dei Grigioni
University of Applied Sciences of the Grisons

© FH Graubünden, 2019

