

Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung

- Einige wenig beachtete Aspekte -

Von Gunnar Schwarting, Mainz/Speyer*

Zusammenfassung: In Anbetracht der großen Bedeutung ausgelagerter Aktivitäten für die Aufgabenerfüllung und die Haushaltswirtschaft der Kommunen ist das Erfordernis eines konsequenten Beteiligungsmanagements inzwischen unbestritten. Während die Aufgabenstellungen und Instrumente in der Literatur ausführlich dargestellt sind, werden Akteure und Adressaten des Beteiligungsmanagements hingegen eher kurz erwähnt. Auch die organisatorischen Probleme und Konflikte beim Aufbau einer Beteiligungsverwaltung finden meist nur am Rande Berücksichtigung, obwohl sie für den Erfolg des Instruments von entscheidender Bedeutung sind. Schließlich sollte die Abgrenzung des Betrachtungsfeldes für das Beteiligungsmanagement überdacht werden. In diesem Beitrag wird dafür plädiert, auch Zweckverbände und Sparkassen in das Beteiligungsmanagement einzubeziehen.

1. Einführung

1.1 Zur Bedeutung der Beteiligungen in den Kommunen

Der Stellenwert kommunaler Unternehmen für die Aufgabenerfüllung einer Gemeinde ist seit jeher bedeutsam gewesen, hat indessen in den vergangenen 2 Jahrzehnten an Gewicht noch erheblich gewonnen. Viele kommunale Aktivitäten sind in diesem Zeitraum aus der Kernverwaltung in öffentlich-rechtliche Betriebe oder privatrechtliche Unternehmen überführt oder in bestehende Unternehmen eingegliedert worden. In vielen, namentlich mittleren und größeren Städten hat die Arbeit kommunaler Unternehmen eine Größenordnung erreicht, die der Kernverwaltung nur wenig nachsteht, ja sie nicht selten sogar übersteigt.¹

Die verwaltungsmäßige Begleitung der eigenen Unternehmen und Beteiligungen hat in den Kommunen lange Zeit nur wenig Aufmerksamkeit erfahren.² Eine gezielte Steuerung

* Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz und Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (schwarting@staedtetag-rlp.de). Der Autor dankt Maritha Dittmer, Dr. Dorothea Kalleicher und Stephan Kueßner für wertvolle Hinweise und Anregungen, bleibt aber für alle Fehler selbst verantwortlich. Im übrigen gibt der Beitrag die persönliche Auffassung des Autors wieder.

¹ S. dazu die sehr aufschlussreiche Übersicht bei Jan Hendrik Trapp/Sebastian Bolay, Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, difu-Materialien, Berlin 2003, S.42

² Ab Mitte der 80er Jahre hat sich die KGSt in mehreren Berichten mit der Steuerung von Beteiligungen beschäftigt, zu erwähnen sind vor allem die Berichte Kommunale Beteiligungen I: Steuerung und Kontrolle

der wirtschaftlichen Betätigung durch die Kommune selbst war eher die Ausnahme, vielmehr setzten die Unternehmen in der Regel ihre Ziele selbst. „Vielfach haben sich die Kommunen nach erfolgter Verselbständigung von Verwaltungseinheiten so verhalten, als wäre mit der Delegation jegliche Verantwortung für die übertragene kommunale Aufgabe mit übertragen worden. Dies hat in der Vergangenheit zu erheblichen Steuerungsdefiziten bei ... Beteiligungsunternehmen geführt.“³

1.2 Neue Herausforderungen für die Kommunen und ihre Beteiligungen

Dieses Bild hat sich allerdings in jüngerer Zeit deutlich verändert, Beteiligungsmanagement ist als eine wichtige Steuerungsaufgabe der Kommunen erkannt worden.⁴ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien einige wichtige Faktoren genannt, die für diesen Bedeutungswandel ursächlich sein dürften:⁵

- Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für kommunale Unternehmen haben sich im Zuge der Liberalisierung wichtiger Märkte deutlich verändert;⁶ die Unternehmen müssen rascher und flexibler auf sich ändernde Marktbedingungen reagieren, diese Volatilität erhöht die Risiken wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen. Dies gilt in Zukunft verstärkt auch für den Sparkassensektor, wenn die für die Bonitätsbetrachtung wichtige Gewährträgerhaftung entfällt.
- Das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) hat die Sensibilität hierfür deutlich geschärft, da es auch von kommunalen Unternehmen eine qualifizierte Risikosteuerung und eine Risikoberichterstattung verlangt.
- Die Liberalisierung der Märkte, aber auch der Konsolidierungsdruck in den Kernhaushalten hat viele Kommunen dazu veranlasst, strategische Partner für einzelne ihrer Unternehmen zu suchen; das hat sowohl den Marktwert eines Unternehmens, aber auch

der Beteiligungen KGSt-Bericht 8/1985 und Kommunale Beteiligungen II: Organisation der Beteiligungsverwaltung, KGSt-Bericht 9/1985. Deren Anregungen wurden allerdings erst allmählich von der Verwaltungspraxis aufgegriffen.

³ Gerd Schulte, Öffentliches Beteiligungscontrolling, Baden-Baden 1994, 23f.

⁴ Sehr interessant hierzu Sächsischer Rechnungshof, Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen – Beratende Äußerung vom 24.3.2003, S.45ff.

⁵ S. hierzu u.a. Hansdieter Schmid, Beteiligungsbericht, Beteiligungsmanagement und –controlling, Sachsenlandkurier Jg.14 (2003), 447f.

⁶ Vgl. zu dieser Begründung, Raimund Otto et al., Beteiligungsmanagement in Kommunen, Stuttgart 2002 S.60ff.

die nach einer (Teil-)veräußerung verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten ins Blickfeld gerückt.

- Hinzu kommen in nahezu allen Bundesländern Diskussionen über die Ausgestaltung des Gemeindefinanzrechts verbunden mit der Frage nach den Grenzen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung; in dem Zusammenhang haben verschiedene Bundesländer die Anforderungen an die Steuerung durch die Kommune als Eigentümerin erhöht⁷ und insb. das Instrument des Beteiligungsberichts⁸ – das schon seit längerem in einzelnen größeren Städten genutzt wurde – verpflichtend eingeführt.
- Schließlich wird der zu erwartende Übergang der Kommunen auf ein der kaufmännischen Buchführung angelehntes Rechnungswesen mittelfristig auch die Erstellung von „Konzernbilanzen“ ermöglichen und damit die Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung klarer hervorheben.⁹

Außerdem sollte nicht unerwähnt bleiben, dass in jüngster Zeit die Absicht zur Veräußerung städtischer Beteiligungen auch zum Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geworden ist;¹⁰ dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass der Zusammenhang zwischen kommunalen Unternehmen und der Kommune selbst in der Öffentlichkeit bewusster als noch in der Vergangenheit wahrgenommen wird.

In diesem kurzen Beitrag kann ein auch nur cursorischer Überblick über alle Aspekte der Thematik nicht gegeben werden, vielmehr sollen einige Fragestellungen zur Sprache kommen, die in der einschlägigen Literatur bislang überraschend wenig Beachtung gefunden, in der Praxis hingegen einige Relevanz haben. Zunächst soll die gängige Differenzierung zwischen strategischem und operativem Controlling in Frage gestellt werden. Zum zweiten ist der Blick auf die Wechselbeziehungen zwischen den Akteuren und der organi-

⁷ Spezifische Steuerungsverpflichtungen enthalten u.a. § 103 Abs.3 GO BW, § 114 Abs.1 GO NDS, § 109 Abs.1 GO NW oder § 87 Abs.4 GemO RP. Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung *Gunnar Schwarting*, Beteiligungs-Controlling in der Kommunalverwaltung, Finanzwirtschaft Jg.56 (2002), S.66ff.

⁸ Beteiligungsberichte schreiben eher allgemein § 73 Abs.3 KommVerf MV und § 112 Abs.3 GO NW vor; sehr dezidierte Anforderungen stellen z.B. § 105 Abs.2 GemO BW, § 109 Abs.3 GO NDS, § 90 Abs.2 GemO RP, § 99 GemO SA oder § 118 Abs.2 GemO SAH. Unter das allgemeine Berichtswesen wird der Beteiligungsbericht in Schleswig-Holstein subsumiert, vgl. § 45c GO SH. Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der zu berücksichtigenden Sachverhalte; so sind in Baden-Württemberg oder Sachsen die mittelbaren Beteiligungen explizit erwähnt. Demgegenüber gibt es in Rheinland-Pfalz oder Sachsen-Anhalt eine „Bagatellklausel“ für Beteiligungen von weniger als 5%. Zu der konkreten Ausgestaltung von Beteiligungsberichten vgl. Städteverband Schleswig-Holstein, Das Berichtswesen nach der neuen Kommunalverfassung Schleswig-Holstein: Eine Arbeitshilfe, 2.Aufl. Kiel 2003, S.41ff. sowie den dort im Anhang enthaltenen Musterbeteiligungsbericht des Städtetages Rheinland-Pfalz.

⁹ Vgl. dazu Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Hrsg.), Neues kommunales Finanzmanagement, 2. Aufl., Freiburg u.a.O., S.477ff.

¹⁰ Bekannt geworden ist vor allem der Bürgerentscheid in Düsseldorf gegen einen Verkauf der Stadtwerke.

satorischen Ausformung des Beteiligungsmanagements notwendig. Drittens schließlich soll erörtert werden, auf welche Bereiche sich das Beteiligungsmanagement insgesamt erstrecken soll.

2. *Beteiligungsmanagement und Beteiligungsverwaltung*

2.1 *Zur Begriffsklärung*

Zuvor müssen jedoch einige definitorische Klärungen vorgenommen werden, denn in der Literatur werden verschiedene Begriffe wie Beteiligungsmanagement, Beteiligungssteuerung, Beteiligungscontrolling und Beteiligungsverwaltung mit z.T. abweichender Bedeutung gebraucht. Dies gilt vor allem für den Begriff der Beteiligungsverwaltung, der einerseits die für das Beteiligungsmanagement zuständige Organisationseinheit definiert, an anderer Stelle hingegen den administrativen Teil des operativen Beteiligungscontrollings bezeichnet.¹¹

In Anlehnung an den Deutschen Städtetag wird im weiteren folgende, aus der Praxis entwickelte Definition zugrundegelegt: „Das Beteiligungsmanagement wird mittels einer Beteiligungsverwaltung durchgeführt. In organisatorischer Hinsicht bezeichnet dieser Begriff die Abteilung oder Einheit, die die Verwaltungsleitung und die Entscheidungsträger/innen in ihrer Steuerungsverantwortung unterstützt und eine Überwachung und Unterstützung der Beteiligungen unter einheitlichen fachlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Gesichtspunkten sichert. Inhaltliche Aufgaben der Beteiligungsverwaltung sind das strategische und das operative Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung.“¹²

2.2 *Aufgaben der Beteiligungsverwaltung*

Die spezifischen Anforderungen an die Beteiligungsverwaltung und ihre Aufgaben sind in der Literatur ausführlich dargestellt,¹³ dabei wird regelmäßig zwischen dem strategischen und dem operativen Controlling unterschieden. „Das strategische Beteiligungscontrolling betrifft die Umsetzung der kommunalpolitischen Ziele unter Wahrung der Anforderungen aus der Gemeindeordnung in den Grundsatzfragen der wirtschaftlichen Betätigung der

¹¹ So u.a. *Raimund Otto et al.*, a.a.O., S. 105ff., ähnlich auch Sächsischer Rechnungshof, a.a.O., S.45

¹² Deutscher Städtetag, *Städtische Wirtschaft – Hinweise für die Steuerung und Kontrolle städtischer Beteiligungen*, Köln 2002. Auf den Begriff der Beteiligungssteuerung wird im folgenden verzichtet.

¹³ Vgl. dazu umfassend *Raimund Otto et al.*, a.a.O., S.105ff. und *Dietmar Hille*, *Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements*, München-Berlin 2003; S.107ff.

Gemeinde.“¹⁴ Demgegenüber besteht das operative Controlling, aufbauend auf den Zielen des strategischen Controlling „... aus unterschiedlichen, miteinander verknüpften Teilsystemen und umfasst Planungs-, Informations- und Kontrollsysteme.“¹⁵

Diese Differenzierung erscheint indessen für die praktische Umsetzung wenig zweckdienlich, da die Übergänge zwischen strategischem und operativem Controlling fließend sind und zwischen beiden Formen vielfältige Wechselbeziehungen bestehen. So bauen „...die Instrumente des strategischen Beteiligungsmanagement auf den Analyseinstrumenten des operativen Beteiligungsmanagements...“¹⁶ auf. Es mag sogar sein, dass möglicherweise für einzelne Beteiligungen durchaus eine unterschiedliche Grenzziehung zwischen strategischem und operativem Controlling geboten sein kann. Das unterstreicht, wie schwierig es ist, auf dieser Klassifizierung der Controllingebenen basierende organisatorische Lösungen in einer Kommunalverwaltung um- und durchzusetzen.

Hinzu kommt, dass strategisches Management in den Kommunen bislang nicht hinreichend ausgeprägt ist. „Dies liegt grundsätzlich daran, dass Strategien mit aufsteigender Aggregationsebene zunehmend abstrakter und damit schwieriger fassbar werden. Zum Teil ist es jedoch auch darauf zurückzuführen, dass die Strategieentwicklung auf Ebene einer Kommune im Zentrum politisch demokratischer Prozesse steht und ggf. entsprechend umkämpft ist.“¹⁷ Abweichend von der gängigen Klassifizierung wird deshalb hier die Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung nach rechtlich-administrativen Aufgaben einerseits und ökonomisch-steuernden Funktionen andererseits differenziert; eine hierarchische Ausrichtung, wie sie die Unterscheidung von strategischem und operativem Controlling impliziert, ist damit ausdrücklich nicht verbunden.

Inhaltliche Anforderungen an die Beteiligungsverwaltung

Rechtlich-administrativ	Ökonomisch-steuernd
<ul style="list-style-type: none">• Regelwerk für das Beteiligungsmanagement entwickeln und dessen Einhaltung überwachen• Überprüfung Gesellschaftsverträge	<ul style="list-style-type: none">• Zieldialog, Abstimmung mit kommunalen Leitbild• Planungsgespräch vor Wirtschaftsplan

¹⁴ Deutscher Städtetag, a.a.O., S.8

¹⁵ ebd., S.9

¹⁶ Raimund Otto et al., a.a.O., S.105; zu den Wechselbeziehungen s.a. Martin Brüggemeier, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Mering 1998, S.97

¹⁷ ebd., S. 134f.

<ul style="list-style-type: none">• Wahrung Gesellschafterrechte auch bei Minderheitsbeteiligungen• Beachtung der Vorschriften der GemO• Analyse der Rechtsformwahl zur Vorlage im Genehmigungsverfahren• Erstellung Mustergesellschaftsvertrag• Berufung/Abberufung von Vertretern der Gemeinde• Gremienbeschlüsse vorbereiten/nacharbeiten• Entscheidungsvorbehalte Rat/Gesellschafterversammlung sichern• Weisungen Verfolgen• Sicherung der Prüfrechte der Kommune• Stellungnahmen zu Ergebnissen der örtlichen/überörtlichen Prüfung• Dokumentation von Entscheidungen, Projekten etc.• Erstellung und Vorlage von Beteiligungsberichten• Veröffentlichungspflichten nach der Gemeindeordnung	<ul style="list-style-type: none">• Zielvereinbarungen/Leistungsabsprachen und Vorschläge für nächste Planungsperiode• Überprüfung Zielerreichung• Reaktion auf Zielabweichungen• Kompatibilität Unternehmenspolitik mit anderen Zielsystemen der Kommune• Kompatibilität Wirtschaftsplan Unternehmen mit Haushaltsplan Kommune• Koordination Risikomanagement• Portfolioanalyse und Unternehmensbewertung• Mitwirkung bei großen Investitionsvorhaben, Sonderfinanzierungen• Steuerliche Aspekte• Subsidiaritätsprüfung• Unterstützung bei Gründung/Liquidation• Prüfung von Synergien zwischen Unternehmen, ggf. unter Einschluss Kommune• Hinwirken auf einheitliche Standards in allen Unternehmen, ggf. unter Einschluss Kommune• Koordination der vertraglichen Beziehungen zwischen Kommune und Unternehmen• Überwachung der Zahlungsströme Unternehmen-Kommune• Bürgschaften für Unternehmenskredite• „benchmarking“ mit anderen Unternehmen der Branche• Lfd. Beobachtung der relevanten Märkte
--	---

Bereits diese kurze Zusammenstellung macht nicht nur das umfassende (potentielle) Tätigkeitsfeld der Beteiligungsverwaltung und die dafür erforderlichen personellen Ressourcen deutlich,¹⁸ sondern zeigt auch typische Konfliktfelder zwischen Kommune und Unternehmen. Das gilt in besonderem Maße für jene Aspekte, die in den Aufgabenbereich der Unternehmensführung selbst hineinwirken, wie die Koordination des Risikomanagement oder die Nutzung von Synergieeffekten zwischen verschiedenen Unternehmen. Es darf daher keineswegs überraschen, dass eine konsequente Umsetzung aller Anforderungen in der Praxis nicht ohne weiteres erreicht werden kann.

Die Beschreibung der Aufgabenstellungen macht aber auch deutlich, dass sich Beteiligungscontrolling keineswegs auf die nachträgliche Betrachtung der Unternehmensergebnisse beschränkt. Vielmehr kommt es darauf an, die kommunalen Beteiligungen kontinuierlich, z.B. durch unterjährige Informationen an die Entscheidungsträger in der Kommune zu begleiten; dies entspricht im übrigen auch dem im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells entwickelten Grundgedanken des regelmäßigen Berichtswesens für den Bereich der Kommunalverwaltung.

2.3 Akteure und Adressaten

Umso wichtiger ist es deshalb, ein gewisses Regelwerk zu entwickeln,¹⁹ das alle Akteure einbezieht und deren Rechte und Pflichten definiert. Üblicherweise wird dabei im Verhältnis von Kommune und Unternehmen von Pflichten des Unternehmens und Rechten der Kommune gesprochen.²⁰ Dies dürfte eine sehr stark eigentümerzentrierte Sicht sein, denn umgekehrt gibt es auch Anforderungen eines Unternehmens an die Kommune; dazu mögen z.B. Aussagen zum angestrebten Eigenkapital des Unternehmens ebenso gehören wie Erklärungen, ob und ggf. in welchem Umfang eine Unterstützung des Unternehmens in einer wirtschaftlichen Krise zu erwarten ist.

Insofern kommt die Charakterisierung des Verhältnisses von Kommune und Unternehmen als Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung²¹ den Bedürfnissen näher, weil damit ein

¹⁸ Dazu einige Hinweise zur Stellenzahl bei Sächsischer Rechnungshof, a.a.O., S.49 und hinsichtlich der Qualifikation ebd., S.172ff.

¹⁹ Hierzu sehr ausführlich Deutscher Städtetag, a.a.O., S.11ff., vgl. auch PricewaterhouseCoopers, Modell zur Steuerung und Kontrolle kommunaler Beteiligungen, PwC-Standpunkte 30, Frankfurt 2003

²⁰ So sehr ausgeprägt die Ausführungen bei Deutscher Städtetag, a.a.O.

²¹ vgl. dazu PricewaterhouseCoopers, a.a.O., S.5

Verhandlungsprozess verbunden ist, der es den Beteiligten erlaubt, ihre Anforderungen zu formulieren. Dabei kommt es allerdings darauf an, die Regeln für alle Beteiligungen möglichst einheitlich zu gestalten, um damit auch ein strukturiertes Arbeiten im Beteiligungsmanagement zu ermöglichen.

Es liegt nahe, die wesentlichen dieser Regeln im Gesellschaftsvertrag zu verankern.²² Dabei geht es vor allem um Entscheidungsvorbehalte, Informations- und Berichtspflichten und den Umgang mit Zielabweichungen. Mittlerweile verlangen in der Tat verschiedene Gemeindeordnungen bestimmte Mindestanforderungen, die in Gesellschaftsverträgen, soweit möglich, enthalten sein sollen.²³ Nicht alles eignet sich indes für die Aufnahme in einen Gesellschaftsvertrag; es kann durchaus zweckmäßig sein, die Koordination zwischen Kommune und Unternehmen auch über andere Instrumente wie einen „management letter“ oder regelmäßige Gespräche mit dem/der Aufsichtsratsvorsitzenden vorzunehmen.

Zu den Akteuren gehören nicht nur die Verwaltungsführung und die Unternehmensleitungen, wenngleich ihnen für die Umsetzung zweifellos die größte Bedeutung zukommt. Aber sowohl innerhalb der Verwaltung ist u.U. nach fachlichen Zuständigkeiten zu differenzieren, wie auch in Unternehmen weitere Bereiche, wie z.B. eine ggf. dort vorhandene Organisationseinheit für das Beteiligungscontrolling, bei bestimmten Fragen zudem auch der Betriebsrat, einzubeziehen sind.

Ein wichtiger Adressat des Beteiligungsmanagements ist die Kommunalpolitik. Sie ist in mehrfacher Hinsicht eingebunden; zum einen hat der Rat klar definierte Entscheidungsrechte im Hinblick auf die kommunalen Betriebe und Unternehmen, die in den einzelnen Gemeindeordnungen allerdings unterschiedlich abgegrenzt sind.²⁴ Zu diesen Entscheidungen zählt auch die Formulierung grundlegender Ziele der Kommunalpolitik, die für die Tätigkeit der kommunalen Beteiligungen gleichfalls maßgeblich sind. Zudem sollten auch die wesentlichen Inhalte eines Regelwerks für das Beteiligungsmanagement und die Be-

²² S. dazu sehr instruktiv Jürgen Schwarz/Dieter Sackmann, Die Gestaltung von GmbH-Gesellschaftsverträgen nach den Vorgaben des neuen kommunalen Wirtschaftsrechts, *Sachsenlandkurier* Jg. 15 (2004), S.26ff. Sehr zurückhaltend ist dagegen *Deutscher Städtetag*, a.a.O., S.11, Fn. 8

²³ vgl. *Gunnar Schwarting*, a.a.O., S.68f.

²⁴ Vgl. für Brandenburg und Rheinland-Pfalz mit einigen typischen Konfliktfeldern aus der Praxis *ebd.*, S.68

ziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen dem Rat zur Befassung vorgelegt werden.²⁵

Daneben hat der Rat selbstverständlich Anspruch auf weitergehende Informationen über die Tätigkeit ausgelagerter Bereiche kommunaler Aufgaben, die für andere Entscheidungen, z.B. über den Haushalt von eminenter Bedeutung sein können. Eine zentrale Scharnierfunktion besitzen jene Ratsmitglieder, die in Gremien einzelner Unternehmen tätig sind. Dabei haben sie das Wohl des Unternehmens auf der einen, die Ziele des Eigentümers auf der anderen Seite zu berücksichtigen. In einzelnen Bundesländern haben diese Mandatsträger selbst wieder eine Informationspflicht gegenüber dem Rat.²⁶

Um dies zu gewährleisten, wird zu Recht der Mandatsbetreuung ein besonderer Stellenwert im Rahmen des Beteiligungsmanagement zuerkannt. Die sehr ausgefeilten konzeptionellen Erwägungen²⁷ stehen jedoch vielfach im Gegensatz zu den praktischen Erfahrungen. Zum einen fehlt es bei den Mandatsträgern oft an der dafür erforderlichen Zeit; zum anderen darf aber auch nicht vernachlässigt werden, dass größeren Unternehmensgremien mehrere der im Rat vertretenen Gruppierungen mit unterschiedlichen politischen Auffassungen angehören. Sofern den Vertretern der Kommune vom Rat keine Weisungen erteilt werden²⁸ bzw. die einheitliche Stimmabgabe nicht verpflichtend ist,²⁹ ist eine konsequente, auf ein Zielsystem ausgerichtete Mandatsbetreuung schwierig.

Ein weiterer, bisweilen übersehener Adressat ist die Öffentlichkeit,³⁰ die nicht nur mangelhafte Leistungen kommunaler Unternehmen, z.B. im Nahverkehr, moniert, sondern sich durchaus auch aktiv in politische Entscheidungen zu kommunalen Beteiligungen einbringt. Kommunales Handeln bedarf – auch ausserhalb der Kernverwaltung – immer stärker der öffentlichen Akzeptanz. Hinzu kommt, dass mehrere Bundesländer inzwischen der Öffentlichkeit das Recht einräumen, Informationen über die kommunalen Beteiligungen zu erhalten, im besonderen den Beteiligungsbericht einzusehen.³¹

²⁵ Demgegenüber bleibt dies in den Ausführungen des Deutschen Städtetages offen, vgl. Deutscher Städtetag, a.a.O., S.11, Fn.8

²⁶ So z.B. § 104 Abs.4 GO BRB

²⁷ S. beispielhaft *Raimund Otto*, a.a.O., S.127f.

²⁸ Diese Möglichkeit kennen alle Gemeindeordnungen

²⁹ Eine derartige Verpflichtung gibt es in einer Reihe von Bundesländern nicht

³⁰ So *Jan Hendrik Trapp/Sebastian Bolay*, a.a.O., S.36. Mit 43% rangierten Bürger/Öffentlichkeit noch vor dem Rat als Adressaten.

³¹ S. dazu *Gunnar Schwarting*, a.a.O., S.70f.

3. Zur Organisation des Beteiligungsmanagements

3.1 Zentrale vs. Dezentrale Organisation

Eine rechtliche Pflicht zum Beteiligungsmanagement gibt es durchweg nicht,³² insofern hat sich auch keine einheitliche spezifische Organisationsform für die Beteiligungsverwaltung herausgebildet. Es ist, namentlich in kleineren Kommunen mit einem geringfügigen Beteiligungsportfolio durchaus denkbar, die Aufgabe in die bestehende Verwaltungsstruktur zu integrieren; eine eigenständige Beteiligungsverwaltung schiene dort unangemessen.³³

Aber auch für eine institutionalisierte Beteiligungsverwaltung bleibt die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Kommune überlassen: „Die Frage, wo die Beteiligungsverwaltung organisatorisch am zweckmäßigsten einzubinden ist, kann nicht generell beantwortet werden. Dies ist u.a. abhängig von der Größe und der Organisationsstruktur der Gemeinde und von der Frage, welches Gewicht dem Beteiligungsmanagement innerhalb der Gemeinde gegeben wird. Unstrittig ist die Tatsache, dass das Beteiligungsmanagement umso mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten hat, je höher es in der hierarchischen Struktur angesiedelt ist.“³⁴

Grundsätzlich lassen sich zwei Wege unterscheiden, eine zentrale und eine dezentrale Lösung.³⁵ Bei der zentralen Organisation der Beteiligungsverwaltung wird die Aufgabe der Verwaltungsführung, ggf. auch einem Finanzdezernenten zugeordnet.³⁶ „Das Beteiligungscontrolling sollte organisatorisch an die Verwaltungsspitze angebunden sein.“³⁷ Der Vorteil liegt unstrittig darin, dass auf diesem Weg die Steuerung gebündelt werden kann und das notwendige Fachwissen in der Verwaltung nur an einer Stelle erforderlich ist. Hinzu kommt, dass die Einbindung der Beteiligungspolitik in das Zielsystem der Kommune dort besser gelingt und am ehesten in ein strategisches Management der Kommune in ihrer Gesamtheit eingebunden werden kann. Bei der Zuordnung zum Finanzdezernat

³² Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet Sachsen-Anhalt; dort ist in § 118 Abs.4 gefordert, dass ein fachlich geeignete Stelle das Beteiligungsmanagement gewährleistet.

³³ Sehr zurückhaltend in dieser Frage allerdings Sächsischer Rechnungshof, a.a.O., S. 53

³⁴ Deutscher Städtetag, a.a.O., S. 21f.

³⁵ Zu den Grundsätzen vgl. u.a. *Hartmut Brede*, Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, München-Wien 2001, S. 71ff.

³⁶ Zu diesem Vorschlag schon KGSt, Kommunale Beteiligungen II ..., a.a.O., S.15f.; s. auch *Maritha Dittmer*, Beteiligungsmanagement und –controlling in Kommunen, Sachsenlandkurier Jg.11 (2000), S.188

³⁷ Sächsischer Rechnungshof, a.a.O., S.49

sollte allerdings die Gefahr nicht übersehen werden, dass dort die finanziellen Erwägungen die Ziele, die mit den Beteiligungen angestrebt werden sollen, dominieren.

Eine besondere Form des zentralen Beteiligungsmanagements ist die Auslagerung dieser Aufgabe auf eine externe Einrichtung. „Umgesetzt wurde eine externe Stellung bislang nur in Saarbrücken (Eigenbetrieb) und Leipzig (GmbH). Angesichts des erforderlichen Aufwandes ist eine externe Lösung auch nur in größeren Kommunen mit einer größeren Anzahl von Beteiligungen (etwa mehr als 40) von Vorteil.“³⁸ Als Begründung für die Auslagerung des Beteiligungsmanagements wird bisweilen die dann zu erwartende Neutralität und Unabhängigkeit herangezogen;³⁹ die Argumentation vermag indes nicht zu überzeugen, da auch diese Organisation eng in die politische Willensbildung einbezogen ist und zugleich selbst wieder der Steuerung durch politisch Verantwortliche unterliegt.⁴⁰

3.2 Dezentrale Organisation und Neues Steuerungsmodell

Die Frage der Organisation kann nicht völlig losgelöst von den kommunalrechtlichen Vorschriften betrachtet werden; denn die Gemeindeordnungen der Bundesländer definieren die Rechte der Beigeordneten für ihren Geschäftsbereich sehr unterschiedlich. Je nach Gemeindeordnung sind Beteiligungen den Beigeordneten für ihren jeweiligen Geschäftsbereiche zuzuordnen, so dass eine strikt zentralisierte Beteiligungsverwaltung allenfalls für jene Betriebe und Unternehmen möglich ist, die dezernatsübergreifende Aufgaben erfüllen.

Ausserdem fehlt bei der zentralen Lösung der unmittelbare Bezug zu fachbezogenen Fragestellungen, zumindest für jene Unternehmen und Beteiligungen, die einen klar umgrenzten Auftrag haben.⁴¹ Die Verbindung zur fachlichen Aspekten bietet eine dezentral organisierte Beteiligungsverwaltung, die dann im Regelfall den Fachdezernenten, wohl nur im Ausnahmefall auch Fachämtern zugewiesen wird. Dies korrespondiert mit Grundgedanken des Neuen Steuerungsmodells zur dezentralen Ressourcenverantwortung. Denn danach soll die Fachebene mit den bereitgestellten Ressourcen die für den eigenen Fach-

³⁸ Raimund Otto et al., a.a.O., S.102

³⁹ ebd.

⁴⁰ Daneben darf das ausgelagerte Beteiligungsmanagement – das im übrigen selbst wieder Beteiligung ist – nicht mit den Beteiligungsunternehmen verflochten sein. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn diese Unternehmen als Dienstleister das Rechnungswesen, die Personalverwaltung o.ä. für das Beteiligungsmanagement übernehmen.

⁴¹ vgl. ebd., S.103

bereich formulierten Leistungsziele erreichen. Zu diesen Ressourcen gehören neben dem eigenen Personal und dem aufgabenspezifischen Budget auch fachlich zugehörige ausgelagerte Aktivitäten; so kann z.B. die Beschäftigungsförderung durch die Sozialverwaltung selbst mit einem externen Träger organisiert werden, ebenso aber auch in der Verantwortung eines kommunalen Integrationsbetriebes liegen. Die Verantwortung der Fachebene für die Erreichung ihrer Leistungsziele kann aber nicht von der Organisationsform der Aufgabenerfüllung abhängig sein. Diesem Aspekt ist bei der Diskussion überraschend wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden.

Umgekehrt fehlen bei einer dezentralen Beteiligungsverwaltung die Vorteile der Aufgabenbündelung; notwendiges Fachwissen muss demzufolge mehrfach vorgehalten werden. Hinzu kommt, dass Fachverwaltungen zu einem gewissen „Ressortdenken“ tendieren können; das würde fachübergreifende Lösungen wie z.B. die Zusammenlegung der Werkstätten zweier kommunaler Unternehmen, die unterschiedlichen Fachbereichen zugeordnet sind, erschweren. Die dezentrale Lösung erfordert ein hohes Maß an Koordination, insb. der Verwaltungsführung mit den Fachdezernenten; dies setzt die Bereitschaft aller Beteiligten voraus, eine gemeinsame Zielfindung und –verfolgung generell, speziell aber auch im Hinblick auf die dem eigenen Bereich zugeordneten Unternehmen mitzutragen. Dass dies in der Praxis gerade in größeren Kommunen nicht selten zu erheblichen Schwierigkeiten führen kann, dürfte allerdings kaum überraschen.

3.3 Kombination zentraler und dezentraler Organisation?

In vielen Kommunen kommt es daher zu einer Kombination zentraler und dezentraler Elemente in der Beteiligungsverwaltung. Relativ unstrittig ist, dass Beteiligungen mit spezifischer fachlicher Ausrichtung, die zugleich finanziell von untergeordneter Bedeutung sind, im Grundsatz dezentral geführt werden können. Allerdings ist auch dann eine regelmäßige Information der Verwaltungsführung bzw. einer zentralen Beteiligungsverwaltung notwendig, um z.B. einen geforderten Beteiligungsbericht erstellen zu können.

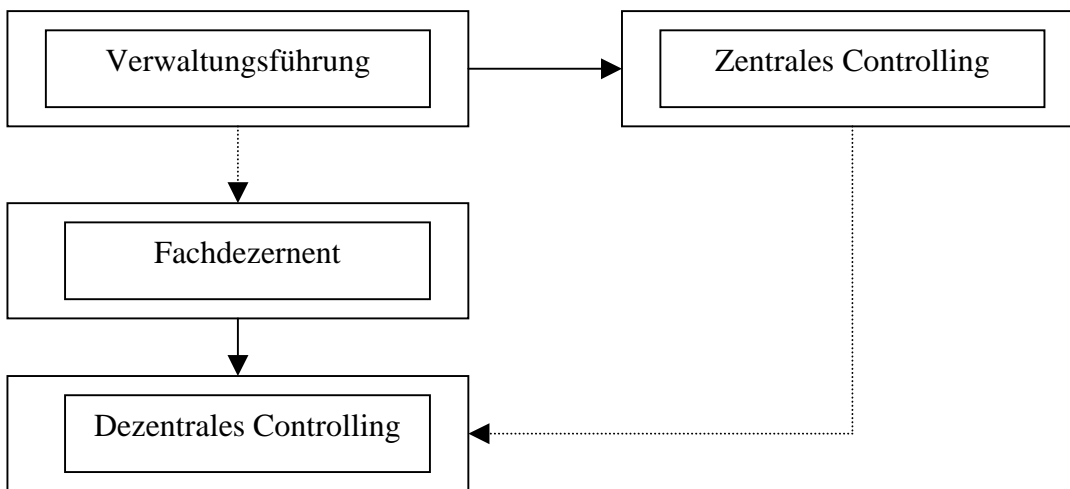
Ob allerdings der Vorschlag, das strategische Beteiligungscontrolling der Verwaltungsführung, das operative Beteiligungscontrolling hingegen den Fachdezernaten zuzuordnen, praktikabel ist,⁴² muss bezweifelt werden. Denn zum einen wird es auf der Ebene der

⁴² So Dietmar Hille, a.a.O., S. 154f.

Verwaltungsführung für die dort unmittelbar zuzuordnenden Beteiligungen ebenfalls eines operativen Controlling bedürfen; zum anderen ist die Trennung strategischer und operativer Aufgaben in der Praxis nicht so eindeutig möglich wie in den konzeptionellen Erwägungen verlangt. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass das Beteiligungscontrolling in die allgemeinen Controlling-Strukturen einer Kommune eingebunden sein muss, die Frage der organisatorischen Zuordnung mithin nicht isoliert betrachtet werden darf.

Allerdings erweist sich die Verknüpfung zentraler und dezentraler Elemente, im übrigen nicht nur für das Beteiligungscontrolling als schwierig. Denn für das dezentrale Beteiligungscontrolling ergibt sich zum einen eine hierarchische Zuordnung zur Führung der Fachebene; daneben steht eine zweite hierarchische Bindung an das zentrale Beteiligungscontrolling. Diese Rolle des Beteiligungscontrolling auf der Fachebene als „Diener zweier Herren“ kann daher durchaus zu Konflikten führen.⁴³

Kombination von zentralem und dezentralem Beteiligungscontrolling



Trotz aller Skepsis, die sich hinsichtlich der praktischen Bewährung ergeben, dürfte diese Mischform in der Praxis vorherrschend sein. Für die richtige Balance zwischen zentralen Steuerungsanforderungen und dem notwendigen Fachbezug kann es allerdings keine allgemein gültige Aussage geben; sie muss sich an den Aufgabenstellungen der Beteiligungen ebenso orientieren wie an den Strukturen der jeweiligen Kommunalverwaltung. Entscheidend dürfte auch hier ein verbindliches Regelwerk sein, dass die Beziehungen zwi-

⁴³ Vgl. anschaulich dazu *Hartmut Brede*, a.a.O., S.72f.

schen Zentrale und Fachebene beschreibt und zugleich Konfliktlösungsmechanismen be-reithält.

4. Umfang des Beteiligungsmanagements

4.1 Beschränkung des Beteiligungsmanagements auf Unternehmen?

Eine genaue Abgrenzung der Sachverhalte, die vom Beteiligungsmanagement erfaßt werden sollen, findet sich in der Literatur nicht. Begrifflich liegt es nahe, sich auf die wirtschaftliche Betätigung der Kommune zu beziehen, die sie als (Mit-)Gesellschafterin eines in Privatrechtsform geführten Unternehmens ausübt; dies schließt mittelbare Beteiligungen ein. In der Regel wird das Beteiligungsmanagement allerdings auch für die öffentlich-rechtlichen Betriebe postuliert.⁴⁴

Grundsätzlich sollte das Beteiligungsmanagement indessen alle ausgelagerten Aktivitäten einer Kommune, unabhängig von ihrer Organisationsform erfassen. Denn sowohl für die Aufgabenerfüllung als auch für die haushaltswirtschaftlichen Konsequenzen ist es im Grundsatz unerheblich, ob z.B. die Wirtschaftsförderung als Eigenbetrieb, Verein⁴⁵ oder GmbH geführt wird. Dabei dürfte auch der manchen Gemeindeordnungen eigene Unterschied zwischen der wirtschaftlichen und der sog. nicht-wirtschaftlichen Betätigung keine Rolle spielen.⁴⁶

4.2 Zweckverbände

Zwei Organisationsformen sollen in dem Zusammenhang besonders betrachtet werden. Das sind zum einen die Zweckverbände, die eine besondere Form der Auslagerung kommunaler Aktivitäten darstellen. Ihr Spezifikum besteht darin, dass sie mehrere öffentliche Körperschaften, sehr selten auch Private als Mitglieder haben und speziellen Rechtsvorschriften unterworfen sind. Sie werden in der Literatur zum Beteiligungsmanagement allenfalls kurz erwähnt,⁴⁷ da sie selbst keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, sondern höchstens selbst wieder wirtschaftliche Unternehmen führen.

⁴⁴ Die in mehreren Bundesländern inzwischen als weitere Rechtsform eingeführte Anstalt des öffentlichen Rechts wäre darunter zu fassen.

⁴⁵ Diese erwähnt bereits die KGSt, Kommunale Beteiligungen I ..., a.a.O., S.

⁴⁶ Vgl. z.B. § 85 Abs.2 GemO RP

⁴⁷ So Sächsischer Rechnungshof, a.a.O., S.45; s.a. die Auswertung der Beteiligungsberichte bei *Jan Hendrik Trapp/Sebastian Bolay*, a.a.O. S.26

Aus Sicht der Kommune ergibt sich jedoch kein wesentlicher Unterschied zu einem Eigenbetrieb bzw. einem privatrechtlichen Unternehmen, da sowohl Aufgabe als auch Finanzierung eines Zweckverbandes die kommunale Sphäre berühren. Angesichts der großen materiellen und finanziellen Bedeutung, die Zweckverbände bei der Erfüllung von Aufgaben gerade im Bereich der Ver- und Entsorgung haben, erscheint es geboten, sie in das Beteiligungsmanagement zu integrieren. Einen ersten Schritt dazu hat das Land Sachsen gemacht, das die Darstellung der Tätigkeit von Zweckverbänden, denen eine Kommune angehört, im Beteiligungsbericht nachrichtlich verlangt.⁴⁸

4.3 Sparkassen

Der zweite Bereich sind die Sparkassen, die zwar eindeutig wirtschaftlich tätig sind, gleichwohl als Betätigung *sui generis* behandelt werden. Dazu trägt sicher die Tatsache bei, dass sie nicht unmittelbar den Bestimmungen der Gemeindeordnung unterworfen sind, sondern einer eigenen Gesetzgebung und einer besonderen Aufsicht unterliegen. Sparkassen sind indessen von ihren Trägern oft als Instrumente einer kommunalen oder regionalen (Wirtschafts-)Politik verstanden worden. Darüber hinaus sind sie oft eingebunden in die Finanzierung kultureller, sportlicher oder sozialer Aufgaben der Kommunen.

Auf der anderen Seite haben gerade in jüngster Zeit einige Vorfälle deutlich gemacht, dass die Trägerkommune trotz der für ein Kreditinstitut üblichen internen und externen Sicherungsmechanismen Risiken gewärtigen kann, die ihre originäre Aufgabenerfüllung erheblich beeinträchtigen könnte. Im Hinblick auf die verschärften Wettbewerbsbedingungen, denen sich die Institute ab Mitte 2005 mit dem Fortfall der Gewährträgerhaftung gegenüber sehen, erscheint es ebenso unerlässlich, sie im Beteiligungsmanagement zu berücksichtigen. Das ist – soweit erkennbar – bisher jedoch noch nirgends der Fall.⁴⁹

V. Fazit

Die Notwendigkeit eines Beteiligungsmanagements in den Kommunen ist unbestritten. Gleichwohl sind „...lediglich 22% der in der Kommunalstudie 2002 befragten Städte ...

⁴⁸ § 99 Abs.1 Satz 3 GemO SA

⁴⁹ Vgl. hierzu den interessanten Hinweis auf die Problematik im Beteiligungsbericht 2003 der Stadt Mainz, S.11

mit dem Entwicklungsstand ihrer Beteiligungsverwaltung voll und ganz zufrieden.“⁵⁰
Ganz wesentlich dürfte dies darauf zurückzuführen sein, dass es zum einen bisher nur begrenzt gelungen ist, für den Umgang mit den Beteiligungen Leitlinien zu entwickeln, die in der praktischen Arbeit eingehalten werden können. Zum anderen ist die Implementation eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagements in die organisatorischen Strukturen einer Kommune ausgesprochen schwierig.

Es wäre wünschenswert, wenn diesen Aspekten vermehrt Beachtung geschenkt würde. In dem Zusammenhang sollte auch die Fokussierung der Diskussion auf Betriebe und Unternehmen in Frage gestellt werden. Notwendig ist eine Betrachtung aller ausgelagerten Aktivitäten, bei denen die Kommune eine Eigentümer- oder eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Erschwert wird die Diskussion allerdings dadurch, dass die Bundesländer unterschiedliche Regelungen zum Gemeindefirtschaftsrecht aufweisen, so dass generalisierende Aussagen ausgesprochen schwierig sind. Zudem hat sich das Kommunalrecht in diesem Bereich in den letzten 10 Jahre noch weiter auseinander entwickelt. Alle Bestrebungen, zu einer stärkeren Annäherung zurückzufinden, sind indessen bislang gescheitert.

Stichworte

- Beteiligungsmanagement
- Beteiligungscontrolling
- Beteiligungsverwaltung
- Kommune
- Organisation
- Zweckverbände
- Sparkassen

⁵⁰ PricewaterhouseCoopers, a.a.O., S.2