

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Die Verwaltung der Gesellschaftsbeteiligungen des Landes

Audit gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe e) des Landesgesetzes
Nr. 10/1992



Südtiroler Landtag
Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano
Cunsëi dla Provinzia autonoma de Bulsan

AUDITORINNEN: Cinzia Flaim
 Elena Eccher

Übersetzung: Übersetzungsamt des Südtiroler Landtages

PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

im April 2022

INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung	4
1.1 Ziel, Umfang und Methodik des Audits.....	4
1.2 Rechtsrahmen	5
1.2.1 Gesetzliche Bestimmungen.....	5
1.2.2 Leitlinien.....	10
1.3 Die Beteiligungsgesellschaften im Überblick.....	13
II. Sachverhaltsdarstellung	16
2.1 Kontrollsysteme für die Beteiligungsgesellschaften	16
2.2 Das Risiko einer Unternehmenskrise	20
2.3 Bewertung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit und Rationalisierung der Beteiligungen	21
III. Schlussfolgerungen	24

I. Einleitung

1.1 Ziel, Umfang und Methodik des Audits

Laut Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe e) des Landesgesetzes Nr. 10/1992 in geltender Fassung verfasst die Prüfstelle einen Bericht über die Gesetzmäßigkeit, die Unparteilichkeit und die reibungslose Abwicklung der Verwaltungstätigkeit des Landes und der von ihm abhängigen Körperschaften.

Das Tätigkeitsprogramm der Prüfstelle sieht für das Jahr 2022 im Rahmen der oben genannten Kontrolltätigkeit die Überprüfung der effizienten Verwaltung der Gesellschaftsbeteiligungen des Landes vor. Dies in Anbetracht der wirtschaftlichen und organisatorischen Bedeutung der Gesellschaften mit Landesbeteiligung sowie ihrer Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln des Landes Südtirol.

Die Beibehaltung der Gesellschaftsbeteiligungen des Landes, wie sie durch das gesetzvertretende Dekret Nr. 175 vom 19. August 2016 „Einheitstext auf dem Gebiet der Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung“ (im Folgenden kurz: ETGÖB) in Verbindung mit dem Landesgesetz Nr. 12 vom 16. November 2007 „Lokale öffentliche Dienstleistungen und öffentliche Beteiligungen“ in geltender Fassung geregelt ist, wurde im Hinblick auf folgende Aspekte geprüft:

- Rechtsrahmen auf Staats- und auf Landesebene,
- Organisations- und Managementsysteme im Sinne von Artikel 6 des ETGÖB in Gesellschaften, an denen das Land Südtirol beteiligt ist,
- Programm zur Beurteilung des Risikos von Unternehmenskrisen, einschließlich Risikoanalyse und Festlegung von Indikatoren,
- mögliche Sanierungsmaßnahmen,
- Rationalisierungsprozesse.

In Bezug auf die oben genannten Aspekte wurden die Auditziele wie folgt festgelegt:

- Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns des Landes,
- Prüfung der reibungslosen Abwicklung der Verwaltungstätigkeit des Landes, insbesondere im Hinblick auf rationelles und wirtschaftlich-finanziell nachhaltiges Verwaltungshandeln. Dabei wurde stets im Auge behalten, dass bei politischen und strategischen Entscheidungen in diesem Bereich ein weitreichender Ermessensspielraum besteht.

Das Audit richtete sich nach den *Leitlinien für Audit- und Beratungstätigkeiten*, die von der Prüfstelle am 20. Januar 2021 genehmigt wurden, und insbesondere nach den beruflichen Standards des IIA (*Institute of Internal Auditors*) sowie den Prüfungsnormen der INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*). Interviewt wurde der Direktor des Amtes für Finanzaufsicht, während der Direktor der Landesabteilung Mobilität und die Messe Bozen AG mithilfe von Fragebögen befragt wurden. Darüber hinaus wurden die Dienstleistungsverträge und die Jahresberichte zur Unternehmensführung einer durchdachten Stichprobenauswahl von Gesellschaften untersucht. Insbesondere wurden die Dienstleistungsverträge mit der Südtiroler Informatik, der Euregio Plus und der Therme Meran unter die Lupe genommen. Was die Jahresberichte zur Unternehmensführung betrifft, wurden jene der Messe Bozen, der NOI und der STA geprüft.

1.2 Rechtsrahmen

1.2.1 Gesetzliche Bestimmungen

Der ETGÖB regelt die Gründung von Gesellschaften durch öffentliche Körperschaften sowie den Erwerb, die Beibehaltung und die Verwaltung von Beteiligungen dieser Körperschaften an Gesellschaften, an denen die öffentliche Hand ganz oder teilweise, direkt oder indirekt beteiligt ist.

Dieses Regelwerk wurde im Hinblick auf eine effiziente Verwaltung der öffentlichen Beteiligungen, den Schutz und die Förderung des Wettbewerbs und des Marktes sowie die Rationalisierung und Reduzierung der öffentlichen Ausgaben erlassen.

Dieser Grundgedanke entfaltet sich im Gesetzestext über zwei Schienen: Zum einen wird festgelegt, dass das allgemeine Unternehmensinsolvenzrecht (Konkurs, Vergleichsverfahren zur Abwendung des Konkurses, außerordentliche Verwaltung) auch auf Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung anwendbar ist. Somit besteht die Möglichkeit, dass diese Unternehmen genauso wie alle Handelsbetriebe den Regeln des Marktes und des freien Wettbewerbs unterliegen. Zum anderen ist die Vergabe öffentlicher Dienste an externe Unternehmen innerhalb bestimmter Grenzen und mit bestimmten Auflagen zulässig.

Die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, sowohl wirtschaftlicher als auch nicht wirtschaftlicher Natur, durch eine von der öffentlichen Hand abhängige Gesellschaft ist der öffentlichen Verwaltung nur dann gestattet, wenn sie sich als günstiger erweist als die zulässigen Alternativen (Führung in Eigenregie oder Auslagerung der Dienstleistung).

Daraus leitet sich die Notwendigkeit ab, einen Rationalisierungs- und Straffungsprozess einzuleiten, Transparenz zu gewährleisten und schließlich die Governance durch die beteiligte öffentliche Körperschaft zu regeln.

In **Artikel 4 des ETGÖB** sind insbesondere die Bedingungen und Grenzen für die Gründung von Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung sowie für den Erwerb oder die Beibehaltung einzelner Beteiligungen festgeschrieben.

Öffentliche Verwaltungen dürfen nämlich weder direkt noch indirekt Gesellschaften gründen, deren Zweck die Herstellung von Waren und die Erbringung von Dienstleistungen ist, wenn diese für die Verfolgung ihrer institutionellen Ziele nicht zwingend erforderlich sind. Auch dürfen sie keine Beteiligungen – auch keine Minderheitsbeteiligungen – an solchen Gesellschaften erwerben oder behalten.

Darüber hinaus werden spezifische Szenarien genannt, in denen die Gründung, der Erwerb oder die Beibehaltung öffentlicher Beteiligungen legitim ist: u. a. die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse, die Planung und Durchführung eines öffentlichen Bauvorhabens, die Eigenproduktion von Gütern oder Dienstleistungen, die von der beteiligten öffentlichen Körperschaft oder den beteiligten öffentlichen Körperschaften zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden.

Mit **Artikel 6 des ETGÖB** wird die Governance der von der öffentlichen Hand kontrollierten Gesellschaften rationalisiert¹, indem die grundlegenden Prinzipien für die Organisation und das Management dieser Gesellschaften nach den Kriterien der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit festgelegt werden. Dabei werden die in der Praxis der Privatunternehmen bereits vorhandenen Rechtsinstitute auf die öffentlichen Gesellschaften ausgedehnt.

In dieser Bestimmung wird ein allgemeines Modell der Unternehmensführung umrissen, in dem Instrumente und Verfahren vorgesehen sind, welche die Transparenz und die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsratsmitgliedern/den Kontrollorganen und der Gesellschafterversammlung, die Überwachung des wirtschaftlich-finanziellen Gleichgewichts der Gesellschaften und die Bewertung der wirtschaftlich-finanziellen Rentabilität der Dienstleistung im Vergleich zu möglichen Alternativen auch vonseiten der beteiligten Körperschaft gewährleisten.

Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung werden nämlich dazu verpflichtet, ein Programm zur Beurteilung des Risikos einer Unternehmenskrise zu erstellen und die Gesellschafterversammlung im Rahmen des Jahresberichts zur Unternehmensführung darüber zu informieren².

Darüber hinaus besteht für öffentlich kontrollierte Gesellschaften die Möglichkeit, ihr gewöhnliches Corporate-Governance-Instrumentarium durch spezifische Hilfsmittel zu ergänzen (z. B. interne Vorschriften, interne Kontrollstelle, Verhaltenskodexe, Programme zur sozialen Verantwortung von Unternehmen); machen Unternehmen von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, müssen sie dies in ihrem Jahresbericht begründen.

Die Erfüllung der Vorgaben von Artikel 6 des ETGÖB ist nicht nur durch die interne Kontrollstelle, sondern auch durch den kontrollberechtigten Gesellschafter zu überwachen³.

Falls sich aus dem Programm zur Bewertung des Risikos einer Unternehmenskrise ein oder mehrere Indikatoren für eine Unternehmenskrise ergeben, sieht **Artikel 14 Absatz 2 des ETGÖB** in Ergänzung zu Artikel 6 vor, dass die Geschäftsführung unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen ergreifen muss, um eine Verschärfung der Krise zu verhindern, ihre Auswirkungen zu korrigieren und ihre Ursachen zu beseitigen, und zwar mittels eines geeigneten Sanierungsplans.

Wie hier deutlich ersichtlich wird, erfüllt das Programm zur Beurteilung des Risikos einer Unternehmenskrise den präventiven Zweck, bei Überschreitung der Risikoschwelle geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um schwierige Situationen abzufangen und zu bewältigen und vor allem, um irreversible Krisen zu vermeiden.

Der Grundgedanke dieser Bestimmung besteht darin, durch ein Warnsystem die Unternehmensführung zu sichern. Unter diesem Begriff ist nach den Rechnungslegungsstandards OIC 11⁴ und Isa

¹ Laut Artikel 2 des ETGÖB liegt eine Kontrolle durch die öffentliche Hand in den in Artikel 2359 des Zivilgesetzbuches genannten Fällen vor. Weiters „auch dann, wenn kraft Gesetzes- oder Satzungsbestimmungen oder Gesellschaftervereinbarungen für strategische Finanz- und Managemententscheidungen in Bezug auf die Geschäftstätigkeit des Unternehmens die einhellige Zustimmung aller an der Kontrolle beteiligten Parteien erforderlich ist“. Dem ist allerdings hinzuzufügen, dass gemäß Artikel 1 des Kodexes zur Unternehmenskrise und Insolvenz, der mit dem gesetzesvertretenden Dekret Nr. 14 vom 12. Januar 2019 verabschiedet wurde, die Anwendung der Warnverfahren auf alle Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung ausgedehnt wurde. Gemäß Gesetzesdekret Nr. 118/2021 tritt diese Maßnahme am 31. Dezember 2023 in Kraft.

² Nach Maßgabe des ETGÖB wird der Bericht zur Unternehmensführung jährlich vom Verwaltungsorgan der Gesellschaft zum Ende des Geschäftsjahres erstellt und gleichzeitig mit dem Jahresabschluss im Handelsregister veröffentlicht.

³ Vgl. *Rivista della Corte dei conti*, 73. Jahrgang, Heft Nr. 3 Mai-Juni 2020, S. 5, Ugo Patroni Griffi, „Il programma di valutazione del rischio di crisi nelle società a controllo pubblico alla luce del codice delle crisi“.

⁴ Die Italienische Rechnungslegungsstelle - Organismo Italiano di Contabilità (OIC) ist eine privatrechtliche Stiftung, die durch das Gesetz Nr. 116 vom 11. August 2014 als nationales Institut für Rechnungslegungsstandards anerkannt wurde und unter anderem die Aufgabe hat, gesamtstaatliche Rechnungslegungsstandards zu erlassen, die sich an bewährten Verfahren orientieren.

Italia 570⁵ Folgendes zu verstehen: „[...] die Fähigkeit des Unternehmens, weiterhin eine funktionierende wirtschaftliche Einheit zu bilden, die in der Lage ist, während eines absehbaren Zeitraums von mindestens zwölf Monaten nach dem Bilanzstichtag Erträge zu erwirtschaften“.

Es handelt sich dabei um einen vorausschauenden Ansatz⁶, der auf einem Frühwarnsystem⁷ basiert, das bereits bei privaten Unternehmen zum Einsatz kommt.

Nach bewährter Rechtsprechung des Rechnungshofs sind die öffentlichen Verwaltungen darüber hinaus verpflichtet, *„die Leistung von nicht börsennotierten Beteiligungsgesellschaften ständig und wirksam zu überwachen, um Abweichungen von den vorgegebenen Zielen zu analysieren und geeignete Korrekturmaßnahmen zu ermitteln. Dies auch im Hinblick auf mögliche wirtschaftliche und finanzielle Ungleichgewichte, die für den Haushalt der betreffenden Körperschaft relevant sind“*⁸.

Die Sanierungs- und Umstrukturierungspläne der Unternehmen bieten den Rahmen für die Ergreifung konsequenter und zielführender Maßnahmen, um eine Verschärfung der Krise zu verhindern, deren Auswirkungen zu korrigieren und deren Ursachen zu beseitigen.

Im Rahmen eines Umstrukturierungsplans (**Art. 14 Abs. 4 ETGÖB**) können auch Maßnahmen zum Ausgleich von Verlusten durch die an der Gesellschaft beteiligte(n) öffentliche(n) Verwaltung(en) vorgesehen werden, selbst wenn diese Maßnahmen in Verbindung mit einer Kapitalerhöhung oder einer außerordentlichen Übertragung von Beteiligungen oder der Übernahme von Garantien getroffen werden. Liegt jedoch kein Umstrukturierungsplan vor, dürfen die öffentlichen Körperschaften keine Verlustausgleichsmaßnahmen ergreifen.

Der Plan darf sich jedoch nicht auf einen Verlustausgleich durch eine willkürliche Finanzspritze seitens der öffentlichen Hand beschränken, sondern er muss darauf abzielen, die Ursachen der Krise zu beheben bzw. zu beseitigen. Es muss sich um einen regelrechten Umstrukturierungsplan für die Gesellschaft handeln, aus dem *„hervorgeht, dass konkrete Aussichten auf die Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts der Geschäftstätigkeit [...] bestehen“*.

Die kontrollberechtigte Körperschaft muss begründen, warum sie eine Rekapitalisierung der Gesellschaft für effizienter und wirtschaftlicher hält als deren Verkauf oder Veräußerung. Bei Gesellschaften von allgemeinem Interesse müssen zudem die Ergebnisse des Geschäftsplans im Dienstleistungsvertrag formell festgehalten werden. Ansonsten müssen auch andere Optionen, wie etwa eine Abtretung oder Veräußerung, in Betracht gezogen werden⁹.

Klarerweise bilden das Programm zur Risikobeurteilung und die Risikobeurteilung selbst die Grundlage für die strategischen Überlegungen und Entscheidungen, zu denen die kontrollberechtigte Körperschaft aufgerufen ist, und zwar nicht nur im Hinblick auf mögliche Umstrukturierungspläne und Verlustabdeckungen, sondern auch auf andere praktikable Lösungen (Liquidation, Verkauf der Aktienbeteiligung usw.).

⁵ Die Prüfungsstandards ISA ITALIA wurden gemäß Artikel 11 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 39/10 ausgearbeitet.

⁶ Im Bereich des Zivilrechts der Unternehmen hat die Entwicklung des Rechtsrahmens, ausgehend vom neuen Kodex zur Unternehmenskrise und von den Leitlinien der EBA (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) *„Loan Origination e Monitoring“* (LOM), zu einem tiefgreifenden Wandel im Bereich der Unternehmensbewertung geführt. Es ergibt sich die Notwendigkeit einer vorausschauenden Analyse und Bewertung.

⁷ Dieses System, das vor allem in großen Unternehmen bereits weit verbreitet ist, wurde mit dem neuen Kodex zur Unternehmenskrise und Insolvenz (dem gesetzesvertretenden Dekret Nr. 14 vom 12. Januar 2019) formell eingeführt; es sieht für Unternehmen erhebliche Auflagen in Sachen Überwachung und Management vor, um möglichen Krisensituationen rechtzeitig vorzubeugen.

⁸ vgl. Rechnungshof, Regionale Kontrollsektion Venetien, 20. November 2015, Nr. 529; Regionale Rechtsprechungssektion Aostatal, 9. April 2009, Nr. 2; Regionale Rechtsprechungssektion Latium, 10. September 1999, Nr. 1015.

⁹ Hierzu nahm der Rechnungshof Stellung: vgl. Kontrollsektion für die Region Lombardei Nr. 96/2014/PAR; Nr. 19/2012/PRSE; Nr. 464/2011/PRSE; Nr. 220/2012/PAR; Kontrollsektion für die Region Apulien Nr. 29/2012/PAR.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass gemäß Artikel 14 Absatz 5 des ETGÖB bei allen Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung (und nicht nur bei den öffentlich kontrollierten Gesellschaften) die Beschränkungen für die finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand noch strenger werden, wenn konkrete Anzeichen für eine dauerhafte und nicht nur vorübergehende Unternehmenskrise vorliegen.

Wenn eine Gesellschaft mit öffentlicher Beteiligung (mit Ausnahme von börsennotierten Unternehmen und Kreditinstituten) in drei aufeinander folgenden Geschäftsjahren Betriebsverluste verzeichnet oder verfügbare Rücklagen zur Deckung von Verlusten, einschließlich zwischenzeitlicher Verluste, verwendet hat, dürfen die öffentlichen Verwaltungen keine Kapitalerhöhungen zeichnen, keine außerordentlichen Übertragungen tätigen, keine Kredite gewähren und keine Garantien übernehmen. In einer solchen Situation ist eine unterstützende Intervention durch die öffentliche Hand erst dann zulässig, wenn mindestens eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- a) sofern die Maßnahmen im Rahmen von Übereinkommen sowie von Dienstleistungs- oder Programmverträgen getroffen werden und in einem Plan festgelegt sind, der die Erreichung des finanziellen Gleichgewichts innerhalb von drei Jahren vorsieht; dieser Plan muss von der für den jeweiligen Bereich zuständigen Regulierungsbehörde – sofern vorhanden – genehmigt und dem Rechnungshof übermittelt werden; im Wesentlichen muss die Unterstützungsmaßnahme im Rahmen eines Sanierungsplans vorgesehen sein, aus dem hervorgeht, dass konkrete Aussichten auf die Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts der Unternehmenstätigkeit bestehen;
- b) bei Verlust des Gesellschaftskapitals im Sinne der Artikel 2447 und 2482-ter des Zivilgesetzbuches;
- c) sofern die Maßnahme durch ein Dekret des Ministerratspräsidenten genehmigt wurde und dazu dient, die Kontinuität bei der Erbringung von Dienstleistungen von öffentlichem Interesse zu gewährleisten, wenn eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Gesundheit besteht.

Das Kollegium der Rechnungsprüfer muss dem Rechnungshof bescheinigen, dass die kontrollberechtigte öffentliche Körperschaft nicht gegen das vorgenannte Verbot verstoßen hat.

Zusätzlich zu diesen Vorgaben müssen die öffentlichen Verwaltungen gemäß **Artikel 20 des ETGÖB** jährlich eine Analyse des Gesamtgefüges der Gesellschaften, an denen sie direkt oder indirekt beteiligt sind, durchführen und einen Reorganisationsplan für ihre Rationalisierung, Fusion oder Auflösung – auch durch Liquidation oder Veräußerung – ausarbeiten.

Genauer gesagt werden die periodischen Rationalisierungspläne, denen ein spezifischer technischer Bericht mit konkreten Angaben zu Methoden und Zeiträumen für die Umsetzung beigefügt ist, immer dann genehmigt, wenn „[...] die öffentlichen Verwaltungen im Zuge der Analyse Folgendes feststellen: (a) das Vorliegen von Gesellschaftsbeteiligungen, die nicht unter eine der in Artikel 4 genannten Kategorien fallen (dieser Artikel sieht vor, dass die Gesellschaftsbeteiligungen öffentlicher Körperschaften in einem engen Zusammenhang mit ihrem institutionellen Auftrag stehen müssen); b) das Vorliegen von Beteiligungen an Gesellschaften, die keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen oder mehr Verwaltungsratsmitglieder als Mitarbeiter haben; (c) das Vorliegen von Beteiligungen an Gesellschaften, deren Tätigkeit ähnlich oder vergleichbar mit jener anderer Gesellschaften, an denen die öffentliche Körperschaft beteiligt ist, oder von Hilfskörperschaften ist; (d) das Vorliegen von Beteiligungen an Gesellschaften, die in den letzten drei Jahren einen durchschnittlichen Umsatz von höchstens 1 Mio. Euro erwirtschaftet haben; e) das Vorliegen von Beteiligungen an Gesellschaften, die nicht für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gegründet wurden und die in vier der letzten fünf Geschäftsjahre ein negatives Ergebnis erzielt haben; f) den Bedarf nach einer Eindämmung der Betriebskosten; g) den Bedarf nach einem Unternehmenszusammenschluss“.

Abschließend wurden die öffentlichen Verwaltungen mit **Artikel 24 des ETGÖB** dazu verpflichtet, bis zum 30. September 2017 eine außerordentliche Überprüfung aller auch nur geringfügigen Gesellschaftsbeteiligungen vorzunehmen. Dabei handelt es sich um eine Bestandsaufnahme aller direkten oder indirekten Gesellschaftsbeteiligungen mit dem Ziel, diejenigen zu ermitteln, die veräußert oder Rationalisierungsmaßnahmen unterzogen werden müssen. Eine allfällige Veräußerung muss innerhalb eines Jahres nach dieser Bestandsaufnahme erfolgen.

Die Bestimmungen des ETGÖB, die durch einen Rechtsakt mit der Wirkung eines einfachen Gesetzes erlassen wurden, gelten auch für die Regionen mit Sonderstatut und für die autonomen Provinzen Trient und Bozen, sofern sie mit allfälligen Regelungen ihrer Sonderstatuten und der entsprechenden Durchführungsbestimmungen vereinbar sind. (vgl. **Art. 23 ETGÖB**).

Das Land Südtirol hat in diesem Bereich das **Landesgesetz Nr. 12 vom 16. November 2007** „*Lokale öffentliche Dienstleistungen und öffentliche Beteiligungen*“ verabschiedet und später überarbeitet. Darin wird den Besonderheiten des Landesgebiets und den geltenden Bestimmungen zum Schutz der sprachlichen Minderheiten Rechnung getragen.

Mit diesem Landesgesetz wurden die Modalitäten der Vergabe wirtschaftlich relevanter öffentlicher Dienstleistungen sowie die Gesellschaftsbeteiligungen der öffentlichen Körperschaften geregelt.

Wie von der Prüfstelle in ihrem Bericht vom Juni 2018 über die „*Governance der Beteiligungen an Gesellschaften und anderen Einrichtungen*“ dargelegt, unterscheiden sich die einschlägigen Landesbestimmungen in einigen Punkten von der staatlichen Gesetzgebung¹⁰.

Laut Artikel 1 Absatz 5 des oben genannten Landesgesetzes war das Land insbesondere verpflichtet, bis spätestens 31. Dezember 2017 eine außerordentliche Revision in Form einer Bestandsaufnahme aller direkten und indirekt kontrollierten und zum 23. September 2016 besessenen Gesellschaftsbeteiligungen durchzuführen und dabei jene zu ermitteln, die gegebenenfalls hätten veräußert werden müssen.

Ferner heißt es in Artikel 1 Absatz 5-bis: „*Die Verwaltungen [...] führen ab dem Jahr 2020 alle drei Jahre spätestens bis zum 31. Dezember mit einer eigenen, jährlich aktualisierbaren Maßnahme eine Analyse der gesamten Struktur der Gesellschaften, bei denen sie direkte oder indirekt kontrollierte Beteiligungen besitzen, durch.*“ Zu diesem Zweck erstellen sie einen Umstrukturierungsplan für deren Rationalisierung, Abtretung, Zuweisung, Einbringung, Eingliederung, Umwandlung, Abspaltung oder Verschmelzung.

Mit Artikel 11 des Landesgesetzes Nr. 9 vom 19. August 2020 wurde die Erfüllung dieses Auftrags auf das Jahr 2021 verschoben. Dies „unter Berücksichtigung des Notstands aufgrund von COVID-19 und der damit zusammenhängenden objektiven Notwendigkeit, die Verwaltungslasten auch mittels der Verschiebung der Erfüllungen und der Fälligkeiten zu mindern“.

¹⁰ Im Rahmen des besagten Audits hatte das Amt für Finanzaufsicht die Abweichungen zusammengefasst. Der Vollständigkeit halber wird hier aus dem Bericht zitiert: »Neben dem genannten unterschiedlichen Stichtag für die außerordentliche Überprüfung (30. September 2017 laut Einheitstext, 31. Dezember 2017 laut Landesgesetz) sind unter anderem noch folgende Abweichungen aufzuzeigen: A) Der Einheitstext sieht unter Art. 2 Abs. 1 Buchst. p) vor, dass als „börsennotierte Gesellschaften“ jene Gesellschaften gelten, die börsennotierte Aktien an regulierten Märkten ausgegeben haben, bzw. jene Gesellschaften, die bis zum 31. Dezember 2015 Finanzinstrumente, die nicht Aktien sind und an den regulierten Märkten notiert sind, ausgegeben haben.“ Das Landesgesetz Nr. 12/2007 sieht dies auch vor, allerdings ist der Stichtag auf den 30. Juni 2016 festgelegt (Art. 1 Abs. 8). B) Im Art. 11 Abs. 8 des Einheitstextes ist vorgesehen, dass „die Verwaltungsratsmitglieder von Gesellschaften, die von der öffentlichen Hand abhängig sind, keine Bediensteten der kontroll- oder aufsichtsberechtigten Verwaltungen sein dürfen.“ Art. 1 Abs. 6 Buchst. j) des Landesgesetzes Nr. 12/2007 sieht vor, dass diese Einschränkungen nicht auf die Inhouse-Gesellschaften des Landes anzuwenden sind. C) Der Einheitstext bezieht sich auf alle indirekten Gesellschaften, während sich das Landesgesetz Nr. 12/2007 auf die indirekt kontrollierten Gesellschaften bezieht, d. h. jene Gesellschaften, die „von Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung kontrolliert werden“ (Art. 1 Abs. 9).«

Im Zuge der Überprüfung der allgemeinen Rechnungslegung der Autonomen Provinz Bozen für das Finanzjahr 2020 kündigte die Finanzabteilung mit Schreiben vom 30. März 2021 an, dass ein Entwurf zu einer Verordnung zur *Public Corporate Governance* in Kürze erlassen werden sollte. Erklärtes Ziel war „die Harmonisierung und Koordinierung der Aufsichts- und Beratungstätigkeiten, die jede Organisationseinheit der Landesverwaltung gegenüber den jeweiligen Verwaltungsorganen ausübt. Dabei ist zwischen den verschiedenen Arten der Kontrolle zu unterscheiden [...] und ein Katalog von Instrumenten festzulegen, die eine rasche und wirksame Ausübung dieser Kontrollen ermöglichen sollen“. Insbesondere sollte „ein System eingeführt werden, um mögliche Unternehmenskrisen bereits früher als gesetzlich vorgeschrieben zu erkennen“.

Im Rahmen der Überprüfung der allgemeinen Rechnungslegung der Autonomen Provinz Bozen für das darauf folgende Finanzjahr 2021 teilte die Finanzabteilung in einem Schreiben vom 1. April 2022 jedoch Folgendes mit: „[...] Da ein solches Regelwerk weder durch Rechtsquellen noch durch die Rechtsprechung zwingend vorgeschrieben zu sein scheint, sind derzeit eingehende Untersuchungen vonseiten der zuständigen Landesstellen im Gange, um die möglichen konkreten Auswirkungen einer weiteren Rechtsnorm in diesem Bereich, wenn auch in Form einer Verordnung, zu ermitteln. Diese würde sich nämlich in einen sehr dynamischen rechtlichen und institutionellen Kontext einfügen: Zum einen drängt die Zeit für die Ausarbeitung und Umsetzung des Nationalen Aufbau- und Resilienzplans, des Nationalen Plans für ergänzende Investitionen und des Integrierten Nationalen Energie- und Klimaplanes, zum anderen hat sich aber auch ganz allgemein die Wirtschaft von den Folgen der Corona-Pandemie gerade erst erholt [...].“

1.2.2 Leitlinien

Sowohl in Bezug auf die Ausarbeitung des Programms zur Bewertung von Unternehmenskrisen und auf die damit verbundenen Maßnahmen als auch hinsichtlich der Rationalisierung von Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung wurden verschiedene Leitlinien und Auslegungsrichtlinien herausgegeben, die als Richtschnur oder Anregung für die Umsetzung dieser Vorgaben dienen sollen.

Utilitalia, der Verband der Versorgungsunternehmen, in dem Anbieter öffentlicher Versorgungsdienste in den Bereichen Wasser, Umwelt, Strom und Gas zusammengeschlossen sind, hat am 20. April 2017 die „Leitlinien für die Festlegung einer Risikoberechnung gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 14 Absatz 2 des gesetzesvertretenden Dekrets 175/2016“ veröffentlicht. Darin werden eine Reihe von Indikatoren zur Bewertung des Gesundheitszustands eines Unternehmens festgelegt und ein Verfahren für den Fall einer Krise vorgeschlagen.

Ferner wird auf einige aktuelle Leitlinien des Wirtschafts- und Finanzministeriums verwiesen:

- „Leitlinien zum Programm zur Bewertung des Risikos einer Unternehmenskrise“ vom April 2021 – darin werden der Begriff „Unternehmensrisiko“ definiert und ein Entwurf zu einem Programm zur Bewertung des Risikos einer Unternehmenskrise vorgeschlagen. Dieser Programmentwurf ist in vier Themenschwerpunkten gegliedert:
 - Beschreibung des internen Kontroll- und Risikomanagementsystems des Unternehmens,
 - Festlegung von Risikoindikatoren, quantitativen Indikatoren buchhalterischer Art sowie qualitativen Indikatoren nicht buchhalterischer Art,
 - Festlegung von Alarmschwellen,
 - Monitoring und Berichterstattung.
- „Leitlinien zur Erfüllung der Auflagen im Zusammenhang mit der Überprüfung und Zählung öffentlicher Beteiligungen“ vom November 2019 – diese befassen sich eingehend mit dem

Begriff der direkten und indirekten Beteiligungen, den Bedingungen, die Rationalisierungsmaßnahmen für Gesellschaften erfordern, den in den Rationalisierungsplänen anzugebenden Begründungen und ganz allgemein den von den öffentlichen Verwaltungen getroffenen Entscheidungen.

Insbesondere in Bezug auf die gemeinsame Kontrolle wird Folgendes präzisiert: In Anbetracht der Tatsache, dass die als „Mittler“ fungierende Gesellschaft von mehreren Körperschaften kontrolliert ist, werden diese Körperschaften im Hinblick auf die Analyse der Beteiligungen und die eventuelle Festlegung der gemäß Artikel 20 des ETGÖB zu ergreifenden Rationalisierungsmaßnahmen dazu aufgefordert, geeignete Koordinierungsmethoden (wie etwa die Dienstleistungskonferenz) anzuwenden, um eine einheitliche Richtlinie über die zu ergreifenden Rationalisierungsmaßnahmen festzulegen, die den Gesellschaftsorganen zur Kenntnis gebracht werden muss.

Erwähnenswert ist auch das Dokument des nationalen Rates der Wirtschaftsprüfer und Buchhaltungsexperten vom 7. März 2019 mit dem Titel *„Bericht zur Unternehmensführung und Programm zur Beurteilung des Risikos einer Unternehmenskrise“*. Hier werden unter Bezugnahme auf den ETGÖB eine Reihe von Empfehlungen für die Auswahl von Instrumenten zur Überwachung des Risikos einer Unternehmenskrise und für die Abfassung des Berichts zur Unternehmensführung formuliert.

Darüber hinaus wird auf einige aktuelle Leitlinien des Rechnungshofes verwiesen:

- Beschluss des Rechnungshofs – Sektion für Autonomien – Nr. 19 von 2017 betrifft *„Leitlinien für die außerordentliche Überprüfung von Gesellschaftsbeteiligungen gemäß Artikel 24 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 175/2016“*.

Nach den Ausführungen des Rechnungshofs stellt der Rationalisierungsprozess – in seiner außerordentlichen und periodischen Ausgestaltung – den krönenden Abschluss einer Gesamtbewertung der Zweckmäßigkeit für die Gebietskörperschaft dar, Gesellschaftsbeteiligungen beizubehalten, anstatt andere Wege zu beschreiten. All dies mit dem Ziel, die beteiligten Körperschaften stärker zur Verantwortung zu ziehen und in die Pflicht zu nehmen, bei jeder Entscheidung in diesem Bereich, sei es beim Erwerb von Beteiligungen, sei es bei deren Überprüfung, alle Verfahrensschritte akribisch zu dokumentieren, um anschließend das Weiterbestehen der Gründe für die Beibehaltung der Gesellschaftsbeteiligungen zu überprüfen.

In der Tat ist diese Bestandsaufnahme nicht bloß eine Aufgabe der Körperschaft, sondern auch der konkreteste Ausdruck der Ausübung der Pflichten eines Gesellschafters im Sinne des Zivilgesetzbuchs und der Regeln der guten Verwaltung.

Es bedarf einer genauen Begründung, um sowohl die Umstrukturierungsmaßnahmen als auch die Beibehaltung der Beteiligung zu rechtfertigen.

Zu diesem Zweck muss bestätigt werden, dass die im Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllt werden (das heißt, dass die Gesellschaft für die von der Körperschaft verfolgten Ziele unbedingt erforderlich ist und dass sie eine der gemäß Artikel 4 zulässigen Tätigkeiten ausübt). Darüber hinaus muss angegeben werden, ob eine der in Artikel 20 Absatz 2 genannten kritischen Situationen vorliegt (Gesellschaft mit begrenztem Umsatz oder geringer Beschäftigtenzahl; Ausübung von Tätigkeiten, die mit denen anderer Gesellschaften oder Organisationen vergleichbar sind; wiederholte Verluste in den letzten fünf Jahren; Notwendigkeit von Kostendämpfungsmaßnahmen oder Zusammenlegungsinitiativen). Dies gilt auch für geringfügige Beteiligungen.

Bei der Begründung des Ergebnisses der Bestandsaufnahme ist es wichtig, das Augenmerk auf die Tätigkeit zu richten, die die Gesellschaft zum Nutzen der verwalteten Gemeinschaft ausübt. Handelt es sich dabei etwa um Tätigkeiten im Zusammenhang mit örtlichen öffentlichen Dienstleistungen, müssen die Gründe erklärt werden, weshalb es wirtschaftlich vorteilhafter ist, die Dienstleistung durch eine Beteiligungsgesellschaft zu erbringen als durch alternative Formen (in Eigenregie, über einen Sonderbetrieb usw.), und warum diese Lösung im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Körperschaft nachhaltig ist. Bei vernetzten öffentlichen Dienstleistungen von wirtschaftlicher Bedeutung muss außerdem nachgewiesen werden, dass keine Zusammenlegung mit anderen Gesellschaften desselben Sektors erforderlich ist und dass die von der Gesellschaft erbrachten Dienstleistungen nicht zu denen zählen, die über die zuständige regionale Behörde für die optimalen Einzugsgebiete (*Ente di Governo dell'Ambito*) vergeben werden müssen.

Ähnlich äußerte sich der Rechnungshof in seinem Bericht 2021 über *„Einrichtungen mit Beteiligung der Gebietskörperschaften und Gesundheitseinrichtungen“*. Demnach besteht der Zweck von Rationalisierungsplänen darin, die Erfüllung der Voraussetzungen und Bedingungen zu überprüfen, welche die Beibehaltung von (direkten und indirekten) öffentlichen Beteiligungen rechtfertigen. Auf der Grundlage einer analytischen Begründung und anhand von Argumenten und Zielvorgaben soll dargelegt werden, weshalb diese Lösung mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit des Verwaltungshandelns, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und der finanziellen Tragbarkeit für den öffentlichen Gesellschafter vereinbar und somit gerechtfertigt ist.

Die erfolgreiche Durchführung interner Kontrollen ihrer Beteiligungsgesellschaften durch die öffentlichen Aktionäre ist mit der Ausübung einer starken und konstanten Governance verknüpft, die gezielt darauf ausgerichtet ist, Abweichungen von den geplanten Management- und Organisationszielen rechtzeitig zu analysieren und geeignete Korrekturmaßnahmen zur Vermeidung wirtschaftlicher und finanzieller Schieflagen zu ermitteln. Insbesondere müssen die beteiligten Verwaltungen ein geeignetes Informationssystem einrichten, um die buchhalterische, verwaltungstechnische und organisatorische Situation der Beteiligungsgesellschaften, die ordnungsgemäße Ausführung der Dienstleistungsverträge und die Einhaltung der Vorschriften über die Eindämmung der öffentlichen Ausgaben zu erfassen.

Auch wenn die Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme im Ermessen der beteiligten Verwaltungen liegen, darf diese Bewertung keineswegs willkürlich sein, sondern sie muss ausdrücklich mit Bezug auf Sinn und Zweck der getroffenen Wahl begründet werden. Letztere kann entweder für die Beibehaltung der Beteiligung ohne weitere Maßnahmen oder für eine Rationalisierungsaktion fallen, die sich in folgende Maßnahmen gliedern kann: Kostensenkung, Veräußerung von Anteilen, Liquidation, Fusion, Übernahme.

- Beschluss des Rechnungshofs – Sektion für Autonomien – Nr. 22 von 2018 betreffs *„Leitlinien für die ordentliche Überprüfung von Gesellschaftsbeteiligungen – mit beigefügtem Standardformular für die Bestandsaufnahme und deren Ergebnisse gemäß Artikel 20 des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 175/2016“*.

Insbesondere ist festzustellen, dass sich der Rationalisierungsprozess von einem außerordentlichen Mechanismus hin zu einer periodischen und daher routinemäßigen Prüfung entwickelt hat. Diese Entwicklung, die den Rationalisierungsprozess prägt, ist ein Beweis für die Beständigkeit des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels der Neuordnung dieses Sektors, die von den Körperschaften ein ständiges Nachdenken über die nach und nach getroffenen Entscheidungen (Beibehaltung mit oder ohne Maßnahmen, Verkauf von Antei-

len/Fusion/Veräußerung) erfordert.

- Beschluss des Rechnungshofs – Sektion für Autonomien – Nr. 19 von 2017 betreffs „*Leitlinien für die ordentliche Überprüfung von Gesellschaftsbeteiligungen – mit beigefügtem Standardformular für die Bestandsaufnahme und deren Ergebnisse gemäß Artikel 20 des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 175/2016*“.

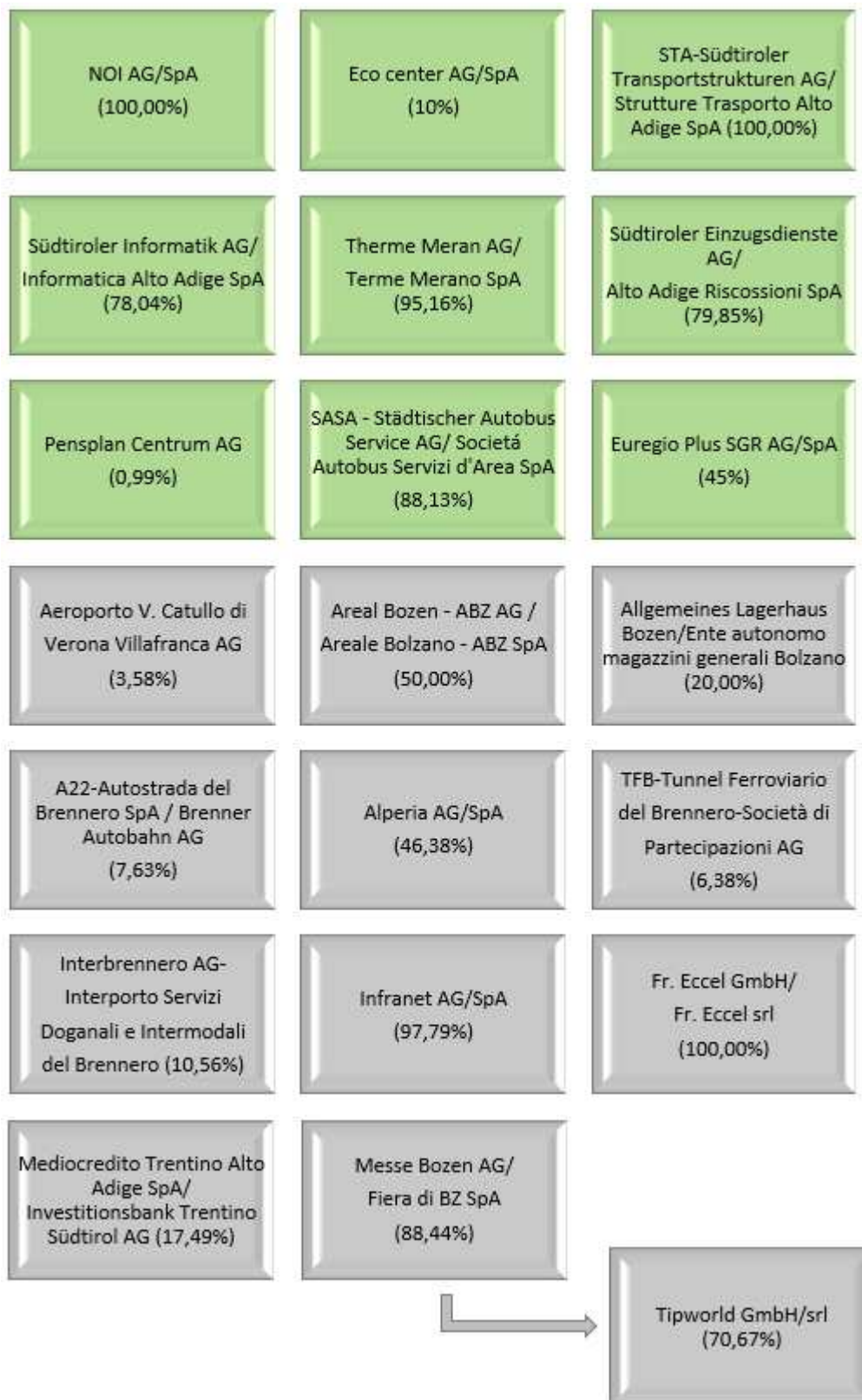
1.3 Die Beteiligungsgesellschaften im Überblick

Zum 31. Dezember 2021 war das Land an neunzehn Gesellschaften direkt und an einer Gesellschaft indirekt beteiligt. In sämtlichen Fällen handelt es sich um Kapitalgesellschaften, davon eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Fr. Eccel) – die anderen sind allesamt Aktiengesellschaften. Bei drei Gesellschaften (Noi, STA – Südtiroler Transportstrukturen und Fr. Eccel) besitzt das Land das gesamte Gesellschaftskapital, bei weiteren fünf Gesellschaften (Therme Meran, Infranet, Messe Bozen, Südtiroler Einzugsdienste und Südtiroler Informatik) besitzt das Land über 50 Prozent der Aktien.

Drei Gesellschaften sind börsennotiert, d. h. sie geben Finanzinstrumente in regulierten Märkten aus: Alperia, Euregio Plus SGR und Investitionsbank Trentino-Südtirol.

Dreizehn Beteiligungsgesellschaften sind zu 100 % öffentlich, die übrigen sieben sind gemischt, wobei sich das Gesellschaftskapital vorwiegend in öffentlicher Hand befindet. Neun Gesellschaften (Noi, Eco Center, STA-Südtiroler Transportstrukturen, Südtiroler Informatik, Therme Meran, Südtiroler Einzugsdienste, SASA, Euregio Plus SGR, Pensplan Centrum) gelten als Inhouse-Gesellschaften und sind allesamt im Verzeichnis nach Artikel 192 des Vergabekodexes (gesetzesvertr. Dekret Nr. 50/2016) eingetragen – es handelt sich dabei um das Verzeichnis der auftraggebenden Verwaltungen und Körperschaften, die eigene Inhouse-Gesellschaften direkt beauftragen.

Nachfolgend finden Sie eine Übersicht der Gesellschaften, an denen das Land Südtirol beteiligt ist, mit Angabe der jeweiligen Eigentumsanteile:



 Inhouse-Gesellschaften

Die folgende Übersicht zeigt die Betriebsergebnisse für den Dreijahreszeitraum 2018-2020 – den letzten verfügbaren Zeitraum, da die Bilanzen 2021 noch nicht genehmigt sind:

	2018	2019	2020
	Gewinn/Verlust	Gewinn/Verlust	Gewinn/Verlust
Inhouse-Gesellschaften und kontrollierte Gesellschaften:			
NOI AG	€ 371.284,00	€ 338.176,00	€ 132.085,00
Südtiroler Transportstrukturen AG – STA AG	€ 2.270,00	€ 5.025,00	€ 3.040,00
Südtirol Finance AG	€ 111.895,00	€ 1.284.904,00	(*)
Fr. Eccel GmbH	€ 107.728,00	€ 99.979,00	€ 79.069,00
Therme Meran AG	€ 570.901,00	€ 22.503,00	€ -2.180.916,00
Infranet AG	€ 66.715,00	€ 23.236,00	€ 86.799,00
Messe Bozen AG	€ 310.897,00	€ 69.792,00	€ - 918.980,00
Südtiroler Einzugsdienste AG	€ 303.084,00	€ 495.640,00	€ - 22.914,00
Südtiroler Informatik AG	€ 945.876,00	€ 889.474,00	€ - 587.015,00
Alperia AG	€ 27.155.151,00	€ 27.615.944,00	€ 30.518.726,00
Euregio Plus SGR AG	€ - 332.103,00	€ 339.129,00	€ 23.505,00
Eco Center AG	€ 975.054,00	€ 99.526,00	€ 63.398,00
Pensplan Centrum AG	€ - 6.006.693,00	€ 1.484.603,00	€ - 1.630.959,00
Areal Bozen – ABZ AG:	€ - 1.159.249,00	€ - 45.184,00	€ - 33.765,00
SASA AG	€ 51.177,00	€ 66.148,00	€ 7.820,00
Inhouse-Gesellschaften und kontrollierte Gesellschaften insgesamt:	€ 23.473.987,00	€ 32.788.895,00	€ 25.539.893,00
Andere Beteiligungsgesellschaften:			
Investitionsbank Trentino-Südtirol AG	€ 3.171.755,11	€ 4.028.084,00	€ 3.252.388,00
Interbrennero AG	€ - 1.001.566,00	€ - 457.870,00	€ 12.076,00
Brennerautobahn AG	€ 68.200.598,00	€ 87.086.911,00	€ 20.286.514,00
TFB – Tunnel ferroviario del Brennero – Finanziaria di Partecipazioni Spa	€ 78.683,00	€ 61.773,00	€ 1.745,00
Aeroporto V. Catullo di Verona Villafranca AG	€ - 6.903.357,00	€ 2.137.029,00	€ - 12.518.282,00
Andere Beteiligungsgesellschaften insgesamt:	€ 63.546.113,11	€ 92.855.927,00	€ 11.034.441,00
Gesamtsumme	€ 87.020.100,11	€ 125.644.822,00	€ 36.574.334,00

(*) Die Gesellschaft wurde mit Wirkung ab 1. Januar 2020 von der NOI AG übernommen.

II. Sachverhaltsdarstellung

2.1 Kontrollsysteme für die Beteiligungsgesellschaften

Auf Landesebene ist gemäß Artikel 63-bis des Landesgesetzes Nr. 1/2002 ein Governance-System nach einem Stern-Schema für beteiligte Einrichtungen vorgesehen, in dem die Gesellschaften von den fachlich zuständigen Abteilungen kontrolliert werden. Letzteren obliegen demnach die Aufsicht über den Geschäfts- und Organisationsverlauf, über die Dienstleistungsverträge sowie die Wahrnehmung der Rechte des öffentlichen Teilhabers. Der Abteilung Finanzen kommt hingegen die Erhebung der gegenseitigen Schulden und Forderungen von Land und Gesellschaft, die Erstellung des konsolidierten Haushaltes und die Einholung der buchhalterischen Daten und Informationen für die Erfüllung der Informations- und Veröffentlichungspflichten zu. Die Abstimmung zwischen dem Amt für Finanzaufsicht und den Einrichtungen erfolgt spätestens bei der Erstellung der Beschlussvorschläge, zumal das Amt den Sichtvermerk betreffend die ordnungsgemäße Buchführung erteilen muss, was jedoch oftmals vorab und in Form einer fachlichen Unterstützung der Abteilungen seitens des Amtes erfolgt. Nach Meinung des Direktors des Amtes für Finanzaufsicht handelt es sich um ein gut funktionierendes und wirksames System, da es voraussetzt, dass die beaufsichtigende Stelle in der Lage ist, die Einhaltung der vorgesehenen Standards zu bewachen, was wiederum spezifische Fachkenntnisse erfordert. In diesem Sinn erscheint die angewandte Lösung gegenüber dem Vorschlag, eine eigene Organisationseinheit für die Kontrolle der Einrichtungen mit öffentlicher Beteiligung zu schaffen, sinnvoller.

Die vom Land ausgeübten Kontrollen erfolgen im Wesentlichen in drei Schritten: einer Ex-ante-Kontrolle, bei der bereits vorab die wichtigsten Instrumente für die wirtschaftlich-finanzielle Planung und die Akten der außerordentlichen Verwaltung genehmigt werden; einer flankierenden Kontrolle, bei der regelmäßig Informationen zu Buchhaltung und anderen Bereichen ausgetauscht werden und ein Vertreter des Landes bei den Versammlungen anwesend ist; einer abschließenden Kontrolle mit Genehmigung des Jahresabschlusses nach der Prüfung durch das Amt für Finanzaufsicht.

Nach Meinung des Direktors des Amtes für Finanzaufsicht verfügt das Land über ein Informationssystem, das darauf ausgerichtet ist, sowohl die finanziellen Beziehungen zwischen Land und Gesellschaften als auch die Situation der jeweiligen Gesellschaft hinsichtlich Buchhaltung, Verwaltung und Organisation sowie die Ausführung der Dienstleistungsverträge und die Qualität der geleisteten Dienste zu verfolgen.

Insbesondere teilte der Direktor Folgendes mit:

- Die Gesamtergebnisse der Geschäftsführung des Landes, gemeinsam mit jener seiner Hilfskörperschaften, der Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung und der abhängigen Gesellschaften werden anhand des konsolidierten Haushaltes erhoben, der nach den Vorgaben des gesetzesvertretenden Dekrets 118/2011 erstellt wird. Der letzte konsolidierte Haushalt betreffend das Jahr 2020 wurde, wie im Landesgesetz über das Rechnungswesen¹¹ vorgesehen, von der Landesregierung mit Beschluss Nr. 923 vom 2. November 2021 und anschließend vom Landtag mit Beschluss Nr. 9 vom 11. November 2021 genehmigt sowie an die einheitliche Datenbank der öffentlichen Verwaltungen des Generalrechnungsamtes des Staates weitergeleitet.
- Die gegenseitigen Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen dem Land, seinen Hilfskörperschaften, den Beteiligungsgesellschaften und den abhängigen Gesellschaften werden

¹¹ Landesgesetz vom 29. Januar 2002, Nr. 1

jährlich von der Abteilung Finanzen überprüft. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sind Teil des jährlichen Berichts über die Verwaltung im Anhang zur allgemeinen Rechnungslegung. Es handelt sich dabei um Informationen, die von den jeweiligen Prüfungsorganen bestätigt werden¹² und anhand derer etwaige Unstimmigkeiten auf analytische Art und Weise sichtbar gemacht werden, wobei die entsprechende Begründung angegeben wird. Für das Jahr 2021 bescheinigte das Rechnungsprüferkollegium in der Sitzung vom 9. November 2021 die Wirksamkeit der vom Land angewandten Maßnahmen, zumal das Land bei Unstimmigkeiten im Wesentlichen für geeignete Korrekturverfahren gesorgt habe, um diese zu beheben.

- Durch das Amt für Finanzaufsicht erfolgt ein Prüfungsverfahren betreffend die Jahresabschlüsse jeder Gesellschaft, die dem Land als Teilhaber vor ihrer Genehmigung in der Versammlung übermittelt werden. Für jeden Jahresabschluss wird ein eigener Bericht erstellt, in dem die grundlegenden Informationen und Daten aus den Bilanzunterlagen analysiert werden und etwaige Anmerkungen der Kontrollorgane der Gesellschaft festgehalten werden, damit die Landesregierung entsprechend Beschluss fassen kann. Zudem enthält der Bericht Angaben zum Ende der Mandate der Gesellschaftsorgane, sodass die Landesregierung für die entsprechenden Namhaftmachungen sorgen kann.
- Im Besonderen legt die Landesregierung in den einzelnen Dienstleistungsverträgen die Verwaltungsziele fest, an denen sich die Beteiligungsgesellschaft orientieren muss, wobei qualitative und quantitative Parameter gelten. Die zuständigen Landesabteilungen überprüfen die Erreichung dieser Ziele im Rahmen der in den Dienstleistungsverträgen vorgesehenen Rechnungslegungspflichten.
- Die fachlich zuständigen Landesabteilungen machen die Rechte eines Aktionärs einer Kapitalgesellschaft geltend, wie im Zivilgesetzbuch, in den Satzungen und in etwaigen Gesellschaftervereinbarungen vorgesehen. Die wichtigsten Rechte betreffen die Bestellung und die Abberufung der Verwalter, das Stimmrecht in der Versammlung, die Genehmigung der Satzungsänderungen und die Einbringung von Kapital.
- Die Landesregierung und die fachlich zuständigen Abteilungen üben eine ähnliche Kontrolle über die Inhouse-Gesellschaften aus, die konkret in der Ausübung eines maßgeblichen Einflusses sowohl auf die strategischen Ziele als auch auf die bedeutenden Entscheidungen der abhängigen Gesellschaft im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe c) des ETGÖB bestehen.
- Gemäß Artikel 108-quinquies der Geschäftsordnung des Landtags legt der Landesrat für Finanzen bis Ende Mai jedes Jahres dem Landtag einen Bericht über die Gesellschaften mit Landesbeteiligung und die vom Land abhängigen Gesellschaften vor.
- Für jede Gesellschaft, an der das Land – auch in Form von Minderheitsbeteiligungen – beteiligt ist, veröffentlicht und aktualisiert das Land jährlich auf seiner Internetseite im Bereich „Transparente Verwaltung“ die Daten und Information gemäß Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe b) des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 33/2013. Insbesondere handelt es sich dabei um die Daten betreffend die Bezeichnung der Gesellschaft, das Ausmaß der Beteiligung der Verwaltung, die zuerteilten Aufgaben und die Tätigkeiten, die zugunsten der Verwaltung geleistet werden, oder die in Auftrag gegebenen öffentlichen Dienstleistungen, die Laufzeit der Verpflichtung, den Gesamtbetrag, mit dem der Haushalt der öffentlichen Verwaltung aus

¹² Hierbei handelt es sich um eine zweifache Bestätigung, sowohl durch das Prüfungsorgan des Landes als auch durch jenes der Gesellschaft.

welchem Grund auch immer jährlich belastet wird, die Anzahl an Vertretern der öffentlichen Verwaltung in den Leitungsgremien, die Bezüge, die insgesamt jedem davon zustehen, die Bilanzergebnisse der letzten drei Geschäftsjahre und die Beauftragung der Verwalter der Gesellschaft mit dem Gesamtbetrag der entsprechenden Bezüge.

- Im Einklang mit Artikel 17 des Gesetzesdekrets Nr. 90/2014 und dem entsprechenden Durchführungsdekret, dem Ministerialdekret vom 25. Januar 2015, übermittelt das Land dem Finanzministerium jährlich folgende Informationen: Umfang der Beteiligung, Eckdaten der Gesellschaft, Informationen zum Tätigkeitsbereich, zum Jahresabschluss, zu den Aufgaben, die gegenüber der öffentlichen Verwaltung erfüllt werden, und den Tätigkeiten, die in Auftrag gegeben wurden, die Beträge, mit denen der öffentliche Haushalt aus welchem Grund auch immer jährlich insgesamt belastet wird, sowie Angaben zu den Vertretern der öffentlichen Verwaltung in den Leitungsgremien, wobei mitgeteilt wird, um welche Position es sich jeweils handelt und welche Bezüge dafür ausbezahlt werden. Zudem werden gemäß Artikel 60 Absatz 3 des gesetzesvertretenden Dekrets 165/2001 auch Informationen zu den Personalkosten jeglicher Art übermittelt.

Im Wirtschafts- und Finanzdokument 2021-2023¹³ war ab 2021 Folgendes vorgesehen: „Einführung eines neuen Kontrollsystems mit dem Zweck die Performance und die Ausgaben der vom Land beteiligten Gesellschaften besser kontrollieren zu können. Das System soll sich auf mehreren hierarchischen Ebenen entwickeln und seine Tätigkeiten der Überwachung und Berichterstattung gemäß den von Landesgesetzen vorgegebenen Leitlinien durchführen.“ Diesbezüglich hat das Amt für Finanzaufsicht präzisiert, dass der Informationsaustausch sowohl hinsichtlich der Buchhaltungsdaten als auch anderer Bereiche sowie auch die Koordination zwischen den Kontrolleinheiten innerhalb der Gesellschaft (Kontrollorgane, mit der Abschlussprüfung beauftragte Gesellschaft, Aufsichtsrat) und den fachlich zuständigen Landesabteilungen verstärkt wurden. Im Wesentlichen zielte man nicht so sehr darauf ab, ein neues formalisiertes und strukturiertes Kontrollsystem aufzubauen, sondern vielmehr die Überwachung des Geschäftsgangs, vor allem in Bezug auf den Zeitraum des Notstandes, anhand der bislang verwendeten Instrumente, wie die Jahreszwischenbilanz und die periodischen Berichte, die in den Dienstleistungsverträgen, in den Gesellschaftervereinbarungen oder einfach in der Ausübung der Mandatsbefugnisse vorgesehen sein sollten. Die Ergebnisse dieser Überwachung werden in einem Vermerk für die Landesregierung festgehalten, die auf der Grundlage der erhaltenen Informationen den Einrichtungen entsprechende Anweisungen zu den erforderlichen Maßnahmen erteilt.

In Artikel 6 des ETGÖB werden zum Zwecke der Rationalisierung der Governance der öffentlich kontrollierten Gesellschaften die grundlegenden Prinzipien für die Organisation und die Führung dieser Unternehmen nach den Kriterien der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit festgelegt.

Der Direktor des Amtes für Finanzaufsicht erklärte dazu Folgendes:

Die Verwendung zusätzlicher Instrumente für die Corporate Governance bleibt den Verwaltern jeder Gesellschaft überlassen, die im Sinne der Artikel 2380-bis und 2086 des Zivilgesetzbuches verpflichtet sind, die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung des Gesellschaftszwecks zu ergreifen sowie eine Organisations-, Verwaltungs- und Buchführungsstruktur zu schaffen, die der Art und der Größe des Unternehmens entspricht. Bei der Jahresversammlung, die zur Genehmigung des Jahresabschlusses einberufen wird, erstattet das Verwaltungsorgan der Gesellschaft den Gesellschaftern

¹³ genehmigt mit Beschluss der Landesregierung Nr. 462 vom 30. Juni 2020

Bericht.

Zudem hat jede Gesellschaft ein Kontrollorgan, dem die Aufsicht über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der Satzung obliegt, sowie eine Einheit, die mit der Abschlussprüfung beauftragt ist.

Des Weiteren hat ein Großteil der Gesellschaften im Sinne des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 231/01 das sogenannte Organisationsmodell 231 (samt Plan zur Korruptionsprävention)¹⁴ umgesetzt und eine Aufsichtsstelle mit unabhängigen Initiativrechten und Kontrollbefugnissen eingerichtet, deren Aufgabe es ist, über die korrekte Funktionsweise und die Einhaltung des Modells zu wachen sowie für eine entsprechende Aktualisierung zu sorgen.

Bei kleinen Gesellschaften könnte sich die Einrichtung weiterer Kontrolleinheiten in Bezug auf Größe, Eigenschaften und Komplexität des Unternehmens gemäß dem allgemeinen Prinzip der Verhältnismäßigkeit als überzogen erweisen.

In Bezug auf etwaige Governance-Maßnahmen oder -Instrumente, die von der Messe Bozen AG vorgesehen wurden, wurde von der Gesellschaft mitgeteilt, dass es angesichts der begrenzten Größe des Unternehmens und der geringen Komplexität der Personalsituation und der Verwaltung nicht für notwendig befunden wurde, eine Ad-hoc-Aufsichtsstelle vorzusehen.

Stattdessen wurde ein Ethik-Kodex eingeführt, *„der wesentlicher Bestandteil des Organisations- und Kontrollmodells ist und in dem die Prinzipien, nach denen sich die Gesellschaft in der Ausübung ihrer Tätigkeiten richtet, festgehalten sind. Die in diesem Dokument angeführten verbindlichen Grundsätze müssen von allen Vertretern des Unternehmens, von den Mitarbeitern und jeglichen anderen Personen, die direkt oder indirekt im Namen oder im Auftrag der Gesellschaft handeln, eingehalten werden. Die Aufsichtsstelle ist dafür verantwortlich, für die Verbreitung des Wissens über den Ethikkodex und seines Verständnisses zu sorgen sowie seine Anwendung seitens aller Betroffenen zu überwachen.“*

Das Organisations- und Kontrollmodell sieht ein Sanktionssystem für den Fall etwaiger Verstöße gegen die darin enthaltenen Bestimmungen, einschließlich jener des Ethikkodex, vor.

Im Ethikkodex sind außerdem spezifische Vorgaben zur Regelung der Beziehungen zu Kunden, Lieferanten und Partnern, Behörden und Institutionen vorgesehen.“

Betreffend etwaiger Governance-Maßnahmen oder -Instrumente wurden auch die Jahresberichte zur Unternehmensführung der Gesellschaften STA AG und NOI AG für das Geschäftsjahr 2020 analysiert. Aus diesen Berichten geht hervor, dass die Gesellschaften weder eine Ad-hoc-Kontrollstelle eingerichtet haben, noch wurde es für notwendig befunden, Programme zur sozialen Verantwortung anzuwenden. Stattdessen wurden ein Ethik-Kodex und ein Regelwerk für die Vergabe von Berateraufträgen sowie andere interne Regelungen eingeführt. Insbesondere hat die STA AG eine Regelung für die Beschaffung von Gütern und die Vergabe von Dienstleistungs- und Bauaufträgen sowie eine Regelung für Ankäufe in Regie erstellt, während die Gesellschaft NOI ein Regelwerk für Beschaffungen, eines für die Beschaffungsstelle und ein weiteres für die Personalaufnahme ausgearbeitet hat.

Die Gesellschaften haben also beschlossen, über die gesetzlichen Vorgaben hinaus nur wenige Instrumente für die Corporate Governance vorzusehen, um die Abläufe nicht zu erschweren.

Was die Aufsicht über diese Maßnahmen seitens des kontrollierenden Gesellschafters und der fachlich zuständigen Landesabteilung betrifft, wurde die Tätigkeit der Abteilung Mobilität untersucht, die

¹⁴ Gemäß gesetzvertretendem Dekret 231/01, mit dem die Verantwortung des Arbeitgebers und des Unternehmens im Falle von widerrechtlichen Handlungen seitens der Mitarbeiter geregelt wurde, kann der Arbeitgeber sich vor rechtlichen Folgen schützen, wenn er beweisen kann, dass er ein geeignetes Organisations-, Verwaltungs- und Kontrollmodell zur Vorbeugung gegen etwaige Vergehen seitens der Mitarbeiter (sogenanntes „Organisationsmodell 231“) angewandt und eine Aufsichtsstelle mit der Überwachung der Umsetzung desselben beauftragt hat.

erklärte, im Allgemeinen zusätzlich zu den entsprechenden Kontrollaufgaben betreffend die Inhouse-Gesellschaften STA und SASA eine Kontrolle über die operative Tätigkeit der Beteiligungsgesellschaften auszuüben, während der Bereich Buchhaltung und Finanzen vom Amt für Finanzaufsicht überwacht wird.

Mit Bezug auf die Governance-Instrumente gemäß Artikel 6 des ETGÖB wird also weder von der Abteilung Mobilität noch vom kontrollberechtigten Gesellschafter eine spezifische Aufsichtstätigkeit ausgeübt.

2.2 Das Risiko einer Unternehmenskrise

In Bezug auf die Ausarbeitung eines Programms zur Bewertung des Risikos einer Unternehmenskrise erklärte das Amt für Finanzaufsicht, dass die vom Land abhängigen Gesellschaften jedes Jahr zum Abschluss des Geschäftsjahres einen Jahresbericht zur Unternehmensführung erstellen, der gleichzeitig mit dem Jahresabschluss veröffentlicht wird und eine vom Verwaltungsorgan der Gesellschaft ausgearbeitete Bewertung des Risikos einer Unternehmenskrise beinhaltet.

Fast alle vom Land abhängigen Gesellschaften haben von Anfang an das Programm für die Bewertung des Risikos einer Unternehmenskrise eingeführt, während nur wenige eine entsprechende Aufforderung vom Amt für Finanzaufsicht erhalten haben und um eine entsprechende Standardvorlage ersucht haben.

Zu diesem Zweck empfahl das Amt für Finanzaufsicht mit Schreiben Prot. 31570 vom 16. Januar 2020 den vom Land abhängigen Gesellschaften die Anwendung des vom gesamtstaatlichen Berufsverband der Wirtschaftsprüfer und Buchhaltungsexperten am 7. März 2019 genehmigten Dokuments betreffend den Jahresbericht zur Unternehmensführung samt Programm zur Bewertung des Risikos einer Unternehmenskrise.

Das Amt für Finanzaufsicht bestätigt, dass die Verwaltungsorgane der öffentlich kontrollierten Gesellschaften diese Bewertung auf der Grundlage verschiedener Indikatoren durchführen, die je nach Art der Tätigkeiten und Größe des Unternehmens definiert werden; der Gesellschafter wird im Rahmen der Versammlung für die Genehmigung des Jahresabschlusses darüber informiert.

Zu den am häufigsten herangezogenen Kriterien gehören beispielsweise folgende: ROE (Return on Equity), ROI (Return on Investment), ROA (Return On Asset), ROS (Return on Sales), EBITDA (Bruttobetriebsgewinn), nicht bereinigtes EBIT (Earnings Before Interest, Taxes) usw.

Dabei handelt es sich um Kennzahlen, die häufig als Parameter für die Betriebsrentabilität herangezogen werden.

Diese Indikatoren werden tabellarisch zusammengefasst und in Bezug auf die verschiedenen Geschäftsjahre miteinander verglichen, um eine Analyse der Werte hinsichtlich etwaiger sich abzeichnender Tendenzen zu erleichtern.

Für jeden Indikator wird eine Warnschwelle festgelegt.

Laut den Mitteilungen der Abteilung Mobilität wird bei den Beteiligungsgesellschaften ein Jahresbericht zur Unternehmensführung eingefordert, es besteht jedoch offenbar keine spezifische Prüftätigkeit seitens der Abteilung selbst, die in Bezug auf die Überprüfung des Bereichs Buchhaltung und Finanzen auf das Amt für Finanzaufsicht verweist.

Die Messe Bozen AG gab an, für das Bewertungsprogramm kein formelles Dokument auszuarbeiten, sondern einen Jahresbericht zur Unternehmensführung zu erstellen, der auch die Bewertung des Risikos einer Unternehmenskrise behandle. Intern würden zum Zwecke einer regelmäßigen

Kontrolle und Überprüfung die Jahreszwischenbilanz, der Finanzplan, die Bilanz und die im Laufe des Jahres aktualisierte Bilanz erstellt; das operative Führungsmodell und das operative Modell für Führung und Kontrolle würden die gebotenen Verfahrens- und Verhaltensweisen abrunden. Die Überprüfungen würden zu keinem Zeitpunkt beziehungsweise in keiner formellen Maßnahme festgeschrieben.

Insbesondere wurde im letzten Jahresbericht zur Unternehmensführung, der im Rahmen des Audits eingeholt und geprüft wurde, erklärt, dass acht für die frühzeitige Erkennung einer etwaigen Unternehmenskrise geeignete Indikatoren festgelegt und überwacht worden seien. Für jeden Indikator sei eine Warnschwelle festgelegt worden, d. h. eine Situation, die auf die Überschreitung der Parameterwerte einer normalen Funktionsweise hinweist, woraus das Risiko einer potenziellen Beeinträchtigung des wirtschaftlichen, finanziellen und vermögensrelevanten Gleichgewichts der Gesellschaft hervorgehen kann. Für die Untersuchung der Bilanzen wird auf den Absatz des Jahresberichts zur Unternehmensführung betreffend die Lage der Gesellschaft und den Geschäftsgang verwiesen, in dem die Daten des Geschäftsjahres 2020 und der drei vorangehenden Geschäftsjahre analysiert werden, um ein besseres Verständnis des Geschäftsgangs zu ermöglichen und etwaige wirtschaftliche oder finanzielle Ungleichgewichte auszumachen.

Im selben Bericht wird erklärt, dass das Verwaltungsorgan aufgrund der Ergebnisse der Überwachungstätigkeit betreffend die Einhaltung der Vorgaben gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 14 Absätze 1, 3, 4, und 5 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 175/2016 das Risiko einer Unternehmenskrise für die Messe Bozen AG ausschließe, da trotz einer möglicherweise weiterhin andauernden Pandemie im Jahr 2021 die Wirtschafts-, Finanz- und Vermögenslage der Gesellschaft nicht in einem Maße beeinträchtigt worden sei, das die Unternehmensfortführung gefährden könnte.

Aus der Prüfung des Jahresberichts zur Unternehmensführung für das Geschäftsjahr 2020 der STA AG und der NOI AG ging hervor, dass beide Gesellschaften bei der Ausarbeitung des Bewertungsprogramms quantitative, also buchhalterische Indikatoren/Richtwerte heranziehen, um den Gesundheitszustand der Gesellschaft zu analysieren und zu überwachen.

Es handelt sich einerseits um Indikatoren/Richtwerte aus dem Bereich Vermögen und Finanzen, aus denen die Liquidität, also die Fähigkeit der Gesellschaft, den aktuellen Verpflichtungen nachzukommen, hervorgeht; zudem werden auch wirtschaftliche Indikatoren/Richtwerte herangezogen, anhand derer die Rentabilität der Gesellschaft, also die Fähigkeit, genügend Einnahmen zu erwirtschaften, um die Betriebskosten abzudecken, bestimmt werden kann.

Auch für diese Gesellschaften wurde das Risiko einer Unternehmenskrise ausgeschlossen.

2.3 Bewertung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit und Rationalisierung der Beteiligungen

Wie bereits erwähnt ist die Autonome Provinz Bozen-Südtirol gemäß Artikel 1 Absatz 4 des Landesgesetzes Nr. 12/2007 nicht befugt, Gesellschaften zu gründen, deren Zweck die Herstellung von Gütern oder Erbringung von Dienstleistungen sind, die für die institutionellen Ziele des Landes nicht zwingend erforderlich sind. Auch darf das Land keine direkten Beteiligungen an Gesellschaften aufnehmen oder halten, die keine Güter oder Dienstleistungen bereitstellen, wenn diese im jeweiligen Zuständigkeitsbereich nicht im Allgemeininteresse liegen, selbst wenn es sich nur um Minderheitenbeteiligungen handelt.

Nach der vorherrschenden Auslegung in Rechtslehre und Rechtsprechung muss dieses Verbot so verstanden werden, dass auf eine Gesellschaft nur dann zurückgegriffen werden kann, wenn dies

einem öffentlichen Zweck dient, der aus den institutionellen Zielsetzungen des Landes hervorgeht; zudem muss das Heranziehen einer Gesellschaft für die Erreichung dieser Ziele zwingend erforderlich sein.

Dementsprechend müssen die Entscheidungen des Landes sowohl bei der Gründung der Gesellschaft oder bei der Aufnahme der Beteiligung als auch bei der Beibehaltung der Beteiligung auf entsprechenden Zielsetzungen hinsichtlich der Betriebsführung und der effizienten Verwaltung sowie auf der Überwachung der Erreichung dieser Ziele fußen.

Die Gründung der Gesellschaften mit Landesbeteiligung erfolgte in allen Fällen im Einklang mit den genannten Gesetzesbestimmungen, sodass eine analytische Angabe der Gründe und Zielsetzungen, die eine dahingehende Entscheidung auch im Sinne der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit und der finanziellen Nachhaltigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 1 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 175/2016 rechtfertigen, nicht erforderlich. Dennoch ersuchte das Land letztthin um die Ausarbeitung von wirtschaftlich-finanziellen Prognosen vor der Vergabe von Dienstleistungsverträgen, um sowohl das finanzielle als auch das wirtschaftliche Gleichgewicht der Betriebsführung im Laufe der Zeit zu überprüfen.

Was im Besonderen die Direktvergabe an Inhouse-Einrichtungen betrifft, teilt der Direktor des Amtes für Finanzaufsicht mit, dass die Pflicht zur Begründung gemäß Artikel 192 Absatz 2 des Vergabekodex mittels detaillierter vergleichender Studien auf der Grundlage von geeigneten Benchmark-Werten, darunter etwa die von den Behörden für die jeweilige Branche festgelegten Standardpreise oder die offiziellen Preistabellen, erfüllt wird.

Was die Festlegung der Zielsetzungen betrifft, sollten diese im Falle von Inhouse-Gesellschaften im Dienstleistungsvertrag oder in einem darin erwähnten Dokument angegeben werden.

Aus der Prüfung der Dienstleistungsverträge, die vom Land mit der Südtiroler Informatik AG, der Therme Meran AG und der Euregio Plus SGR AG abgeschlossen wurden, ging allerdings keine Festlegung von klaren und quantifizierten Betriebsführungszielen hervor.

Das Dreijahresprogramm und das Jahresprogramm der Südtiroler Informatik AG und der Therme Meran AG beinhalten keine Beschreibung der Zielsetzungen und Parameter für die Projekte, sondern lediglich die Angabe der finanziellen Ressourcen für die Projekte oder Dienstleistungen.

Dabei ist die Festlegung der Ziele nicht nur im Sinne der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Maßnahmen und der Entscheidungen zwecks einer Rationalisierung der Beteiligungen erforderlich, sondern sie dient auch als Grundlage für die fortlaufende Überwachung der Beteiligungsgesellschaften, die von der Landesregierung im Beschluss Nr. 134/2010 vorgesehen wurde. Darin wurden die grundlegenden Verhaltensregeln für die Verwaltung der Beziehungen zu den abhängigen Gesellschaften festgelegt, wozu auch die Erstellung einer Jahreszwischenbilanz und eine laufende Benachrichtigung der fachlich zuständigen Ressorts über den Verlauf der Tätigkeiten der Gesellschaft und über die wichtigsten Ereignisse in der Betriebsführung gehören.

Es liegt auf der Hand, dass das Land die Betriebsführung umso besser überwachen kann und umso angemessenere und vorteilhaftere Entscheidungen treffen kann, je detaillierter die Ziele definiert werden.

Die Landesregierung führte in Anwendung des Artikels 1 Absatz 5 des Landesgesetzes Nr. 12/2007 mit Beschluss Nr. 1460 vom 28. Dezember 2017 eine außerordentliche Revision aller direkten und indirekten Beteiligungen an Gesellschaften in Form einer Bestandsaufnahme zum 23. September 2016 durch.

Die erste der regelmäßigen Bestandsaufnahmen, die im Artikel 1 Absatz 5/bis des genannten Landesgesetzes im Abstand von jeweils drei Jahren vorgesehen sind, erfolgte mit Beschluss Nr. 1077 vom 14. Dezember 2021, nachdem der Stichtag vom 31. Dezember 2020 aufgrund des Covid-19-Notstandes um ein Jahr verschoben worden war.

Aus einer Prüfung beider Maßnahmen sowie der diesbezüglich erstellten Dokumentation ging hervor, dass das Land korrektermaßen einen Rationalisierungsprozess eingeleitet hat, der sich ausgehend von der Situation, die zum 23. September 2016 erhoben wurde, etappenweise fortsetzt, wobei auch die Entwicklung der sozioökonomischen Lage auf angemessene Weise berücksichtigt wird. Es wurde kein Bericht über die Umsetzung des Plans für die außerordentliche Rationalisierung genehmigt, die in der Tat im Landesgesetz Nr. 12/2007 nicht vorgesehen ist, sondern lediglich im gesetzvertretenden Dekret Nr. 175/2016. Allerdings muss hervorgehoben werden, dass in den Prämissen zum Beschluss betreffend die periodischen Überprüfungen ausdrücklich auf die Umsetzung des ersten Plans Bezug genommen wird.

Die Begründungen, die angeführt wurden, um sowohl Abänderungen als auch die Beibehaltung der Beteiligungen zu rechtfertigen, erlauben Rückschlüsse auf die Bewertungen betreffend Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit und die Erfüllung der Zielsetzungen gemäß Artikel 1 Absatz 4/bis sowie hinsichtlich der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit und finanziellen Nachhaltigkeit der Entscheidungen.

So wurde die Beibehaltung der Beteiligungen an Gesellschaften, die Verluste schreiben, damit gerechtfertigt, dass diese für die weitere Verfolgung der institutionellen Ziele als zwingend notwendig befunden wurde. Dabei wurde der Möglichkeit, das wirtschaftliche Gleichgewicht wieder zu erlangen, sowie der Tatsache, dass ein Verlust in Anbetracht der von der Gesellschaft ausgeübten Tätigkeit als normal betrachtet werden kann, (z. B. im Fall der Areal Bozen AG, die eine Projektgesellschaft ist) Rechnung getragen. Parallel dazu wurde die Entscheidung für eine Rationalisierung der Beteiligungen an Gesellschaften, die Gewinne erwirtschaften, damit begründet, dass keine zwingende Notwendigkeit für die weitere Verfolgung der institutionellen Ziele bestehe oder die öffentliche Hand sich für eine andere Handhabung der übertragenen Dienste entschieden habe.

Nach Angaben des Direktors des Amtes für Finanzaufsicht werden im Falle von Gesellschaften, die einer gemeinsamen Kontrolle unterliegen, die Koordinierungsmethoden zur Festlegung einer einheitlichen Richtlinie über die zu ergreifenden Rationalisierungsmaßnahmen in der Regel in Gesellschaftervereinbarungen festgehalten. Sollten keine Vereinbarungen vorliegen, erfolgt ein Gespräch zwischen den gesetzlichen Vertretern auch auf der Grundlage eines Informationsaustausches, der im Vorfeld zwischen den beteiligten Verwaltungen stattfindet. Bei den Inhouse-Gesellschaften ist hingegen die Gründung eigener Koordinierungsbeiräte oder -versammlungen vorgesehen.

In den „Richtlinien für die internen Kontrollen während des Covid-19-Notstands“ wies die Sektion für die Autonomien des Rechnungshofes darauf hin, dass es infolge der pandemiebedingt plötzlich aufgetretenen außerordentlichen Situation notwendig geworden sei, die Faktoren für ein frühzeitiges Erkennen etwaiger Unternehmenskrisen genau zu analysieren. Dabei sollte abgeschätzt werden, ob das Ungleichgewicht der Gesellschaft mit öffentlicher Beteiligung auf falsche Entscheidungen oder auf externe, unvorhersehbare und außergewöhnliche Faktoren zurückzuführen ist. Diese Art der Analyse wurde für die Gesellschaften mit Landesbeteiligung nicht durchgeführt, da man der Ansicht war, dass der Notstand keine erhebliche Schieflage der Bilanzen der Gesellschaften verursacht habe: Abgesehen von der Areal Bozen AG, deren Verluste – wie bereits erwähnt – zu erwarten waren, haben weitere sechs Gesellschaften Verluste verzeichnet, wobei diese Situation als vorübergehend eingeschätzt wurde¹⁵.

Was die Mitteilungspflichten betrifft, so gab der Direktor des Amtes für Finanzaufsicht an, dass die Informationen betreffend die Beteiligungen ins vom italienischen Schatzamt betriebene Portal für die Erfassung der Beteiligungen eingegeben und die Maßnahmen zur Bestandsaufnahme umgehend der Kontrollsektion des Rechnungshofes gemeldet worden seien. Diesbezüglich gingen keine An-

¹⁵ Es handelt sich um Gesellschaften, die sich gezwungen sahen, ihre Tätigkeiten auszusetzen oder stark zu reduzieren (Therme Meran, Messe Bozen, Aeroporto Valerio Catullo), Gesellschaften, deren Situation mit den Finanzmärkten zusammenhängt (Pensplan), Gesellschaften, die Forderungen nicht eingetrieben haben (Südtiroler Einzugsdienste), oder solche, die mit außerordentlichen und einmaligen Kosten konfrontiert waren (Südtiroler Informatik AG).

merkungen ein.

Es wurde der spezifische Fall der Abteilung Mobilität mit den Entscheidungen, die hinsichtlich der Gesellschaften mit Landesbeteiligung in diesem Zuständigkeitsbereich getroffen wurden, untersucht. Dabei galt ein besonderes Augenmerk den Gesellschaften Aeroporto Valerio Catullo S.p.A. und Interbrennero S.p.A.

Für diese Gesellschaften wurden die im Zuge der mit Beschluss der Landesregierung Nr. 1460 vom 28. Dezember 2017 genehmigten Bestandsaufnahme der Beteiligungen an Gesellschaften Rationalisierungsmaßnahmen vorgesehen, nämlich die Abtretung/Veräußerung der jeweiligen Anteile; anschließend wurden diese Gesellschaften im Rahmen der periodischen Überprüfung gemäß Beschluss der Landesregierung Nr. 1077 vom 15. Juni 2021 aufgrund des Schreibens der Abteilung Mobilität Prot.-Nr. 918997 vom 22. November 2021 und ausgehend von einigen kurzen Überlegungen dazu aus dem Plan für die Rationalisierungsmaßnahmen ausgeschlossen.

III. Schlussfolgerungen

Aus den mündlichen und schriftlichen Mitteilungen sowie aus den eingesehenen Dokumenten geht insgesamt hervor, dass das Landesamt für Finanzaufsicht einen Prozess zur Stärkung der Governance der Gesellschaften mit Landesbeteiligung eingeleitet hat, um im Sinne der Rechtmäßigkeit die Einhaltung der Bestimmungen im Bereich der öffentlichen Beteiligungen zu gewährleisten und auf inhaltlicher Ebene eine effiziente, wirtschaftlich vorteilhafte und wirksame Handhabung derselben zu erzielen.

Dies zeigte sich insbesondere im Zuge dokumentierter Untersuchungen im Hinblick auf die Vorab-Genehmigung der Instrumente zur Wirtschafts- und Finanzplanung, zur Genehmigung des Jahresabschlusses und zur außerordentlichen Revision und periodischen Überprüfung der Gesellschaftsbeteiligungen hervor.

Es handelt sich um einen Prozess, der zweifelsohne auch weiterhin vorangebracht werden muss, um ein Governance-System zu erlangen, das – wie aus der eingangs erwähnten Anmerkung der Abteilung Finanzen bezüglich eines Vorschlags für eine Regelung dieser Materie hervorgeht – für die Vereinheitlichung und Koordinierung der Prüfungs- und Ausrichtungsmaßnahmen geeignet sein muss, die von den verschiedenen Landesstellen in Bezug auf die jeweiligen Führungsgremien ergriffen werden; dabei wird zwischen verschiedenen Arten der Kontrolltätigkeiten unterschieden und eine Reihe an Instrumenten ermittelt, die eine umgehende und wirksame Funktionsweise erlauben.

Der Erlass der genannten Regelung könnte ein nützliches Instrument zur Festlegung klarer Regeln für alle Beteiligungsgesellschaften und für jene Landesstellen sein, die für die Verwaltung der Beteiligungen im Rahmen ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs verantwortlich sind. Die Ausarbeitung eines detaillierten Überwachungssystems, in dem die verschiedenen Rollen, Aufgaben und Tätigkeiten definiert werden und das von der bereits bestehenden Koordinierung des Amtes für Finanzaufsicht flankiert würde, könnte ein stärkeres Bewusstsein über die bestehenden Verpflichtungen sowie eine einheitliche Vorgehensweise seitens der Beteiligungsgesellschaften und der Landesstellen fördern.

Insbesondere würde damit die Bedeutung gewisser Obliegenheiten hervorgehoben, wie etwa die Ausarbeitung der Programme zur Bewertung des Unternehmensrisikos, mit dem Ziel, für alle Beteiligungsgesellschaften ein Dokument zur Ex-ante-Bewertung mit programmatischem Charakter zu erstellen; dadurch könnte die bisher angewandte Vorgehensweise, nach der dieses Dokument erst

im Nachhinein im Rahmen des Berichts zur Unternehmensführung ausgearbeitet wird, überwunden werden.

Die Überwachungsfunktion müsste selbstverständlich durch ein umfassendes Informationssystem unterstützt werden, das auf die Verwendung von Excel-Tabellen verzichtet und einen Echtzeit-Zugriff auf die wirtschaftlich-finanziellen Entwicklungen und die Geschäftsergebnisse ermöglicht. Ebenso müssten klare und einheitliche Instrumente der Rechnungslegung für den Jahresabschluss zum Einsatz kommen, mit denen zusätzlich zur wirtschaftlich-finanziellen Ebene auch die Performance des Unternehmens in all seinen Aspekten (z. B. Fähigkeit, auf die Bedürfnisse der Bürger als Leistungsempfänger einzugehen, Zielsetzungen hinsichtlich der Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft, Fairness und Transparenz, Qualität der geleisteten Dienste) erfasst werden können.¹⁶

Was die Bewertungen der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit betrifft, die auch für die Rationalisierung der Beteiligungen relevant sind, wird hervorgehoben, dass eine Voraussetzung dafür die Mitteilung seitens des Landes über die etwaige Erreichung der Verwaltungsziele oder die Einhaltung der qualitativen und quantitativen Standards der Leistungen sein sollte, die nicht immer aus den Jahresprogrammen oder den Dienstleistungsverträgen hervorgehen (s. beispielsweise Südtiroler Informatik AG, Therme Meran AG und Euregio Plus SGR AG).

Außerdem sei hervorgehoben, dass die strategischen Entscheidungen, die im Rahmen der Rationalisierung der Gesellschaften getroffen wurden, die in der Vergangenheit Verluste zu verzeichnen hatten, auch hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Nachhaltigkeit für das Land begründet werden müssten; diese Begründungen erfolgten bei den Gesellschaften Aeroporto Catullo und Interbrennero nicht in der erforderlichen analytischen Form.

Zusammenfassend wird empfohlen, den bereits eingeleiteten Koordinierungsprozess mit dem Governance-Modell der Beteiligungen zusammenzuführen, wobei als Grundlage die geltenden Bestimmungen und ein umfassendes Informationssystem dienen sollen.

Ein Follow-up zu den ausgesprochenen Empfehlungen wird innerhalb eines Jahres erfolgen.

12.05.2022

gez.

Cinzia Flaim

gez.

Elena Eccher

¹⁶ Zur weiteren Vertiefung siehe beispielsweise Dicorato, S.L. *La misurazione della performance nelle società a partecipazione pubblica: una proposta metodologica*, in *Economia Aziendale Online* ISSN online, 2019 und Dugato, M. *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, Munus, 2016.



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp