

Forschungsprojekt

Konzernmanagement in der Kommunalverwaltung

- Ganzheitliches Steuerungskonzept auf der Grundlage eines modernisierten Haushalts- und Rechnungswesens unter Berücksichtigung der politischen Ebene -

Abschlussbericht

30. November 2014



Hochschule Osnabrück

Stadt Salzgitter

Stadt Wolfsburg

Impressum:

Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung und Quellenangabe!

Copyright © Hochschule Osnabrück, Stadt Salzgitter und Stadt Wolfsburg 2014

Bilder

Copyright © Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hochschule Osnabrück, Stadt Salzgitter, Stadt Wolfsburg und WMG Wolfsburg

Redaktion

Hochschule Osnabrück, Stadt Salzgitter und Stadt Wolfsburg

Hochschule Osnabrück – Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Prof. Dr. Andreas Lasar

Telefon 0541/ 969-3474

Fax: 0541/ 969-3176

E-Mail: Lasar@wi.hs-osnabrueck.de

Stadt Salzgitter

Jens Flügge

Telefon 05341/ 839-3595

Telefax 05341/ 839-4981

Stadt Wolfsburg

Claudia Schmidt-May

Telefon 05361/ 28-2246

Telefax 05361/ 28-2758

Das Projektteam:



(von links)

Jens Flügge, Verwaltungsvorstand Wirtschaft und Beteiligungen, Stadt Salzgitter

Stefanie Kuberek, Konzerncontrollerin, Stadt Salzgitter

Claudia Schmidt-May, Abteilungsleiterin Zentrales Controlling und Beteiligungscontrolling, Stadt Wolfsburg

Prof. 'in Dr. Gabriele Buchholz, Hochschule Osnabrück

Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück

Jörn Kröner, Hochschule Osnabrück

Prof. Dr. rer. pol. Bernhard Blanke († 5.8.2014), Leibniz Universität Hannover

Christopher Bußmann, Hochschule Osnabrück

Der Forschungsbericht ist in einer Kooperation der Hochschule Osnabrück mit den Städten Salzgitter und Wolfsburg entstanden. Als Experte stand Prof. Dr. Bernhard Blanke, Leibniz Universität Hannover, beratend zur Seite. Prof. Dr. Bernhard Blanke hat unserem Projekt auf der Basis seiner Erfahrungen aus der umfangreichen wissenschaftlichen Begleitung von Verwaltungsreformprojekten und seiner Forschungen auf dem Gebiet der Politikwissenschaft wichtige Impulse gegeben. Wir haben ihn in vielen Diskussionen als kompetenten und offenen Menschen schätzen gelernt. Prof. Dr. Bernhard Blanke verstarb am 5.8.2014 nach kurzer schwerer Krankheit im Alter von 73 Jahren. Ihm ist der Forschungsbericht gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	VIII
Abkürzungsverzeichnis.....	X
1 Einleitung.....	1
1.1 Aktualität und Begründung der Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung des Forschungsprojekts.....	2
1.3 Methodisches Vorgehen	4
1.4 Aufbau des Berichtes	5
2 Grundlagen.....	6
2.1 Begriffe.....	6
2.1.1 Politik und öffentliche Verwaltung	6
2.1.2 Kommunen.....	7
2.1.3 Konzern.....	8
2.1.4 Beteiligung	10
2.1.5 Konzernleitung und Konzerneinheiten	11
2.1.6 Konzernsteuerung	12
2.1.7 Ganzheitlichkeit und Integration	16
2.2 Notwendigkeit einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung	17
2.3 Steuerungsakteure im kommunalen Konzern	20
2.4 Motive und Gründe für die Entstehung kommunaler Konzernstrukturen	23
2.5 Strukturen und spezifische Merkmale des kommunalen Konzerns	26
2.6 Steuerungsdefizite im kommunalen Konzern.....	27
2.7 Theoretische Grundlagen	30
2.7.1 Einordnung des Forschungsprojektes in die Wissenschaft.....	30
2.7.2 New Public Management und Public Governance als Reformstrategien	32
2.7.3 Managerialismus	36
2.7.4 Public-Choice-Theorie.....	36
2.7.5 Neue Institutionenökonomik	40
2.7.5.1 Überblick.....	40
2.7.5.2 Transaktionskostentheorie	41
2.7.5.3 Property-Rights-Theorie	43
2.7.5.4 Prinzipal-Agent-Theorie.....	45
2.7.5.4.1 Grundlagen und Bedeutung für das Steuerungssystem	45

2.7.5.4.2	Kritik und weitere Perspektiven	46
2.7.5.4.3	Stewardship-Theorie	47
2.7.5.4.4	Stakeholder-Theorie.....	47
3	Konzept einer ganzheitlichen und integrierten kommunalen Konzernsteuerung.....	51
3.1	Grundlagen des Konzepts	51
3.2	Überblick über das Konzept.....	53
3.3	Das Konzept im Einzelnen.....	58
3.3.1	Zielsystem	58
3.3.1.1	Ziele in der öffentlichen Verwaltung.....	58
3.3.1.2	Operationalisierung von Zielen durch Indikatoren und Kennzahlen	60
3.3.1.1	Probleme der Bildung von Zielen im kommunalen Konzern.....	63
3.3.2	Normative Steuerung durch ein Konzernleitbild	64
3.3.2.1	Begriff und Funktion eines Leitbildes	64
3.3.2.2	Entwicklung eines Leitbildes für den kommunalen Konzern	67
3.3.2.3	Leitbilder in der kommunalen Praxis.....	67
3.3.3	Strategische Steuerung	69
3.3.3.1	Begriff und Elemente strategischer Steuerung	69
3.3.3.2	Inhalte strategischer Steuerung.....	71
3.3.3.3	Prozess der Strategieentwicklung	74
3.3.3.4	Probleme strategischer Steuerung	82
3.3.4	Operative Steuerung	83
3.3.5	Organisatorische Rahmenbedingungen	86
3.3.5.1	Integration der Steuerungsfunktionen.....	86
3.3.5.2	Steuerungsintensität.....	87
3.3.5.3	Integration der Verwaltungsaufgaben.....	88
3.3.5.4	Schaffung von Synergien	89
3.3.6	Entwicklung einer Konzernkultur	90
3.4	Steuerungsinstrumente.....	92
3.4.1	Überblick	92
3.4.2	Haushaltplan und Wirtschaftspläne	93
3.4.3	Konzernberichtswesen	95
3.4.1	Gesamtabschluss.....	96
3.4.2	Richtlinien und Standards.....	97

4	Quantitative und qualitative Analyse	101
4.1	Ziel der quantitativen und qualitativen Analyse	101
4.2	Quantitative Analyse (Fragebogen)	101
4.2.1	Zielsetzung der Erhebung und Untersuchungsmethode	101
4.2.2	Ergebnisse der quantitativen Analyse.....	106
4.2.2.1	Rücklauf der Fragebögen.....	106
4.2.2.2	Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen	110
4.2.2.2.1	Stand der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens	110
4.2.2.2.2	Erwarteter Nutzen der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens	114
4.2.2.2.3	Nutzen der kommunalen Konzernrechnungslegung (Gesamtabschluss)	117
4.2.2.3	Konzernstruktur.....	120
4.2.2.3.1	Umfang der Ausgliederung von Aufgaben.....	120
4.2.2.3.2	Gründe für die Ausgliederung von Aufgaben.....	123
4.2.2.4	Konzernsteuerung.....	125
4.2.2.4.1	Leitbild und strategische Steuerung	125
4.2.2.4.2	Integration der Beteiligungen in die Steuerung	130
4.2.2.4.3	Steuerung der Kernverwaltung.....	134
4.2.2.4.4	Aktualität und Qualität von Steuerungsinstrumenten	136
4.2.2.5	Konzernorganisation	141
4.3	Qualitative Erhebung (Interviews).....	143
4.3.1	Zielsetzung der Erhebung und Untersuchungsmethodik.....	143
4.3.2	Ergebnisse der qualitativen Erhebung	144
4.3.2.1	Notwendigkeit und Umsetzbarkeit einer Konzernsteuerung.....	144
4.3.2.2	Gegenwärtiger Stand der Umsetzung der Konzernsteuerung.....	146
4.3.2.2.1	Steuerung mit Zielen und Kennzahlen.....	146
4.3.2.2.2	Gesamtsteuerung, insbesondere Integration der Beteiligungen in den Konzern.....	148
4.3.2.2.3	Systematische Organisation des Konzerns	149
4.3.2.2.4	Nutzen des konsolidierten Gesamtabschlusses	150
4.3.2.2.5	Controlling, insbesondere Berichtswesen.....	151
4.3.2.2.6	Nutzung von Synergien.....	152
4.3.2.2.7	Einheitliches Konzernverständnis.....	152
4.3.2.3	Erfolgsfaktoren und Optimierungspotenzial	153

4.4	Zusammenfassung der Ergebnisse aus der quantitativen und qualitativen Analyse	156
5	Implementierung einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung	157
5.1	Veränderungsmanagement	157
5.2	Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen.....	159
5.3	Erfolgsfaktoren/Rahmenbedingungen im Einzelnen	161
5.3.1	Anpassung an die örtlichen Verhältnisse.....	161
5.3.2	Initiative der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten.....	162
5.3.3	Unterstützung der politischen Ebene	162
5.3.4	Kommunikation unterstützen	163
5.3.5	Anreize und Qualifikation.....	164
5.3.6	Einbindung in die Aufbau- und Ablauforganisation	165
5.3.7	Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses	165
5.3.8	Entwicklung von Methodenwissen	165
5.3.9	Akzeptanz von Defiziten und Ungenauigkeiten.....	166
5.3.10	Aktives Veränderungsmanagement.....	166
5.4	Umsetzung mittels eines Stufenmodells	167
6	Fazit und Ausblick.....	170
	Literaturverzeichnis	173
	Anlage 1: Fragebogen.....	187
	Anlage 2: Interviewleitfaden für die Politik	192
	Anlage 3: Interviewleitfaden für die Kernverwaltung	195
	Anlage 4: Interviewleitfaden für die Beteiligungen	198
	Anlage 5: Checkliste Konzernsteuerung.....	200

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Überblick über die wichtigsten Rechts- und Organisationsformen im kommunalen Konzern	11
Abb. 2: Grundstruktur des kommunalen Konzerns	12
Abb. 3: Management- bzw. Steuerungsprozess	14
Abb. 4: Definition der Managementebenen	15
Abb. 5: Aufgabenerfüllung im kommunalen Konzern	18
Abb. 6: Strategische Ziele im Wohnungsbau	19
Abb. 7: Akteure der Steuerung im kommunalen Konzern	21
Abb. 8: Model des Gewährleistungskonzerns	25
Abb. 9: Ökonomische versus politische Sicht	31
Abb. 10: Markt-Hierarchie-Modell der Transaktionskostentheorie	42
Abb. 11: Stakeholder-Landkarte eines kommunalen Konzerns	49
Abb. 12: Relevanz-Matrix der Stakeholder	50
Abb. 13: Zielsystem im kommunalen Konzern	54
Abb. 14: Konzeption eines Integrierten Zielsystems	55
Abb. 15: Wertschöpfungsprozess in der öffentlichen Verwaltung	58
Abb. 16: Zielarten im kommunalen Konzern	60
Abb. 17: Komponenten eines Konzernleitbildes	65
Abb. 18: Funktionen des Konzernleitbildes	66
Abb. 19: Elemente einer Gesamtstrategie für den kommunalen Konzern	70
Abb. 20: Strategische Handlungsfelder	71
Abb. 21: Gesamtproduktrahmenplan	73
Abb. 22: Verknüpfung der Leitbild-, Strategie-, Maßnahmen- und Produktebene	74
Abb. 23: Konzeption der strategischen Steuerung	75
Abb. 24: Schrittfolge des strategischen Managementprozesses	75
Abb. 25: Externe Umwelteinflüsse auf den kommunalen Konzern	76
Abb. 26: Zyklus des Strategiewandels	79
Abb. 27: KGSt Zielfelder der strategischen Steuerung	79
Abb. 28: Vision und strategische Leitziele der Stadt Edinburgh	80
Abb. 29: Strategische Ziele im Handlungsfeld Kinder- und Jugendliche Stadt Edinburgh	81
Abb. 30: Zusammenhang Normatives, strategisches und operatives Management	84
Abb. 31: Gestaltungsparameter des Produktmanagements	85
Abb. 33: Aufbauorganisation des Konzerncontrollings	87
Abb. 33: ABC-Analyse zur Festlegung der Steuerungsintensität	88
Abb. 38: Konzernmodell der Stadt Detmold	91
Abb. 39: Methoden, Verfahren und Instrumente in der Konzernsteuerung	92
Abb. 40: Integration von Kernverwaltung und Beteiligungen	94
Abb. 41: Bestandteile des Konzernberichtswesens	95

Abb. 42: Segmentbildung im kommunalen Konzern	97
Abb. 39: Akteure des Konzernmanagements in der PCGK der Stadt Münster	99
Abb. 45: Stichprobe und Grundgesamtheit der Befragung bei Kommunen	104
Abb. 46: Stichprobe und Grundgesamtheit der Befragung bei Landkreisen	106
Abb. 47: Rücklaufquote der Befragung bei Kommunen	108
Abb. 48: Rücklaufquote der Befragung bei Landkreisen	109
Abb. 49: Umstellung auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen	112
Abb. 50: Anzahl testierter Einzelabschlüsse	113
Abb. 51: Nutzen aus der Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen	114
Abb. 52: Nutzen für eine finanzwirtschaftliche Steuerung	115
Abb. 53: Nutzen für eine verbesserte Ausrichtung an Zielen	116
Abb. 54: Nutzen für einen wirtschaftlicheren Umgang mit öffentlichen Ressourcen	117
Abb. 55: Nutzen des Gesamtabschlusses	118
Abb. 56: Nutzen von Kommunen mit einem geprüften Gesamtabschluss	119
Abb. 57: Durchschnitt unmittelbarer Beteiligungen der befragten Kommunen	121
Abb. 58: Neugründung, Ausgliederung und Rekommunalisierung von Aufgaben	122
Abb. 59: Gründe für die jüngste Ausgliederung bzw. Neugründung	123
Abb. 60: Erfüllung der mit der Ausgliederung verbundenen Erwartung	124
Abb. 61: Übersicht über die Anzahl von Leitbildern, strategischen und operativen Zielen	126
Abb. 62: Operationalisierung strategischer Ziele	128
Abb. 63: Intensität der Zielkontrolle	129
Abb. 64: Überprüfung des Beitrags von Produkten zu den strategischen Zielen	130
Abb. 65: Einbeziehung von Beteiligungen in das kommunale Zielsystem	131
Abb. 66: Intensität genutzter Steuerungsinstrumente für ausgegliederte Aufgabenbereiche	132
Abb. 67: Ursache mangelhafter Steuerung ausgegliederter Aufgabenbereiche	133
Abb. 68: Intensität genutzter Steuerungsinstrumente in der Kernverwaltung	135
Abb. 69: Ursachen mangelhafter Steuerung in der Kernverwaltung	136
Abb. 70: Aktualität, Qualität, adressatengerechte Aufbereitung von Informationen	137
Abb. 71: Aktualität, Qualität, adressatengerechte Aufbereitung steuerungsrelevanter Informationen aus den ausgegliederten Aufgabenbereichen	140
Abb. 72: Zentrale Steuerungsunterstützung/Controlling im kommunalen Konzern	142
Abb. 73: Kommunikationsprozess zur Entwicklung einer Gesamtstrategie	164
Abb. 74: Stufenmodell zur Einführung einer Konzernsteuerung	167
Abb. 75: Bestandteile der 1. Stufe zur Einführung einer Konzernsteuerung	168
Abb. 76: Bestandteile der 2. Stufe zur Einführung einer Konzernsteuerung	169
Abb. 77: Bestandteile der 3. Stufe zur Einführung einer Konzernsteuerung	169
Abb. 78: Bestandteile der 4. Stufe zur Einführung einer Konzernsteuerung	170

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
Anm.	Anmerkung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
Aufl.	Auflage
ausl.	ausländisch(e)
Bd.	Band
betr.	betreffend, betrifft
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BM	Bürgermeister
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.	der, die, das
d.h.	das heißt
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
Diss.	Dissertation
EB	Eigenbetrieb
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	folgende
FB	Fachbereich
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz über die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
HFA	Haupt- und Finanzausschuss
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
i.a.R.	in aller Regel
i.d.F.	in der Fassung

i.d.R.	in der Regel
i.H.v	in Höhe von
i.S.	im Sinn(e)
i.S.d.	im Sinn(e) des/der
i.S.v.	im Sinn(e) von
i.V.m.	in Verbindung mit
inl.	inländisch(e)
IT	Informationstechnologie, Informationstechnik
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KonTraG	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich
LHO	Landeshaushaltsordnung
MBI.	Ministerialblatt
nds., Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch(-e, -er, -es)
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
NW	Nordrhein-Westfalen
o.	oder
o.g.	oben genannt(-e, -er)
o.V.	ohne Verfasser
OB	Oberbürgermeister
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PCGK	Public Corporate Governance Kodex
PESTEL	Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legislative
Rz.	Randziffer
S.	Satz/Seite
s.	siehe
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte(r)
Sp.	Spalte
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
Tab.	Tabelle
TVöD	Tarifrecht für den öffentlichen Dienst
u.	und
u.a.	unter anderem
Univ.	Universität
v.	von/vom
vgl.	vergleiche
vH	vom Hundert
VO	Verordnung

z.B. zum Beispiel
Ziff. Ziffer
zugl. Zugleich

1 Einleitung

1.1 Aktualität und Begründung der Problemstellung

Gemeinden und Landkreise können die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Rahmen der aus der kommunalen Selbstverwaltung abgeleiteten Organisationshoheit in verschiedenen Rechts- und Organisationsformen wahrnehmen. Sie können Aufgaben im Rahmen der Ämter- bzw. Fachbereichsverwaltung durchführen oder in öffentlich-rechtliche Rechts- und Organisationsformen, wie Eigenbetrieb und kommunale Anstalt oder in Organisationsformen des Privatrechts, wie die GmbH oder AG übertragen. Sie können zur Aufgabenabwicklung auch Dritte, wie Bürger, Non-Profit-Organisationen oder private Unternehmen beauftragen.

Die Kommunen haben sich zu einem konzernähnlichen Gebilde entwickelt. Gleichwohl sind die Kommunen verpflichtet, unabhängig von der gewählten Rechtsform, die Aufgaben zum Wohle ihrer Einwohner wahrzunehmen und die Sicherung des Gemeinwohls zu gewährleisten. Die Ämterverwaltung und die verselbstständigten Aufgabenträger bleiben organisatorische Hilfsmittel kommunaler, politisch beschlossener Leistungserstellung.¹ Die Vielfalt kommunaler Handlungsmöglichkeiten und deren zunehmende Nutzung im Rahmen von Modernisierungsanstrengungen haben zu komplexen Strukturen geführt, die eine ganzheitliche Steuerung schwierig erscheinen lassen. Es besteht ein zunehmender Bedarf an Konzepten und Handlungsempfehlungen für die Koordination des kommunalen Konzerns.² Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in einigen Kommunen mehr als die Hälfte der personellen und finanziellen Ressourcen verselbstständigten Leistungsbereichen zugeordnet sind und der Trend zur Ausgliederung von Aufgaben anhält.³

Während für das politische Management der Bereiche der Kernverwaltung gegenwärtig trotz der Reformen der letzten Jahre weiterhin oftmals eine Übersteuerung im operativen Bereich zu erkennen ist, gibt es bezüglich der Beteiligungen i.d.R. eine Untersteuerung, d.h., die Verselbstständigung von Einheiten wird von der Kommunalpolitik dahingehend interpretiert, dass durch die Kernverwaltung möglichst keine Eingriffe in die Aufgabendurchführung der Beteiligungen vorzunehmen ist. Insbesondere wird Ausgliederung oftmals als Automatismus für eine Steigerung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung angesehen.

In den verselbstständigten Aufgabenträgern und der Kernverwaltung entwickeln sich unterschiedliche Organisationskulturen, die zu Misstrauen unter den Handelnden führen. Die verselbstständigten Aufgabenträger verfolgen eigene Ziele und verstehen sich nicht als Teil der Kommune, und fühlen sich damit auch nicht für die Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge verantwortlich. Andererseits werden die Führungskräfte der Beteiligungen nicht hinreichend in die Gesamtinteressenlage der Kommune eingebunden.⁴ Den städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erscheinen die verselbstständigten Aufgabenträger wegen der ihnen zugestandenen Freiheiten und mangelnder Transparenz verdächtig.

¹ Vgl. Deutscher Städtetag (2009): S. 6.

² Vgl. Linhos (2006): S. 1 f.

³ Vgl. Günther/Niepel (2006): S. 325.

⁴ Vgl. Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ NRW (2009): S. 104.

Die Kommunen haben bei der Einführung geeigneter Steuerungsinstrumente und -strukturen in ihren Verwaltungen erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Trotzdem lassen sich mehr oder weniger bestimmte Steuerungsdefizite erkennen. Obwohl die Verpflichtung zur ergebnis- bzw. outputorientierten Steuerung mittelbar durch die Aufnahme von Zielen und Kennzahlen in den kommunalen Haushalt gesetzlich verankert worden ist, laufen vielerorts die Planungsprozesse weiterhin inputorientiert ab. Es fehlt eine flächendeckende Verknüpfung von Wirkungszielen, Produktzielen und den eingesetzten Ressourcen. Das strategische Management ist wenig ausgeprägt, insbesondere legt sich die Kommunalpolitik nicht auf messbare Ziele fest. Auch die Reformen der vergangenen Jahre beim doppischen Haushalts- und Rechnungswesen haben bislang noch nicht zu nennenswerten Verbesserungen im Verwaltungsmanagement geführt. Es fehlt eine die verselbstständigten Aufgabenträger einbeziehende Gesamtsteuerung zur Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge.

Es kann insgesamt vermutet werden, dass die Steuerungsstrukturen und Steuerungsinstrumente für die notwendige effektive und effiziente Steuerung des kommunalen Konzerns noch nicht in allen Kommunen vorliegen bzw. es erhebliche Probleme bei der Einführung gibt. Dafür ursächlich sind Probleme in der Konzeptionierung aber auch in der Anwendung von Instrumenten zur Konzernsteuerung.

In der kommunalen Praxis bilden sehr viele, auch kleinere Kommunen, bereits konzernähnliche Gebilde aus. Die wissenschaftliche Relevanz dagegen ist gegenwärtig niedrig.⁵ In der Wissenschaft werden die Themenfelder „Steuerung der Kernverwaltung“ und „Steuerung der Beteiligungen“ bislang überwiegend voneinander isoliert betrachtet. In der kommunalen Praxis hat sich ebenso bezogen auf Instrumente und Organisationsstrukturen eine mehr oder weniger starke Trennung zwischen Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement entwickelt.⁶ Es fehlt an Untersuchungen zur Konzeption und Implementierung einer Gesamtsteuerung, die Verwaltungs- und Beteiligungssteuerung nicht mehr getrennt voneinander betrachtet und die Führung der Kommune interorganisatorisch ausgestaltet. Es müssen konzernspezifische Antworten auf Problemstellungen innerhalb des Verwaltungsmanagements und insbesondere der Steuerungsstrukturen und -prozesse gefunden werden.

1.2 Zielsetzung des Forschungsprojekts

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, ein Konzept eines ganzheitlichen, die verselbstständigten Aufgabenträger einbeziehendes Steuerungssystem zu entwickeln und Handlungsempfehlungen für dessen Umsetzung aufzustellen. Dabei werden sowohl die Auswirkungen der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens berücksichtigt als auch die Rahmenbedingungen, die sich insbesondere aus dem Einfluss der Kommunalpolitik auf die Verwaltungssteuerung ergeben. Das Konzept enthält neben inhaltlichen Aspekten auch Empfehlungen zu dessen Implementierung. Ein besonderer Bezug besteht zu den rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen niedersächsischer Kommunen und Landkreise.

⁵ Vgl. Peper (2013): S. 6.

⁶ Auch in der Konzeption eines kommunalen Steuerungsmodells durch die KGSt werden die Beteiligungen zwar berücksichtigt, die Einbindung in die Steuerungsstrukturen und -prozesse bleibt allerdings unklar; vgl. KGSt (2013a): S. 30 ff.

Aus dieser Zielsetzung heraus leitet sich folgende zentrale Forschungsfrage ab:

Wie ist ein Steuerungssystem im kommunalen Konzern zur effektiven und effizienten Erfüllung kommunaler Aufgaben auszugestalten und wie kann es implementiert werden?

Um das Ziel des Forschungsprojektes zu präzisieren, soll die Untersuchung nach folgenden Schwerpunkten vorgenommen werden:

1. Aktueller Stand der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Die Informationsgewinnung und -verarbeitung entscheidungsrelevanter Daten wird als grundlegende Voraussetzung für ein strategisches Management angesehen. Mit der Umstellung auf ein am Ressourcenverbrauch orientiertes Rechnungswesen in den meisten Bundesländern verfügen die Kernverwaltung und die verselbständigten Aufgabenträger über einen vergleichbaren Rahmen für die Planung und Rechnungslegung. Die Erstellung von konsolidierten Gesamtabschlüssen führt auf Ebene des Konzernrechnungswesens zu einer weiteren Harmonisierung buchungsrelevanter Daten und Sachverhalte. Es stellt sich hier die Frage, ob die Kommunen aufgrund der Umstellung ihres Rechnungswesens schon über finanzwirtschaftliche Steuerungsdaten für ein strategisches Management verfügen. Neben monetären Daten sollen im strategischen Management vor allem auch Daten über beabsichtigte oder eingetretene Wirkungen eingesetzt werden, um Steuern zu können. Sofern Finanz-, Leistungs- und Wirkungsdaten vorliegen, müssen diese Daten rechtzeitig den Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen. Andernfalls können sie keine Steuerungsfunktion entfalten. Neben zeitlichen Aspekten thematisiert die Forschungsarbeit den aktuellen Fortschritt der übrigen Bereiche des Haushalts- und Rechnungswesens. Aufgrund der Bereitstellung finanzieller und weiterer quantitativer (Wirkungs-)Daten kann ein funktionsfähiges Haushalts- und Rechnungswesen als grundlegende Voraussetzung für ein konzernweites Management angesehen werden. Um diese Ansprüche erfüllen zu können, muss das Rechnungswesen auf Konzernebene alle notwendigen Daten liefern und Instrumente für die Steuerung bereithalten.

2. Beeinflussung der Steuerung durch die Akteure (Stakeholder), insbesondere der politischen Ebene

Die Konzernsteuerung nimmt verschiedene Akteure mit teilweise unterschiedlichen Interessen wahr. Dabei werden die wesentlichen Entscheidungen im kommunalen Konzern von den Mitgliedern der kommunalen Vertretung getroffen. Primärer Adressat eines ganzheitlichen Steuerungskonzeptes sind damit die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der kommunalen Vertretung. An ihrem Informationsbedarf sollte sich das Steuerungskonzept orientieren. Die mit einem Ehrenamt verbundenen zeitlichen Restriktionen stellen an Steuerungsinstrumente besonders hohe Anforderungen in Bezug auf Verständlichkeit und Wesentlichkeit. Hiermit eng verbunden sind die unterschiedlichen Vorkenntnisse, die die Mitglieder der kommunalen Vertretung in die Gremien der Kernverwaltung, wie z.B. Ausschüsse und der Beteiligungen, wie z.B. Aufsichtsräte einbringen. Auch ein adressatengerechtes und gut funktionierendes Berichtswesen bietet keine Gewähr dafür, dass politische Entscheidungen nach anderen Gesichtspunkten als dem gesamtgesellschaftlichen Interesse getroffen werden. In politischen Auseinandersetzungen, in denen es weniger um die eigentliche Sache, sondern um politische Profilierung oder Machterhalt geht, kann kein Steuerungskonzept eine gute Ent-

scheidungsgrundlage bilden. Insbesondere in Wahlkampfzeiten ist eine Schärfung des politischen Profils zu beobachten. Sachbezogene, entscheidungsrelevante Informationen treten in dieser Zeit nicht selten in den Hintergrund. Ein auch für den Bürger transparentes Steuerungskonzept kann dazu beitragen, ökonomisch irrationale politische Entscheidungen zumindest teilweise zu unterbinden. Gänzlich vermeiden lassen sich diese aber nicht.

Unter Berücksichtigung der beiden oben beschriebenen Rahmenbedingungen sollen Lösungsansätze aufgezeigt werden, die dazu dienen, qualitativ bessere Entscheidungen und Handlungen im Gesamtinteresse des Konzerns/Kommune treffen zu können. Es wird dabei angenommen, dass ein solches übergeordnetes Gesamt- bzw. Konzerninteresse besteht und sich in einer konzernweiten Zielstruktur abbilden lässt. Die Notwendigkeit einer übergeordneten Gesamtsteuerung leitet sich dabei nicht allein aus den allgemeinen, gesetzlichen Haushaltsgrundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ab.⁷ Sie ergibt sich vor allem aus einer ergebnisorientierten Steuerung auf Konzernebene. Ziel einer übergeordneten Gesamtsteuerung ist es daher, die konzernweit vorhandenen Ressourcen so wirkungsvoll wie möglich einzusetzen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen lässt sich wie folgt beschreiben:

1. Entwicklung eines Konzepts zur ganzheitlichen und integrierten Steuerung kommunaler Konzerne
2. Analyse der Umsetzbarkeit und Umsetzung in der kommunalen Praxis durch eine quantitative und qualitative Befragung
3. Erarbeitung von konkreten Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des Steuerungskonzepts auf der Basis von Erkenntnissen und Problemen der kommunalen Praxis.

In einem ersten Schritt soll ein Konzept einer „guten“ Konzernsteuerung entwickelt werden, die den kommunalen Konzern und die Konzerneinheiten insgesamt betrachtet und alle Konzerneinheiten unabhängig von ihrer Rechts- und Organisationsform einbezieht. Dabei wird der aktuelle Rechtsrahmen berücksichtigt und die Notwendigkeit für eine Konzernsteuerung auf der Grundlage demokratischer Legitimität unterstellt. In einem zweiten Schritt wird zunächst anhand einer Befragung der Kernverwaltung mittels Fragebogen untersucht, inwieweit dieses Konzept in der kommunalen Praxis umgesetzt wird. Anschließend wird anhand von explorativen Fallstudien durch teilstandardisierte Interviews mit allen Steuerungsakteuren, Verwaltungsführung, Kommunalpolitik und Leitungen von Beteiligungen, unter Einbeziehung der Ergebnisse aus der quantitativen Untersuchung analysiert, inwieweit die Steuerungsakteure das Steuerungskonzept für umsetzbar erachten und welche Faktoren die Umsetzung unterstützen bzw. behindern. Dadurch werden unterschiedliche Perspektiven eingenommen und bei der Konzeptentwicklung berücksichtigt. In einem dritten Schritt werden Handlungsempfehlungen zur Implementation einer ganzheitlich, integrierten Konzernsteuerung gegeben.

⁷ Vgl. z. B. § 110 Abs. 3 NKomVG.

1.4 Aufbau des Berichtes

Nachdem die Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung des Forschungsprojektes im 1. Kapitel offengelegt worden sind, werden im 2. Kapitel zunächst wesentliche Begriffe zum kommunalen Konzern als Gegenstand der Untersuchung beschrieben. In diesem Kapitel soll außerdem die Notwendigkeit einer kommunalen Konzernsteuerung aufgezeigt und die wesentlichen Steuerungsakteure benannt werden. Des Weiteren werden im 2. Kapitel die relevanten theoretischen Grundlagen zum Forschungsprojekt dargestellt. Wesentliche Einflüsse auf Steuerungssysteme und -instrumente in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere im kommunalen Sektor, hat die Entwicklung des New Public Management und der Public Governance. Folglich sollen ausgehend von der Neuen Institutionenökonomie die Transaktionskostentheorie, die Prinzipal-Agent-Theorie und die Property-Rights-Theorie sowie die Public Choice Theorie, Stewardship-Theorie und Stakeholder-Theorie kurz dargestellt und in den Kontext des Untersuchungsgegenstandes gestellt werden.

Im 3. Kapitel wird entsprechend der Notwendigkeit einer Konzernsteuerung und unter Berücksichtigung der bestehenden rechtlichen Vorgaben sowie der unterschiedlichen, sich teils widersprechenden Theorien, ein Konzept für eine effektive und effiziente Steuerung des kommunalen Konzerns entwickelt. Neben den Steuerungsstrukturen werden die wesentlichen Steuerungsinstrumente skizziert.

Auf der Grundlage des Konzepts wird im 4. Kapitel die aktuelle Situation des kommunalen Konzernmanagements im Rahmen einer bundesweit durchgeführten Online-Befragung analysiert. Es soll insbesondere dargelegt werden, welche unterschiedlichen Steuerungsdefizite im Konzern bestehen und was die Gründe dafür sind. Ebenso werden in Experteninterviews mit Führungskräften aus Verwaltung und Beteiligungen sowie mit Kommunalpolitikern aus unterschiedlichen Kommunen weitere Erkenntnisse gewonnen, die für die Entwicklung belastbarer Handlungsempfehlungen erforderlich sind.

Auf Basis der eigenen Untersuchungsergebnisse und unter Hinzuziehung weiterer aktueller Studien werden im 5. Kapitel Handlungsempfehlungen ausgesprochen, die geeignet sind, Defizite in der Konzernsteuerung zu vermeiden.

Der Forschungsbericht endet mit einem Fazit bzw. einem Ausblick im 6. Kapitel.

Für die kommunale Praxis ist auf der Basis dieses Forschungsberichtes ein Leitfaden für die Implementierung einer Gesamtsteuerung für Kommunen entstanden. Dieser Leitfaden kann abgerufen werden unter www.ps-os.de/Konzernmanagement.html.

2 Grundlagen

2.1 Begriffe

2.1.1 Politik und öffentliche Verwaltung

Die Bereitstellung von Kollektivgütern und die Herstellung und Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen kennzeichnen die Funktionen des Staates.

Bezogen auf moderne Staatswesen bezeichnet Politik ein aktives Handeln, das

- auf die Beeinflussung staatlicher Macht,
- den Erwerb von Führungspositionen und
- die Ausübung von Regierungsverantwortung zielt.⁸

Die Funktion der Politik besteht darin, verbindliche kollektive Entscheidungen über gesellschaftliche Probleme zu treffen. Dabei werden sowohl Interessen zur Gewährleistung des Gemeinwohls aber auch individuelle Interessen zur Machtgewinnung und Erhaltung als Elemente des Politischen vertreten. Das Gemeinwohl ist damit impliziter Bestandteil des Politischen, wobei der Macht im politischen System eine zentrale Bedeutung zukommt, denn sie ist der Garant für die gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit politischer Entscheidungen.⁹ Neben dieser formalen Voraussetzung geht es in der praktischen Politikgestaltung jedoch um mehr als um den Einsatz der Macht für die Zwecke des Gemeinwohls: „Tatsächlich geht es in der Politik keineswegs immer und primär um Aufgabenerfüllung, Leistungsorientierung und Problemlösung, sondern oft in erster Linie um Gewinn und Erhalt von politischer Macht. Politische Parteien, ebenso wie einzelne Politiker, versuchen Macht nicht nur zu erlangen, um bestimmte kollektive Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen, sondern auch, um gruppenspezifische Partikularinteressen zu fördern, ihre Patronagechancen zu erweitern, Pfründe zu erwerben und die Ausübung von Macht zu genießen“.¹⁰

Das Politische System ist als institutioneller Rahmen zur Produktion und Durchsetzung dieser Entscheidungen definiert und bildet ein Subsystem der Gesellschaft, das alle Institutionen, Akteure und Rollen umfasst, mittels derer gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen getroffen werden.¹¹ Jeder Einzelne gehört dem Politischen System in unterschiedlichen Rollen an, wie z.B. als Staatsbürger, Wähler oder Vereinsmitglied. Umstritten bleiben der Umfang und die Reichweite dessen, was im gesamtgesellschaftlichen, d.h. öffentlichen Interesse stehen soll.

Die öffentliche Verwaltung setzt die politischen Entscheidungen im Einzelfall und als Schnittstelle zwischen Staat und Bürger um.¹² Sie trägt durch die Vorbereitung, den Vollzug und die Kontrolle politischer Entscheidungen und auf diesen beruhenden Handlungen zur Erreichung des Staatszweckes und der durch diese bestimmten öffentlichen Aufgaben bei. Diese Aktionen erbringt sie in einer speziellen vom Staat bereitgestellten und gesetzlich determinierten

⁸ Vgl. Schubert/Klein (2011).

⁹ Vgl. Meyer (2003): S. 134.

¹⁰ Mayntz (2010): S. 46.

¹¹ Vgl. Rudzio (2006): S. 9.

¹² Vgl. Becker (1989): S. 110 f.

Organisation, die ihrerseits teils direkt teils indirekt demokratisch legitimiert ist.¹³ Das traditionelle Verständnis von öffentlicher Verwaltung weist ihr somit folgende Eigenschaften zu:

- Spezifische Kompetenzen
- Institutionelle Struktur
- Personelle und sachliche Mittel für einen Zuständigkeitsbereich, der durch Aufgaben und ein Gebiet definiert wird.¹⁴

Der Begriff des Öffentlichen dient vorrangig der Abgrenzung zum privaten Sektor, reicht jedoch weiter als das Aufgabenspektrum öffentlicher Verwaltungen, weil sowohl privatrechtliche Aufgabenträger öffentliche Belange wahrnehmen als auch öffentlich-rechtliche Aufgabenträger sich privatrechtlicher Organisationsformen bedienen. Eine Definition des Öffentlichen sollte also nicht an der Organisationsform des Aufgabenträgers ansetzen. Entscheidend ist vielmehr die Verfolgung öffentlicher Zielsetzungen, die auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet sind.¹⁵

Oftmals wird die Verwaltungstätigkeit nach ihrer Art in Eingriffs- und Leistungsverwaltung unterteilt. Wie schon die Begriffsgebung nahe legt, umfasst die erstgenannte Art der Verwaltung Aufgaben, bei denen die Verwaltung in die Rechte des Einzelnen eingreift, wohingegen die Verwaltung bei der zweiten Form den Bürgerinnen und Bürgern staatliche Leistungen, vor allem wirtschaftliche und soziale Leistungen, zur Verfügung stellt. Der öffentlichen Verwaltung kommt neben dem Vollzug eine weitere wichtige Aufgabe zu. Sie nimmt eine bedeutende Stellung im Rahmen der Politikvorbereitung ein. Die Politik ist in ihrer Entscheidungsvorbereitung auf die fachliche Unterstützung der Verwaltung angewiesen. Die Aufgabe und Leistung der Verwaltung besteht dabei einerseits darin, die Politik mit Informationen, welche sie aus ihrer Vollzugstätigkeit gewinnt, zu versorgen und den Mitgliedern der Parlamente damit notwendige Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Andererseits wird die Verwaltung bzw. die Regierung regelmäßig mit der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen betraut und trägt damit direkt zum politischen Entscheidungsprozess bei. Der Gesetzesentwurf ist für die Parlamente inhaltlich nicht bindend, löst aber dennoch den Zwang zur Diskussion und Behandlung aus. Die Verwaltung nimmt damit faktisch eine politische Funktion wahr, denn die Selektion der Information in sich ist Politik. Dies ist umso bedeutender, als die Verwaltung gegenüber der Politik von einem erheblichen Informationsvorsprung profitiert. Public Management erfordert deshalb die Berücksichtigung politischer Planungs- und Kontrollprozesse, die durch die Parlamente wahrgenommen werden.¹⁶

2.1.2 Kommunen

Eine Kommune (lateinisch: „allgemein, gemeinschaftlich“) ist eine politische und administrative Einheit mit eigenem Territorium.¹⁷ Juristisch sind die Kommunen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Auch wenn die Kommunen zu den drei Hauptverwaltungsebenen gehö-

¹³ Vgl. Becker (1989): S. 109.

¹⁴ Vgl. Benz (2011): S. 18.

¹⁵ Vgl. Buchholtz (2001): S. 19.

¹⁶ Vgl. Buchholtz (2001): S. 20.

¹⁷ Vgl. Bogumil/Jann (2009): S. 103 ff.

ren, so sind sie staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen damit ihrem Aufsichts- und Weisungsrecht. Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben, Befugnisse und Strukturen wird durch die jeweilige Landesverfassung und durch von den Ländern erstellte Kommunalverfassung geregelt.¹⁸ Dazu gehört in Niedersachsen z.B. das NKomVG. Im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung, die verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG garantiert wird, kann sie alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich regeln. Sie verfügt damit über Personal-, Finanz-, Organisations-, Planungs-, Satzungs-, Gebiets- und Aufgabenhoheit. Unter den Begriff „Kommune“ fallen in Niedersachsen gem. § 1 NKomVG Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise und die Region Hannover. Als Gemeindearten können gem. § 10 NKomVG kreisangehörige Gemeinden, samtgemeindeangehörige Gemeinden, regionsangehörige Gemeinden, selbstständige Städte, große selbstständige Städte und kreisfreie Städte unterschieden werden. Samtgemeinden und Landkreise sind Gemeindeverbände. Im weiteren Verlauf des Forschungsberichtes wird im Wesentlichen der Begriff „Kommune“ als Sammelbegriff für Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet.

Organe der Kommune sind gem. § 7 NKomVG die kommunale Vertretung, der Hauptausschuss und die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte. Die Bezeichnungen der Organe werden in Anlehnung an die Gemeindeart gewählt, z.B. in den Gemeinden: Rat, Verwaltungsausschuss, Bürgermeisterin oder Bürgermeister. Im weiteren Verlauf werden im Wesentlichen die übergeordneten Begrifflichkeiten verwendet, da die Aussagen im Forschungsbericht i.d.R. für alle Gemeindearten und Gemeindeverbände gelten. Die kommunale Vertretung ist das Hauptorgan der Kommune mit parlamentarischen Zügen. Zuständigkeitsschwerpunkt ist die politische Steuerung. Die administrative Steuerung übernimmt die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte, die eine Doppelfunktion innehaben. Neben der Leitung der Verwaltung sind sie kraft ihres Amtes Mitglied der kommunalen Vertretung. Sie sind damit Bindeglied zwischen Verwaltung und kommunaler Vertretung.

2.1.3 Konzern

Gem. § 18 AktG ist ein Konzern die Zusammenfassung von rechtlich selbstständigen Unternehmen unter der tatsächlich ausgeübten einheitlichen Leitung eines herrschenden Unternehmens. Die handelsrechtliche Einordnung des kommunalen Konzerns basiert auf der Pflicht zur Konzernrechnungslegung, die sich aus § 290 Abs. 1 HGB ergibt. Danach liegt ein Konzern vor, wenn ein herrschendes Unternehmen formal die Möglichkeit hat, die Kontrolle über ein beherrschtes Unternehmen auszuüben. Traditionell wurde die Unternehmensfähigkeit einer Kommune als Konzernobergesellschaft verneint und der öffentlichen Hand die Eigenschaften eines herrschenden Unternehmens abgesprochen.¹⁹ Unter Bezug auf ein Urteil des BGH wird mittlerweile von der Konzernfähigkeit öffentlich-rechtlicher Obergesellschaften ausgegangen.²⁰ Die Pflicht zur Aufstellung des Gesamtabchlusses basiert auf dem Konzept

¹⁸ Vgl. Bogumil/Jann (2009): S. 103 f.

¹⁹ Vgl. Fett (2000): S. 180.

²⁰ Vgl. Meinen (2006): S. 141 ff.; Linhos (2005): S. 47; Fett (2000): S. 180.

des beherrschenden Einflusses (Control-Konzept) nach § 290 HGB.²¹ Obwohl die aktienrechtliche und handelsrechtliche Einordnung rechtssystematisch den Schluss zulässt, dass das Gebilde aus Kernverwaltung und den ausgegliederten Organisationseinheiten einen Konzern bilden, wird in den Kommunalverfassungen der Begriff des „Konzerns“ vermieden, ohne ihn durch eine adäquate andere Bezeichnung zu ersetzen.

Zur Definition des Konzerns aus betriebswirtschaftlicher Sicht soll auf eine Definition von Theisen zurückgegriffen werden. Danach ist ein Konzern „eine autonome Entscheidungs- und Handlungseinheit, die mehrere juristisch selbstständige wie unselbstständige Unternehmen und Betriebe umfasst, die als wirtschaftliche Einheit in personeller, institutioneller und/oder funktioneller Hinsicht zeitlich befristet oder auf Dauer im Rahmen entsprechender Planungen ein gemeinsames wirtschaftliches Ziel verfolgen“.²² Dieser betriebswirtschaftlichen Definition folgend ist die wirtschaftliche Einheit, die sich aus einer gemeinsamen und übergreifenden wirtschaftlichen Zielsetzung ergibt, das herausragende Wesensmerkmal von Konzernen.²³ Der entscheidende Unterschied zur Einzelunternehmung ergibt sich durch die rechtliche Selbstständigkeit der einzelnen Konzernunternehmen.²⁴ Da die Kernverwaltung einschließlich ihrer Ausgliederungen die Merkmale der Definition erfüllt, kann dieses Konstrukt als „kommunaler Konzern“ bezeichnet werden.²⁵ Die wirtschaftliche Einheit im kommunalen Konzern basiert auf der Grundlage einer gemeinsamen öffentlichen Zielsetzung.²⁶

Kommunale Konzerne weisen im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Konzernen eine Reihe von strukturellen Unterschieden auf.²⁷ Besonders deutlich werden diese in der grundsätzlichen Zielausrichtung von Kommunen. Im Vordergrund steht die allgemeine Daseinsvorsorge, wirtschaftliche Aspekte stehen den Zielen der allgemeinen Daseinsvorsorge in Konfliktsituationen oftmals nach. Aus diesem sowie weiteren Gründen können kommunale Konzerne nicht unmittelbar mit privatwirtschaftlichen Konzernen verglichen werden. Demnach ist die betriebswirtschaftliche Definition des Konzerns um eine politisch gemeinwohlorientierte Perspektive zu erweitern.

„Als kommunaler Konzern soll jede Mehrheit juristisch selbständiger wie unselbständiger Unternehmen und Organisationseinheiten einschließlich der Kernverwaltung auf kommunaler Ebene bezeichnet werden, die als wirtschaftliche Einheit in personeller, funktioneller oder struktureller Hinsicht zeitlich befristet oder auf Dauer ein demokratisch legitimes, gemeinsames öffentliches Ziel verfolgt, welches im Rahmen entsprechender Planungen und Steuerungsinstrumente Berücksichtigung findet.“²⁸

Der Begriff des kommunalen Konzerns beschreibt dabei neben den Veränderungen kommunaler Strukturen hin zu einer konzernähnlichen Beteiligungsstruktur insbesondere auch die Orientierung an einem verwaltungspolitischen Leitbild kommunaler Steuerung, welches die Einheit von Politik, Verwaltung, und Beteiligungen stärker zum Ausdruck bringen soll.²⁹ Wäh-

²¹ Vgl. Peper (2013): S. 120.

²² Theisen (2000): S. 18.

²³ Vgl. Mellewig/Matiaske (2000): S. 614; Scheffler (2005): S. 1.

²⁴ Peper (2013): S. 110.

²⁵ Vgl. Linhos (2006): S. 12.

²⁶ Vgl. Weiss (2004): S. 7.

²⁷ Vgl. Baier (2006): S. 3.

²⁸ Linhos (2006): S. 14.

²⁹ Vgl. Killian/Richter/Trapp (Hrsg.) (2006): S. 9.

rend der Begriff des kommunalen Konzerns in der wissenschaftlichen Literatur bereits seit einiger Zeit Verwendung findet, ist dieser in der Verwaltungspraxis insbesondere in den politischen Gremien weitaus weniger akzeptiert und erfährt zum Teil sogar eine deutliche Ablehnung. Dennoch ist es unstrittig, dass kommunale Gebietskörperschaften mittlerweile konzernartige Strukturen aufweisen, so dass der Begriff Konzern Kommune gerechtfertigt und zutreffend ist.³⁰

2.1.4 Beteiligung

Für die verselbständigten Aufgabenträger des kommunalen Konzerns wird im weiteren Verlauf dieses Forschungsberichtes der Begriff der Beteiligung genutzt. Dieser erfährt durch § 271 Abs. 1 HGB eine rechtliche Definition. Er wird abgegrenzt von dem Begriff des verbundenen Unternehmens gem. § 271 Abs. 2 HGB und den sonstigen Wertpapieren oder Ausleihungen. Demnach gelten als Beteiligung Anteile an anderen Unternehmen, die bestimmt sind, dem eigenen Geschäftsbetrieb durch Herstellung einer dauernden Verbindung zu jenen Unternehmen zu dienen. Neben diesem Aspekt der Langfristigkeit wird bei einem Anteil von mehr als 20 % am Nennkapital bei Kapitalgesellschaften eine Beteiligung vermutet. Unternehmen, die als Tochtergesellschaften, also mit beherrschendem Einfluss, der i.d.R. durch Anteile von mehr als 50 % an den Stimmrechten vorliegt, gelten als verbundene Unternehmen. Anteile von weniger als 20 % am Nennkapital, oder bei denen die Absicht einer dauernden Verbindung nicht vorliegt, werden als Sonstige Wertpapiere oder Ausleihungen, wenn der Wertpapiercharakter wie bei einer GmbH fehlt, ausgewiesen. Genossenschaftsanteile werden grundsätzlich als Ausleihungen bilanziert. Die handelsrechtlichen Begriffe der Beteiligung und des verbundenen Unternehmens haben mit vergleichbaren Definitionen Eingang in das kommunale Haushaltsrecht gefunden (u.a. in § 54 Abs. 2 Nr. 3.1 u. 3.2 GemHKVO).³¹ Die Kommune kann auch Ausgliederungen in öffentlich-rechtliche Rechtsformen, wie z.B. Eigenbetriebe und kommunale Anstalten vornehmen. Während kommunale Anstalten zu den verbundenen Unternehmen zuzuordnen sind, werden Eigenbetriebe gem. § 54 Abs. 2 Nr. 3.3 GemHKVO als Sondervermögen mit Sonderrechnung in der Bilanz abgebildet.

In betriebswirtschaftlicher Hinsicht kann der Beteiligungsbegriff wie folgt definiert werden: „Als Beteiligung gilt jedes auf Dauer angelegte Engagement in einem anderen Betrieb bzw. Unternehmen mit kapitalmäßiger Verflechtung, das eine grundsätzlich aktive Einflussnahme auf dessen Strategie sowie den Einbezug in die eigene Strategiegestaltung erlaubt.“³² Demnach kommt es weniger auf die rechtliche Stellung an, sondern mehr auf die Einflussnahme und die Möglichkeit der Steuerung durch die Kernverwaltung als Konzernmutter.

Als Beteiligungen gelten somit die Eigengesellschaften mit einer Beteiligungsquote von 100 % sowie Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen an diesen Rechtsformen. Im weiteren Sinne sind auch die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen (z.B. Zweckverband, AöR, Eigenbetrieb) unter den Beteiligungsbegriff in betriebswirtschaftlicher Hinsicht zu subsumieren, da sie das Merkmal einer gewissen, zumindest organisatorischen Selbständigkeit und eines eige-

³⁰ Vgl. Barthel (2010): S. 20.

³¹ Vgl. KGSt (2012): S. 13.

³² Vgl. Burger/Ulbrich/Ahlemeyer (2010): S. 7; Kleinschnittger (1993): S. 15 ff.

nen Finanzkreises aufweisen.³³ Da auch Minderheitsbeteiligungen ein grundsätzliches Einwirken auf die Strategien der Beteiligung zulassen, gelten auch diese als Beteiligung i.S.d. weitgefassten Begriffsdefinition. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass die Möglichkeiten der Einflussnahme auf eine Beteiligung mit abnehmender Beteiligungsquote tendenziell geringer werden. Dennoch werden grundsätzlich alle Beteiligungen, unabhängig von der Beteiligungshöhe und Rechtsform, in die vorliegende Forschungskonzeption eingebunden.³⁴ Da die betriebswirtschaftliche Definition des Beteiligungsbegriffs von einem Engagement bei Betrieben und Unternehmen spricht und somit zumindest Stiftungen und Genossenschaften hierunter nicht zu subsumieren sind, stellt auch diese Definition für den Begriff der kommunalen Beteiligung keine vollumfänglich zufriedenstellende Begriffsbestimmung dar. Im Rahmen dieses Forschungsberichtes wird daher eine allumfassende Begriffsdefinition der kommunalen Beteiligung zugrunde gelegt.

Als kommunale Beteiligungen gelten alle verselbständigten Aufgabenträger³⁵ jeglicher Art und zwar unabhängig von ihrer Beteiligungsquote und Rechtsform.

2.1.5 Konzernleitung und Konzerneinheiten

Grundsätzlich kann eine Kommune sämtliche Aufgaben in der Kernverwaltung abwickeln oder Aufgabenbereiche in andere Rechts- und Organisationsformen ausgliedern, soweit die gesetzlichen Rahmenbedingungen des kommunalen Wirtschaftsrechts beachtet werden.

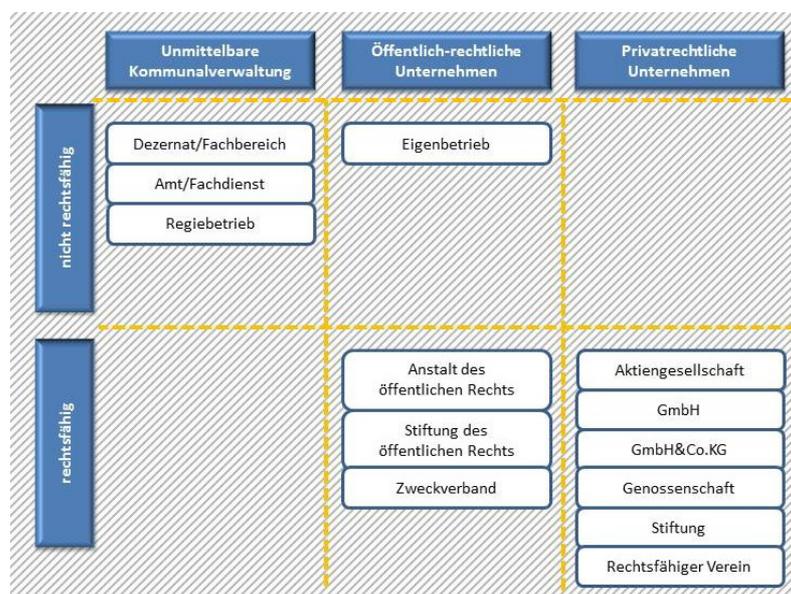


Abb. 1: Überblick über die wichtigsten Rechts- und Organisationsformen im kommunalen Konzern³⁶

³³ Vgl. Baier (2006): S. 1.

³⁴ Vgl. Baier (2006): S. 1.

³⁵ Rechtlich zutreffender ist die Verwendung des Begriffs „verselbständigter Aufgabenträger“ für alle Ausgliederungen der Kommune, die unter den hier definierten Begriff der Beteiligung fallen. Aufgrund seiner Prominenz, der einfachen Handhabung und der Nutzung in der kommunalen Praxis in dieser sehr weitgefassten Definition wird in diesem Forschungsbericht der Begriff der Beteiligung für alle Ausgliederungen einer Kommune verwendet.

Der Begriff „Konzerneinheit“ soll in diesem Zusammenhang alle Organisationseinheiten, unabhängig von ihrer Rechts- und Organisationsform, umschließen, die innerhalb des Konzerns „Kommune“ öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Der Begriff der Konzerneinheit soll dabei als organisatorisches Bindeglied zwischen den Fachbereichen/-diensten innerhalb der Kernverwaltung und den verschiedenen Beteiligungsformen dienen. Damit soll auch die klassische Einteilung des Konzerns Kommune in Kernverwaltung sowie Beteiligungsgesellschaften in der weiteren Forschungskonzeption so weit wie möglich aufgehoben werden.

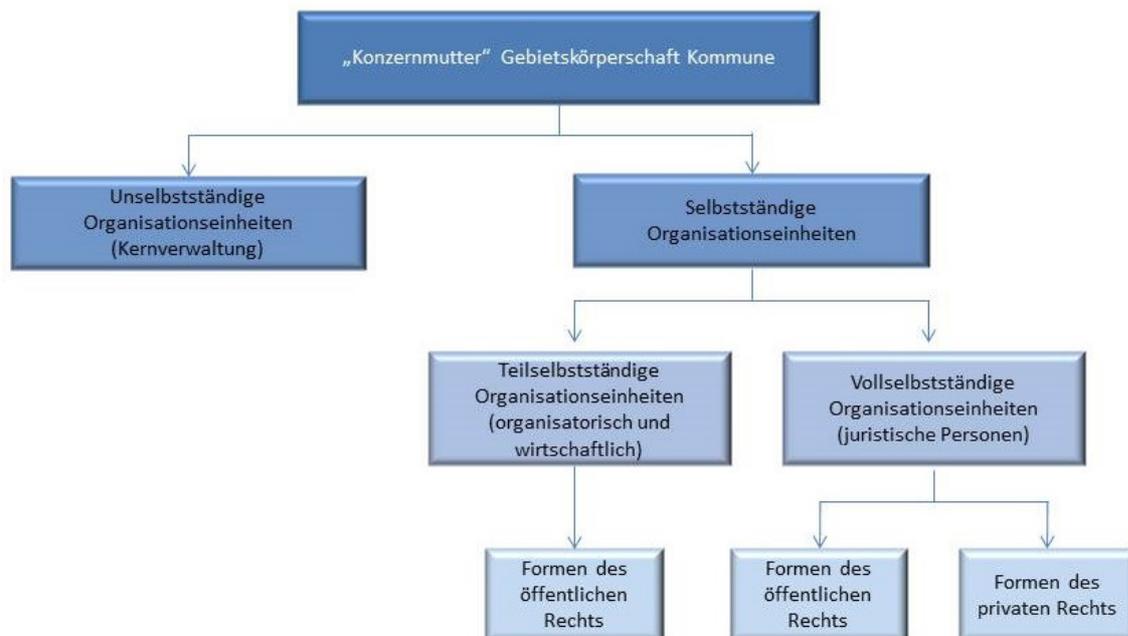


Abb. 2: Grundstruktur des kommunalen Konzerns³⁷

Die Steuerung des Konzerns erfolgt durch die vorgesehenen Leitungsgremien der Kernverwaltung als Konzernmutter. Das sind einerseits die kommunale Vertretung und andererseits die Hauptverwaltungsbeamtin und der Hauptverwaltungsbeamte. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung entscheidet die kommunale Vertretung grundsätzlich darüber, welche Produkte mit welchen finanziellen Mitteln von welcher Konzerneinheit angeboten werden sollen.

2.1.6 Konzernsteuerung

Steuerung wird als zielgerichtete und absichtsvolle Beeinflussung von Akteuren verstanden.³⁸ Steuerung wird einerseits mit Management oder Führung gleichgesetzt.³⁹ Andererseits werden Steuerungsaufgaben als Teil der Managementtätigkeiten verstanden. Im Folgenden wird von Steuerung als Teilaufgabe des Managements ausgegangen. Steuerung benötigt

³⁶ Eine ausführliche Darstellung der Merkmale der wichtigsten Rechts- und Organisationsformen findet sich in KGSt (2012): S. 91 ff.

³⁷ Eigene Darstellung in Anlehnung an Barthel (2008): S. 33.

³⁸ Vgl. Bolay (2006): S. 1.

³⁹ Vgl. Steinmann/Schreyögg (2005): S. 6 ff.

dabei ein Ziel, ein Subjekt und ein Objekt der Steuerung, Maßnahmen, Instrumente sowie eine Vorstellung von Wirkungszusammenhängen zwischen den eingesetzten Ressourcen in Form von Maßnahmen und die dadurch erzielten Ergebnisse.⁴⁰

Kommunale Konzernsteuerung bedeutet somit die zielorientierte Leitung der Kernverwaltung und der Beteiligungen durch die kommunale Vertretung und die Verwaltungsführung unter Verwendung geeigneter Instrumente und Strukturen. Konzernsteuerung enthält bestimmte funktionale, institutionelle und prozessuale Merkmale⁴¹ und kann definiert werden als die Gesamtheit aller Handlungen, welche die Gestaltung und Koordination der Konzern-Umwelt-Interaktionen zum Gegenstand haben. Ziel ist die gesamtstrategiekonforme Gestaltung, Lenkung und Steuerung des Konzerns und seine Eingliederung in das soziale und politische Umweltsystem.⁴² Besonderes Augenmerk liegt hierbei auf der Abstimmung zwischen Zielen, Strukturen und Prozessen des kommunalen Konzerns und den aktuellen Umweltzuständen.⁴³ Durch die Trennung der Verantwortlichkeiten im kommunalen Konzernverbund besteht stets die Gefahr, dass einzelne Konzerneinheiten ihren Nutzen zu Lasten anderer Organisationseinheiten des Konzerns optimieren. Dieses führt aus Konzernsicht zu einem suboptimalen Zustand, der die erfolgreiche Strategieumsetzung behindern kann. Daher ist es eine wichtige Aufgabe der Konzernsteuerung und somit der Konzernleitung, die dezentralen Organisationseinheiten des komplexen Konzernverbundes zu koordinieren und einheitlich auszurichten.⁴⁴

Die Steuerung aufgrund der genannten Methoden und Instrumente erfolgt in mehreren aufeinander abgestimmten Schritten. Grundlage einer Konzernsteuerung sind Informationen, Transparenz über wesentliche Aktivitäten sowie eine regelmäßige Analyse der internen und externen Rahmenbedingungen. Sie bilden den inneren Kern ohne den keine bewusste, zielorientierte Steuerung erfolgen kann. Darauf aufbauend kann ein Managementprozess, bestehend aus Zielentwicklung, Planung, Realisierung und Kontrolle, implementiert werden. Der Management- und Controllingprozess ist modellhaft als rückgekoppelter Regelkreis zu verstehen.⁴⁵ Der logische Ausgangspunkt ist die Planungsphase, d.h. das Nachdenken darüber, welche Ziele erreicht werden sollen und wie sie am besten zu erreichen sind.⁴⁶ Die Wirkungs- und Leistungsziele sind die Voraussetzung, um begründet über die geeigneten und notwendigen Aktivitäten der Kommune entscheiden zu können und Ausgangspunkt des Managementprozesses bzw. des Steuerungskreislaufes in der Kommune.⁴⁷ In der Phase der Realisierung werden die Pläne umgesetzt. Dies erfolgt im Rahmen einer effizienten Aufbau- und Ablauforganisation mit den erforderlichen Stellen für das benötigte Personal. Eine wichtige Aufgabe des Managements ist die Personalführung. In der Phase der Realisierung werden auf der Grundlage der mit den organisatorischen Einheiten vereinbarten Budgets die erforderlichen kommunalen Leistungen erstellt, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Wesentliche Managementfunktion in der Phase der Realisierung ist das Gegensteuern bei drohenden Abweichungen von den Plänen, die durch das Controlling im Rahmen des Berichts-

⁴⁰ Vgl. Bolay (2006): S. 1.

⁴¹ Vgl. Koch (1994): S. 11 ff.

⁴² Vgl. Hahn (1988): S. 114 ff.; Kussmaul (1994): S. 190.

⁴³ Vgl. Aders/Hebertinger/Wiedemann (2003): S. 358 ff.; Siegwart (1985): S. 105 f.

⁴⁴ Vgl. Küting (1987): S. 518 ff.; Ballwieser (2002): S. 72 f.

⁴⁵ Vgl. Damkowski/Precht (1995): S. 18 f.

⁴⁶ Vgl. Steinmann/Schreyögg (2005): S. 10.

⁴⁷ Vgl. Schmidberger (1994): S. 177.

wesens festgestellt werden.⁴⁸ Controlling umfasst alle Funktionen der Steuerungsunterstützung. Controlling übernimmt die Transparenzverantwortung, während die Ergebnisverantwortung beim Management verbleibt.⁴⁹ Neben der Weiterentwicklung von Management- und Controllinginstrumenten gehört dazu insbesondere die Informationsversorgung der Führungsebenen im Rahmen des Berichtswesens.⁵⁰ Den logisch letzten Schritt innerhalb des Prozesses, aber auch Ausgangspunkt für die Neuplanung und den Beginn eines neuen Zyklus des Managementprozesses, bildet die Phase der Kontrolle. Dabei können Realisierungs- und Kontrollphase nicht trennscharf abgegrenzt werden, da in der Realisierungsphase bereits Kontrollaufgaben wahrgenommen werden. Aufgabe des Plan/Ist-Vergleiches ist es festzustellen, ob es gelungen ist, die Pläne umzusetzen und die Ziele zu erreichen. Abweichungen sind daraufhin zu prüfen, ob Korrekturmaßnahmen oder Planrevisionen erforderlich sind. Die inhaltliche Ausgestaltung des Managementprozesses ist abhängig von der Ausgangslage der jeweiligen Kommune, insbesondere der politischen Konstellation sowie vom Verhalten von Personen.⁵¹

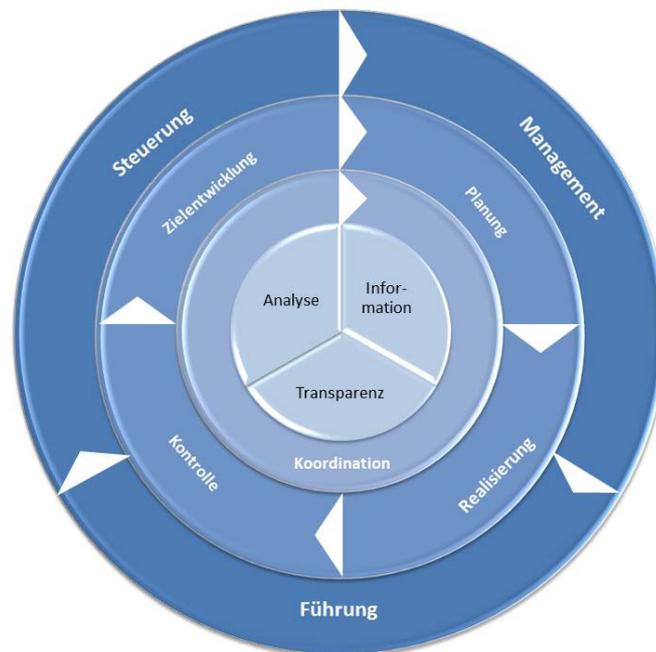


Abb. 3: Management- bzw. Steuerungsprozess⁵²

Die einzelnen Phasen des Steuerungsprozesses müssen permanent koordiniert werden. Diese wichtige Koordinationsfunktion muss dabei grundsätzlich die Konzernleitung einnehmen. Häufig wird zu diesem Zwecke jedoch eine eigene Organisationseinheit innerhalb der Kommune geschaffen.⁵³ Sind die einzelnen Phasen konzernweit eingeführt und stellen gelebte Praxis dar, ermöglichen sie sodann eine Steuerung und Lenkung des kommunalen Konzerns.

⁴⁸ Pook/Tebbe (2002): S. 43 f.

⁴⁹ Zum Begriff und Inhalt des Controllings in der Verwaltung siehe KGSt (1994); Pook/Tebbe (2002): S. 43; Schedler (2011).

⁵⁰ Vgl. Homann (2005): S. 1 ff.

⁵¹ Vgl. Eichhorn (2003): S. 141.

⁵² Eigene Darstellung in Anlehnung an Heiling/Lasarzik (2010): S. 261.

⁵³ Vgl. Scheffler (2005): S. 81.

Der Managementprozess findet auf einer normativen, strategischen und operativen Ebene statt, die miteinander zu verzahnen sind.⁵⁴ Auf der Ebene des normativen Managements werden generelle Ziele, Prinzipien, Normen und Spielregeln oftmals mithilfe eines Leitbildes oder von Leitzielen festgelegt.⁵⁵ Die Kommune gibt dabei vor wie die Zusammenarbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern gestaltet werden soll, wie sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter behandeln will und welche politischen Handlungsfelder ihr wichtig sind. Ausgehend vom Leitbild beschäftigt sich die Gemeinde auf der Ebene des strategischen Managements mit grundlegenden, übergreifenden und weitreichenden, d.h. mittel- und langfristigen Zielen.⁵⁶ Um eine Orientierung für die Bildung strategischer Ziele zu erhalten, ist es zweckmäßig, losgelöst von den organisatorischen Strukturen politische Handlungsfelder zu bilden, wie z.B. Bildung, Umwelt, Wirtschaft usw.⁵⁷ In diesen Handlungsfeldern sind entsprechend den Umweltbedingungen und besonderen Stärken und Schwächen der Kommune strategische Ziele festzulegen. Das operative Management befasst sich mit der Umsetzung der normativen und strategischen Vorgaben in operative Produkt-, Leistungs- und Prozessziele sowie zielgerichtete Aktivitäten. Dazu sind die zu erstellenden Produkte und Leistungen festzulegen, die sich größtenteils aus gesetzlichen Auftragsgrundlagen ergeben. Auch wenn viele kommunale Leistungen im übertragenen Wirkungskreis als Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben durch Weisung vorgegeben sind, können sowohl auf der strategischen als auch der operativen Ebene innerhalb des eigenen Wirkungskreises ergänzende oder auch neue Schwerpunkte gesetzt und Anpassungen vorgenommen werden.



Abb. 4: Definition der Managementebenen⁵⁸

Im Rahmen der Konzernsteuerung liegen objektive Entscheidungssituationen nur in den seltensten Fällen vor. Entscheidungen sind stets durch den subjektiven bzw. sozialen Kontext

⁵⁴ Vgl. Heinz (2000): S. 11 ff.; Conrad/Hegemann/Pook/Wick (2010): Folge 2, S. 13.

⁵⁵ Heinz (2000): S. 26 ff.

⁵⁶ Vgl. Eichhorn (2003): S. 139; Thom/Ritz (2008): S. 53 f.

⁵⁷ Gornas (2008): S. 6.

⁵⁸ Eigene Darstellung. Zur Definition der Managementebenen vgl. Bleicher (2011): S. 88 ff.; KGSt (2000b): S. 7.

der Konzernleitung geprägt.⁵⁹ Die Konzernleitung kann angesichts einer ständig zunehmenden Komplexität und Dynamik der Konzernumwelt nicht in der Lage sein, das gesamte Spektrum relevanter Einflussfaktoren zu berücksichtigen und eindeutig zu beurteilen. Die Informationswahrnehmung erfolgt vielmehr selektiv und subjektiv. Es obliegt der Konzernleitung, sich aus der Fülle von Einzeleindrücken ein Gesamtbild über die Entscheidungssituation zu verschaffen.

2.1.7 Ganzheitlichkeit und Integration

Im Rahmen dieses Forschungsberichtes wird von einem ganzheitlichen und integrierten Ansatz des Konzernmanagements ausgegangen. Der Begriff der Integration beschreibt einen Prozess, der ein selbstständiges Nebeneinander der einzelnen Konzerneinheiten zu einem übergeordneten Ganzen zusammenschließt.⁶⁰ Bei einer Vielzahl von Kommunen hat das Streben nach Dezentralisierung der Aufgabenbereiche zu einem breit gefächerten Portfolio kommunaler Beteiligungen, mit bisweilen komplexen und undurchschaubaren Konzernstrukturen, geführt.⁶¹ Als problematisch erweist sich hierbei, dass die zunehmende Dezentralisierung das Verständnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den Konzern Kommune und seiner strategischen Ziele reduziert.⁶² Im Zuge eines integrierten Steuerungs- und Managementansatzes sollen alle Konzerneinheiten ihr Handeln auch nach übergeordneten Konzerninteressen ausrichten. Dabei soll die auf die jeweiligen Produkte und organisatorischen Besonderheiten ausgerichtete Führung in den Konzerneinheiten möglichst dezentral gestaltet werden. Die bisher in der kommunalen Praxis vielfach vorhandene Parallelität der kommunalen Führung aus Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement wird durch das Einfügen in eine integrierte Konzernsteuerung aufgelöst.⁶³ Die zentrale Aufgabe der noch zu beschreibenden Konzeption eines ganzheitlichen und integrierten kommunalen Konzernmanagements besteht folglich darin, unter Beibehaltung der notwendigen Organisationsvielfalt, ein Gleichgewicht zwischen der relativen Autonomie der einzelnen Konzerneinheiten und dem zur Erreichung übergeordneter Konzernziele notwendigen Grad der Integration herzustellen.⁶⁴ Integration bezieht sich dabei nicht nur auf die Ziele und Organisationsstrukturen, sondern auch auf die Informations- und Steuerungsinstrumente.⁶⁵

Unter dem Begriff der Ganzheitlichkeit ist die besondere Struktur komplexer, aus qualitativ mehr oder minder gleichartigen Elementen bestehender Systeme, die als Einheiten aufgefasst werden, zu verstehen. Ganzheitlich unterscheidet sich von additiv zusammengefügt Gebilden dadurch, dass sich die Beiträge der Elemente nicht summieren. Ein System, wie bspw. ein kommunaler Konzern, ist nur dann als ganzheitlich zu betrachten, wenn seine einzelnen Elemente (z.B. Organisationseinheiten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, EDV-Systeme etc.) über einen Zusammenhang verfügen, welcher den Nutzen der Elemente noch über den ursprünglichen Nutzen hinaus erhöht.

⁵⁹ Vgl. Macharzina (2003): S. 12.

⁶⁰ Vgl. Weiss (2004): S. 8.

⁶¹ Vgl. Beckermann/Lehrbach (2009): S. 26.

⁶² Vgl. Weiss (2004): S. 8.

⁶³ Vgl. Peper (2013): S. 160.

⁶⁴ Vgl. Weiss (2004): S. 8 f.

⁶⁵ Vgl. Peper (2013): S. 162.

Mit Ganzheitlichkeit sollen alle wichtigen Dimensionen

- einer Handlungsbedingung (z.B. Organisationskultur),
- eines Problems (z.B. Personalentwicklung),
- eines ökonomischen Faktors (z.B. Mitbewerberstruktur)

betrachtet und in konkrete Handlungen umgesetzt werden.⁶⁶ Das bedeutet, dass Ganzheitlichkeit auch aus Sicht des Managements einen konkreten Bezug (z.B. Problemsituation) haben muss und dann die Herangehensweise beschreibt.⁶⁷ Ein integrierter Ansatz zeichnet sich in Zeiten hoher Arbeitsteilung und Spezialisierung immer durch eine ganzheitliche Sichtweise aus.⁶⁸

2.2 Notwendigkeit einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung

Die Kommune als Mutterkörperschaft des kommunalen Konzerns hat als oberste Leitungsorgane die kommunale Vertretung als politisches Leitungsorgan und die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten als administratives Leitungsorgan, die von den Bürgerinnen und Bürgern demokratisch zur Leitung legitimiert sind. Diese beiden Organe bilden die Konzernleitung und haben als zentrale Aufgabe, die Kommune als Mutterkörperschaft und die der Konzernmutter nachgeordnete Konzerneinheiten zu steuern. Da die Beteiligungen kommunale Aufgaben unter Nutzung kommunalen Vermögens erfüllen, welches durch die Einwohnerinnen und Einwohner sowie die örtlichen Unternehmen finanziert wird, muss die Konzernleitung die Beteiligungen in die Steuerung einbinden und ihre Leitungsfunktionen im Rahmen einer Gesamtsteuerung wahrnehmen.⁶⁹ Die Ämter- bzw. Fachbereichsorganisation der Kernverwaltung und die Beteiligungen bleiben organisatorische Hilfsmittel kommunaler, politisch beschlossener Leistungserstellung.⁷⁰ Daraus ergibt sich, dass die Kommunalpolitik ein legitimes Interesse daran haben sollte, im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Interessen auf die Konzerneinheiten, unabhängig von ihrer Rechts- und Organisationsform, einzuwirken. Die Tatsache, dass Aufgaben in andere Rechts- und Organisationsformen ausgegliedert sind, macht deutlich, dass die Kommunalpolitik den entstehenden Konzerneinheiten mehr Autonomie geben wollte als der Kernverwaltung. Dennoch muss sie ihre Aufsichts- und Steuerungsfunktion wahrnehmen können.⁷¹

⁶⁶ Vgl. Gonschorrek/Pepels (2004): S. 252.

⁶⁷ Vgl. Schwien (2009): S. 5.

⁶⁸ Vgl. Gomez/Probst (1999): S. 66 f.

⁶⁹ Beckhof/Pook (2001): S. 69.

⁷⁰ Vgl. Deutscher Städtetag (2009): S. 6.

⁷¹ Vgl. Schedler/Müller/Sonderegger (2013): S. 39.

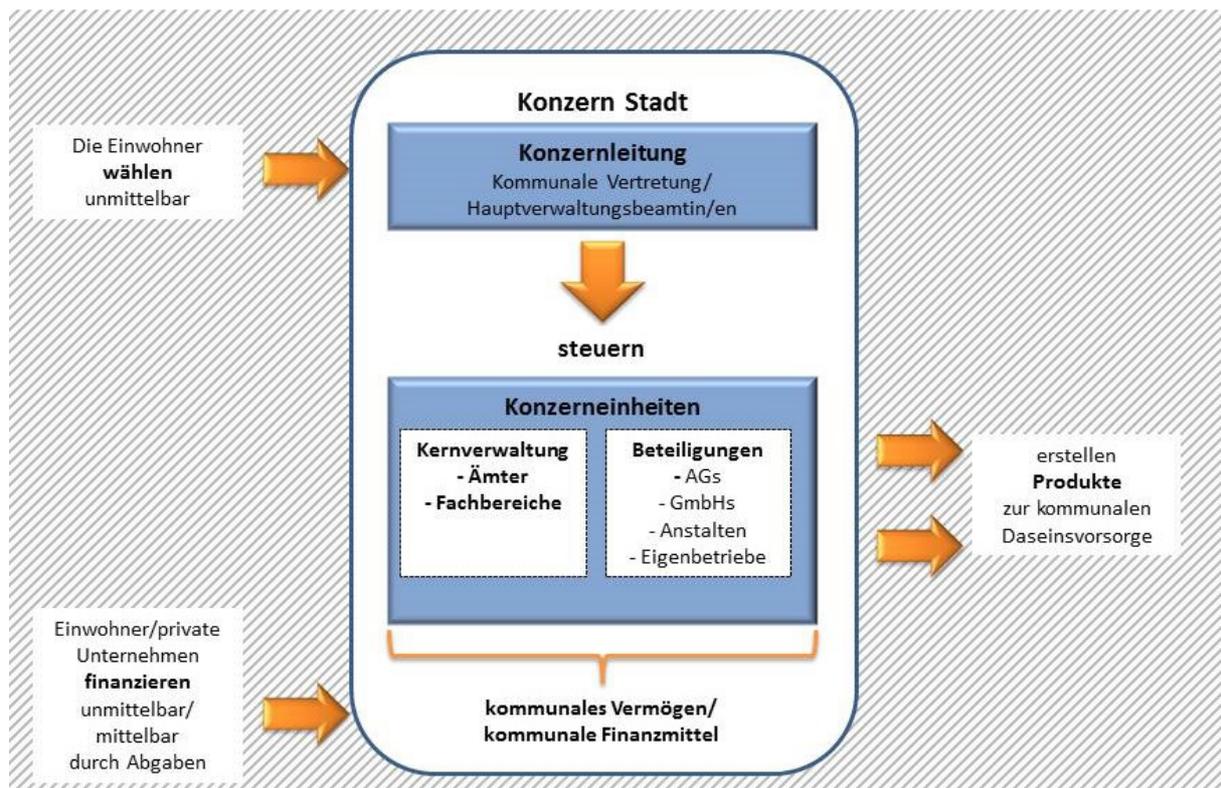


Abb. 5: Aufgabenerfüllung im kommunalen Konzern

Die Kommunen sind verpflichtet, unabhängig von der gewählten Rechtsform die Aufgaben zur kommunalen Daseinsvorsorge wahrzunehmen sowie die zur Verfügung gestellten Ressourcen wirtschaftlich und sparsam als Treuhänder einzusetzen. Beteiligungen sind unter Berücksichtigung rechtlicher, wirtschaftlicher und technologischer Rahmenbedingungen vergleichbar wie die Konzerneinheiten der Kernverwaltung zu steuern und angemessen in die Gesamtsteuerung zu integrieren.⁷² Im Mittelpunkt der Steuerung steht die Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge selbst unabhängig von der Rechts- und Organisationsform, in der die Aufgaben erbracht werden. Mit dieser Sichtweise wird zunächst einmal sichergestellt, dass für die Ableitung eines Steuerungsbedürfnisses konzernweit einheitliche Kriterien herangezogen werden müssen. Mit Blick auf die kommunale Daseinsvorsorge und dem gesamtgesellschaftlichen Interesse kann bei den Beteiligungen nichts anderes gelten als bei der Kommune, da ihre Daseinsberechtigung letztlich aus dem ursprünglichen Auftrag der Kommune abzuleiten ist. Demokratische Legitimationsketten sind auch bei einer dezentralen Struktur einzuhalten.⁷³ Die Konzernleitung steht im Zuge ihrer Gesamtverantwortung für alle Konzerneinheiten in der Pflicht, die demokratisch legitimierten Entscheidungen der kommunalen Vertretung konzernweit umzusetzen. Bei Ausgliederungen kommt es nicht zu einer Reduktion der öffentlichen Aufgabenverantwortung, sondern zu einem Umbau der Verantwortungsstruktur. Die Leistungsverantwortung der Kernverwaltung wandelt sich zu einer Gewährleistungsverantwortung, mit umfassenden Konsequenzen für die Steuerung kommunaler Ausgliederungen.⁷⁴

⁷² Vgl. Innenministerium NRW (2010): S. 749; KGSt (2010): S. 18.

⁷³ Vgl. Lenk/Rottmann/Woitek (2009): S. 9.

⁷⁴ Prigge (2003): S. 2.

Kernaufgabe der Konzernleitung, insbesondere der kommunalen Vertretung, ist die Entwicklung einer Gesamtstrategie. Ein Verzicht auf die Integration der strategischen Ziele der Kommune und ihrer Beteiligungen in die Gesamtstrategie des kommunalen Konzerns oder die Reduzierung auf eine rein finanzwirtschaftliche Steuerung bei einer Ausgliederung würde zu einer nicht ausreichenden politischen Legitimation durch die Kommune selbst führen. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Wahrnehmung von Aufgaben des kommunalen Wohnungsbaus in einer Beteiligung in der strategischen Ausrichtung und deren Umsetzung allein der Leitung der Beteiligung oder seinem Aufsichtsorgan überlassen wäre.

Strategisches Ziel	Maßnahmen	Erfolgskriterien
Hohe Rendite	Entwicklung des Gewinns	Hoher Gewinn
Sicherung des kommunalen Vermögens	Entwicklung des Eigenkapitals	Angemessener Anteil des Unterhaltsaufwandes
Mietpreisbeeinflussung	Mieten am unteren Ende der Vergleichsmieten	Vergleich der Mieten mit anderen Kommunen
Wohnungsversorgung für sozial Schwächere	Wohnungszuteilung nach entsprechenden Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Wohnungsversorgung bei Integrationsproblemen	Wohnungszuteilung nach entsprechenden Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Wohnungsversorgung für ältere Menschen	Wohnungszuteilung nach entsprechenden Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Städtebauliche Ziele	Baulückenplanung, Energieeinsparung	Neu- und Umbau, Beitrag zur Baukultur
Ortsteilbezogene Wohnungspolitik	Verteilung des Wohnungsangebotes auf Ortsteile	Bedarfsgerechter Anteil der Ortsteile
Wirtschafts- und Arbeitsplatzpolitik	Vergabe von Aufträgen an lokale Unternehmen	gesicherte Arbeitsplätze, Steuereinnahmen

Abb. 6: Mögliche strategische Ziele im Wohnungsbau⁷⁵

Die städtische Wohnbau GmbH muss z.B. als langfristiges Ziel Gewinnmaximierung betreiben. Sie kann darüber hinaus weitere strategische Ziele verfolgen, wie Wohnungen für bestimmte Zielgruppen bereitstellen und bestimmte Ortsteile entwickeln. Die Geschäftsführung benötigt für ihre Tätigkeit konkrete Vorgaben, welche Ziele mit welcher Ausprägung verfolgt werden sollen. Vergleichbare Zielsetzungen könnten auch im Fachbereich „Bauen und Wohnen“ in der Kernverwaltung vorliegen. Die Fachbereichsleitung benötigt ebenso eine Orientierung, welche Ziele mit welchen Schwerpunkten langfristig angestrebt werden sollen. Auch wenn im übertragenen Wirkungskreis die wahrzunehmenden Aufgaben vorgegeben sind, verbleibt den Kommunen ein erheblicher Ermessensspielraum, insbesondere im eigenen Wirkungskreis, Ziele zu definieren und über die Gestaltung und Intensität der Aufgabewahrnehmung zu entscheiden. Der Beschluss über die gemeinsam zu erarbeitenden Ziele ist Aufgabe der Verwaltungsführung sowie der kommunalen Vertretung. Das Beispiel zeigt deutlich, dass die Wohnbau GmbH genauso wie der Fachbereich „Bauen und Wohnen“ in das Zielsystem der Kommune einzubeziehen sind. Sowohl Wohnbau GmbH als auch Fachbereich „Bauen und Wohnen“ sollen in ihren jeweiligen Handlungsfeldern Leistungen erbringen, die aufeinander abgestimmt sind.

⁷⁵ Bremeier/Brinckmann/Killian (2006): S. 129.

Eine umfassende Verpflichtung zur Steuerung von Beteiligungen ist im kommunalen Haushaltsrecht der einzelnen Bundesländer gesetzlich verankert.⁷⁶ Über die Inhalte, die Organisation und die Intensität des Beteiligungsmanagements entscheidet die Kommune im Rahmen ihrer Organisations-, Personal- und Finanzhoheit. Die Betätigung der Kommune als Gesellschafterin und damit auch der Beteiligungen einer Kommune können der Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt unterworfen werden.⁷⁷ Die Genehmigung neuer Beteiligungen und die Überwachung der Regeln für die wirtschaftliche Betätigung sind darüber hinaus Aufgabe der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden.

Die Steuerungsmöglichkeiten von Beteiligungen sind von vielen Einflussfaktoren abhängig, so z.B. von der Rechts- oder Organisationsform, von der Beteiligungsquote, der Größe der zu steuernden betrieblichen Einheit, dem persönlichen Verhältnis zwischen Mitgliedern der Verwaltungsführung - insbesondere der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten und der Leiterin bzw. dem Leiter der betreffenden ausführenden Einheit, der Qualität der handelnden Akteure und der Organisation und der personellen Ausstattung der Steuerungsunterstützung. Die Intensität der Steuerung sollte sich danach ausrichten, inwieweit die Beteiligung die vereinbarten Ziele erfüllt. Dabei zu berücksichtigende Aspekte sind z.B. vorhandene Risiken, die Höhe des Vermögens und der Schulden, die politisch-strategische Bedeutung des Aufgabenfeldes und die Ertragslage. Insbesondere muss dann intensiver gesteuert werden, wenn absehbar ist, dass vereinbarte Ziele nicht eingehalten werden oder sich die Aufgabenerfüllung beeinflussende Rahmenbedingungen, wie z.B. Finanzierung, Einnahmesituation, Zinsniveau usw. verändern. Es gibt allerdings gesellschaftsrechtliche Einschränkungen der Einflussnahme auf Aktiengesellschaften und Begrenzungen des Gesellschaftereinflusses bei Minderheitsbeteiligungen.

2.3 Steuerungsakteure im kommunalen Konzern

„Eine Konzernsteuerung ist bei gegebenen organisatorischen bzw. strukturellen Elementen ohne den durchgängigen Steuerungswillen im kommunalen Verbund selbst mit entsprechenden Instrumenten nicht möglich.“⁷⁸ Im Rahmen der Konzeptionierung eines Steuerungssystems ist es wichtig, die primären Interessen der Akteure und die sich daraus ableitenden Annahmen über Verhaltensweisen zu kennen. Dies gilt sowohl für die Akteure der Konzernleitung, die unmittelbar steuernd eingreifen, als auch den Konzerneinheiten, die einerseits gesteuert werden und andererseits ebenfalls aktive Steuerungsakteure im weiteren Steuerungskreislauf sind. Daneben beeinflussen weitere Akteure mittelbar oder unmittelbar die Konzernsteuerung.

⁷⁶ Vgl. z. B. § 150 NKomVG.

⁷⁷ Vgl. z. B. § 155 Abs. 2 Nr. 4 NKomVG.

⁷⁸ Heiling/Lasarzik (2010): S. 256.

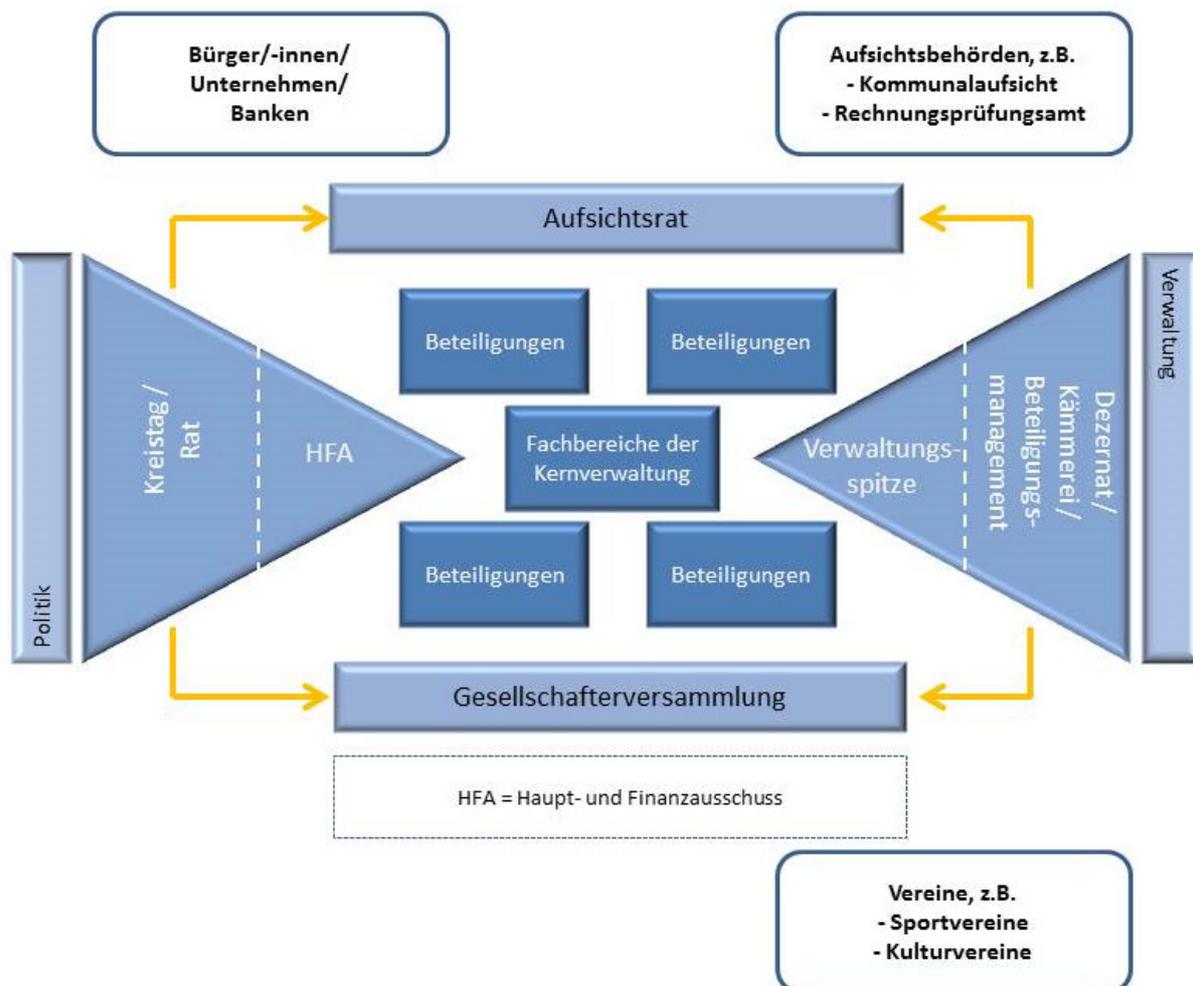


Abb. 7: Akteure der Steuerung im kommunalen Konzern⁷⁹

Oberstes Entscheidungsgremium der Konzernmutter und deshalb unmittelbar die Konzernsteuerung beeinflussend, ist die kommunale Vertretung sowie ggf. weitere Ausschüsse. Als von den Bürgern gewähltes politisches Leitungsorgan soll dieses Gremium alle wichtigen Entscheidungen im Konzern treffen. Ebenfalls demokratisch legitimiert und unmittelbar an der Konzernsteuerung beteiligt ist die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte als administratives Leitungsorgan einer Kommune. Zur obersten administrativen Führungsebene gehören die die Dezernatsleitungen bzw. Verwaltungsvorstände, die gemeinsam mit der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten einerseits die Konzerneinheiten der Kernverwaltung führen und andererseits für die Steuerung der Beteiligungen, die zu ihrem jeweiligen Geschäftskreis gehören, verantwortlich sein sollen und teilweise auch Mitglied in den Aufsichtsgremien der Beteiligungen sind. Die wesentliche Aufgabe der Hauptverwaltungsbeamtin und des Hauptverwaltungsbeamten besteht darin, die Beschlüsse der kommunalen Vertretung umzusetzen, die Kernverwaltung zu leiten und die Beteiligungen zu steuern. Kommunale Vertretung und die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte sind als demokratisch legitimierte Leitungsorgane die maßgeb-

⁷⁹ Eigene Darstellung in Anlehnung an Heiling/Lasazik (2010): S. 257.

lichen Steuerungsakteure einer Kommune. Ihre zentrale Aufgabe besteht darin, im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die örtliche Aufgabenerledigung zu steuern.

Entsprechend den Machtverhältnissen entscheidet die politische Mehrheit über den grundsätzlichen Kurs und damit über einen Teil der kommunalen Aufgaben. Einer besonderen Bedeutung kommt dabei die Arbeit in den Fachausschüssen zu, da sie die Vorlagen für den Rat bzw. Kreistag vorbereiten. Aus diesem Grund erfolgen auch die Zusammensetzung der Fachausschüsse und die Benennung der/des Ausschussvorsitzenden nach politischen Mehrheitsverhältnissen. Aufgrund begrenzter finanzieller Ressourcen stehen die Aufgaben teilweise in Konkurrenz zueinander. Nicht zuletzt aus diesem Grund besteht das Interesse der einzelnen Fachausschüsse in der Maximierung ihres eigenen Aufgabenumfangs und der Ressourcenausstattung. Besonders deutlich wird diese Konstellation z.B. bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Während die Mitglieder der Fachausschüsse i.d.R. mit Blick auf ein möglichst umfangreiches Dienstleistungsangebot für die Bürgerinnen und Bürger plädieren, lehnt der Finanzausschuss mit der zentralen Perspektive der Belastung des Gesamthaushalts derartige Forderungen nicht selten ab. Insgesamt kann konstatiert werden, dass das Interesse der politischen Vertretung zunächst einmal in der Sicherung bzw. dem Ausbau des politischen Einflusses in den kommunalen Gremien dient. Mit entsprechender Macht ausgestattet ist es sodann möglich, kommunale Aufgaben festzulegen und über die dazu erforderliche Ressourcenausstattung zu entscheiden. Im Rahmen ihrer zugestandenen Organisationshoheit können die Aufgaben entweder in der Kernverwaltung oder in den Beteiligungen wahrgenommen werden. Werden die kommunalen Aufgaben in der Kernverwaltung angeboten, erfolgt die administrative Steuerung direkt über die Hauptverwaltungsbeamtin und den Hauptverwaltungsbeamten sowie die Dezernentinnen und Dezernenten. Wohin gegen die Steuerung der Aufgabenerledigung in den Beteiligungen über die gewählten Vertreter in den Aufsichtsgremien erfolgen soll. Hier ist ein direkter Steuerungseinfluss der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten nicht mehr möglich.

Entscheidend für die Ausgestaltung der Kontroll- und Steuerungsrechte ist die gewählte Organisations- und Rechtsform der Konzerneinheit. Die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten der Konzernleitung bei nicht rechtsfähigen Organisationsformen wie Eigen- und Regiebetriebe sind vergleichbar mit denen von Fachbereichen der Kernverwaltung.⁸⁰ Anders verhält es sich hingegen bei privatwirtschaftlich organisierten Rechtsformen wie GmbHs und AG. In diesen Gesellschaftsformen kommen mit der Hauptversammlung bzw. der Gesellschafterversammlung sowie dem Aufsichtsrat und dem Vorstand sowie der Geschäftsführerin und dem Geschäftsführer weitere Steuerungsakteure hinzu. Der Aufsichtsrat wird aus Mitgliedern der kommunalen Vertretung und der Verwaltungsführung sowie ggf. der Arbeitnehmervertretung und Externen besetzt.⁸¹ Die Funktionen eines Aufsichtsrates erstrecken sich neben den gesetzlichen Kontrollrechten und -pflichten auch auf die strategische Grundausrichtung der Gesellschaft. Aus diesem und weiteren Gründen kommt den Aufsichtsratsmitgliedern eine besondere Bedeutung zu. Die administrative Steuerung der Beteiligungen wird durch den Vorstand bzw. die Geschäftsführung wahrgenommen. Das primäre Interesse des Aufsichtsrates und der Geschäftsführung besteht in der nachhaltigen Weiterentwicklung der jeweiligen

⁸⁰ Soweit in einem Eigenbetrieb die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte den Vorsitz im Werksausschuss innehat.

⁸¹ Vgl. z. B. § 138 NKomVG.

Beteiligung. In diesem Zusammenhang kann es aufgrund begrenzter Ressourcen und divergierender Interessen zu Zielkonflikten innerhalb des kommunalen Konzerns kommen. So ist es bspw. denkbar, dass der Jugendausschuss eine kostenlose Benutzung der Bäder während der Sommerferien fordert, dies jedoch bei den Stadtwerken als Betreiber aufgrund sinkender Eintrittsgelder abgelehnt wird.

Insgesamt ist festzuhalten, dass alle Konzerneinheiten über begrenzte finanzielle Ressourcen konkurrieren. Dabei gestaltet sich das Ziel der Steuerung, die kommunalen Ressourcen effizient und wirkungsvoll einzusetzen, mit zunehmender Anzahl von kommunalen Aufgaben und Steuerungsakteuren schwieriger.⁸² Mit der wachsenden Zahl der mittelbaren und unmittelbaren Beteiligungen steigt die Anzahl der Akteure und damit auch die Komplexität der Gesamtsteuerung des Konzerns.⁸³ Ausgangspunkt für die weitere Ausgestaltung eines ganzheitlichen und integrierten kommunalen Konzernmanagements müssen die gemeinsamen Zieldefinitionen und die vorhandenen Ressourcen sein, nach denen alle beteiligten Steuerungsakteure ihre Einflussnahme auf die Aufgabenerledigung in den Konzerneinheiten ausrichten sollten.

2.4 Motive und Gründe für die Entstehung kommunaler Konzernstrukturen

Die Motive und Gründe für die Entstehung kommunaler Konzerne sind zahlreich und vielfältig. Der Beginn der Ausgliederung kommunaler Aufgaben steht in engem Zusammenhang mit der Industrialisierung und Urbanisierung Deutschlands und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit des Aufbaus einer öffentlichen Infrastruktur.⁸⁴ So reicht die Gründung von Stadtwerken und kommunalen Gesundheits- oder Nahverkehrsunternehmen bereits in das 19. Jahrhundert zurück. Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg hat man sich von einer veränderten Betriebsführung und der Gründung privatrechtlicher Gesellschaften generell positive wirtschaftliche Effekte versprochen und entsprechende rechtliche Regelungen erlassen.⁸⁵ Auch wenn die Ausgliederung kommunaler Aufgaben somit nicht neu ist, hat sie in den letzten Jahren eine enorme Dynamik erhalten und vor allem bei größeren Kommunen zu mehrstufigen Konzernstrukturen mit beachtlicher Komplexität geführt.⁸⁶ Insbesondere folgende Motive und Gründe werden für die aktuelle Entwicklung angeführt:

- Effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung / höhere Wirtschaftlichkeit
- Größere Flexibilität im Vergabewesen / vergaberechtliche Gründe
- Größere Flexibilität in Personal- und Vergütungsentscheidungen
- Beteiligung privater Gesellschafter⁸⁷ / Beteiligung von Kapital und Know-how Dritter
- Stärkere Unabhängigkeit von politischen Entscheidungen

⁸² Vgl. Marettke/Detemple (2008): § 23, Tz. 1.

⁸³ Vgl. Marettke/Detemple (2008): § 23, Tz. 1.

⁸⁴ Zur geschichtlichen Entwicklung der kommunalen Unternehmen vgl. Ambrosius (1984): S. 85 ff.; Ronellenfitsch (2004): S. 7 ff.; Schneider (2002): S. 52 ff.

⁸⁵ Es handelt sich um die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 und die Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938.

⁸⁶ Vgl. Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 227.

⁸⁷ Vgl. KGSt (1986): S. 3 ff.; Neumann (1997): S. 75; Haiber (1997): S. 31 ff.; Günther/Niepel (2006): S. 339; KGSt (2010): S. 16 ff.

- Entlastung des Kernhaushaltes durch Auslagerung von Schulden⁸⁸
- Steuerliche Vorteile durch den steuerlichen Querverbund

Ein Grund für die Auslagerung von kommunalen Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen ist die defizitäre Haushaltslage vieler kommunaler Gebietskörperschaften. Die Kommunen sind auf der einen Seite verpflichtet, ihre Einnahmen zu steigern und Ausgaben drastisch zu reduzieren, um so ihre Haushalte zu konsolidieren. Auf der anderen Seite sehen sich die Kommunen einem veränderten Anspruchsdenken seitens der politischen Interessenvertreter ausgesetzt, die von den Kommunen ein allumfassendes Dienstleistungsangebot verlangen, um auch die Erfüllung ihrer Individualinteressen und der von ihnen vertretenen Interessen einzelner Gruppierungen. Dieses Anspruchsdenken bringt einen erheblichen Finanzierungsbedarf seitens der Kommune mit sich. Die Aufsichtsbehörden geben den Kernhaushalten in der Phase der Haushaltsgenehmigung jedoch in aller Regel eine Obergrenze für die Nettoneuverschuldung vor. Allerdings mangelt es dann regelmäßig an der Kontrolle/Einhaltung durch die Aufsichtsbehörden. Um diese Grenzen einfacher zu umgehen, suchen nicht wenige Kommunen nach Wegen, um sich ihre finanziellen Handlungsspielräume zu erhalten, indem sie Finanzierungsmodellen kommunale Eigengesellschaften gründen, die der Kontrolle der Aufsichtsbehörden weitestgehend entzogen sind. Dadurch können sich die Kommunen und insbesondere die Politikfinanzielle Freiräume trotz verordneter Haushaltskonsolidierung verschaffen. Im Ergebnis entstehen Schattenhaushalte, die mittlerweile einen hohen Anteil an den kommunalen Gesamtschulden ausmachen.⁸⁹

Der anhaltende Trend zur Gründung von Beteiligungen zur Flucht aus den Zwängen des öffentlichen Haushalts-, Tarif- und Dienstrechtes ist langfristig gesehen keine Lösung für die Erhaltung von finanziellen Spielräumen. Im Vordergrund aller Steuerungsaktivitäten der politischen und administrativen Entscheidungsträger sollte daher der Zwang zur nachhaltigen Ausgabenreduzierung, zur Einhaltung der bestehenden rechtlichen Grundlagen sowie zur Erfüllung der Auflagen der kommunalen Aufsichtsbehörden stehen, um die kommunale Daseinsvorsorge stärker an den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und der Wirkungsorientierung auszurichten. Die mit der Ausgründung von öffentlichen Aufgaben in Beteiligungen erhofften und o.g. potenziellen Vorteile, die unstreitig vorhanden sind und nicht nur der Erhaltung der finanziellen Spielräume dienen sollen, stellen sich aber nicht automatisch ein. Neben einer umfassenden Prüfung und Abwägung der einzelnen Punkte vor der Gründung einer Beteiligung ist auch die Implementierung eines Konzern-/Beteiligungsmanagements, das die Realisierung der Vorteile sicherstellt, erforderlich.⁹⁰

Ein weiteres wesentliches Motiv der Privatisierungen ist das Streben nach Flexibilität. Die kommunalen Beteiligungen in privater Rechtsform haben den Vorteil, dass sie nicht an das starre öffentliche Arbeits- und Dienstrecht gebunden sind. Dies schafft einen größeren Spielraum sowie flexiblere Entscheidungen innerhalb des Personalwesens. Leistungs- und Verantwortungsfördernde Entlohnungsstrukturen sollen die kommunalen Unternehmen wettbewerbsfähiger machen, wodurch auch das Anwerben von hoch qualifizierten Führungskräften erleichtert wird. Die starren Regelungen und Grenzen des öffentlichen Arbeits- und Dienst-

⁸⁸ Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006): S. 15.

⁸⁹ Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006): S. 16 ff.

⁹⁰ Vgl. KGSt (1986): S. 6 ff.

rechts können so überwunden werden. Die sog. Flucht aus dem TVöD hat sich zu einer eigenständigen Triebkraft der Ausgliederung öffentlicher Aufgaben entwickelt. Die Überzeugung, dass kommunale Aufgaben in Zeiten wachsenden Wettbewerbs nur noch in privatwirtschaftlichen Arbeits- und Entlohnungsstrukturen wirtschaftlich erbracht werden können, ist unter den Akteuren der kommunalen Wirtschaft, Kommunalpolitikern und Unternehmensleitungen heute weitgehend kaum hinterfragter Konsens.⁹¹

Neben den bisher beschriebenen Motiven kommt hinzu, dass eine Modernisierung der Kommunalverwaltungen in Deutschland stattgefunden hat und damit ein Leitbildwandel eingetreten ist. Die durch das NSM angestoßene Verwaltungsmodernisierung brachte dieses neue Leitbild der öffentlichen Aufgabenerledigung mit sich. Im Mittelpunkt dieser Bestrebungen steht eine stärkere betriebswirtschaftlich geprägte Verwaltungsarbeit, in der die Dezentralisierung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung als leistungsfördernd angesehen wird. Die Bildung von Fachbereichsstrukturen mit entsprechenden Aufgaben und Budgetverantwortungen sind die logische Konsequenz hieraus. Diese Dezentralisierungsbestrebungen machen jedoch nicht an den Grenzen der Kernverwaltung halt. Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben in eigenständige Organisationseinheiten in privatrechtlicher oder auch öffentlich-rechtlicher Rechtsform stellt eine folgerichtige Fortsetzung des Optimierungsgedankens dar.⁹² Der nächste Entwicklungsschritt ist der Wandel der Gebietskörperschaften hin zu einer Gewährleistungskommune. Nach diesem Konzept trägt die öffentliche Hand zwar noch die Verantwortung für die Leistungserbringung der öffentlichen Aufgaben, sie ist jedoch nicht zwingend für den Vollzug und die Finanzierung verantwortlich.⁹³

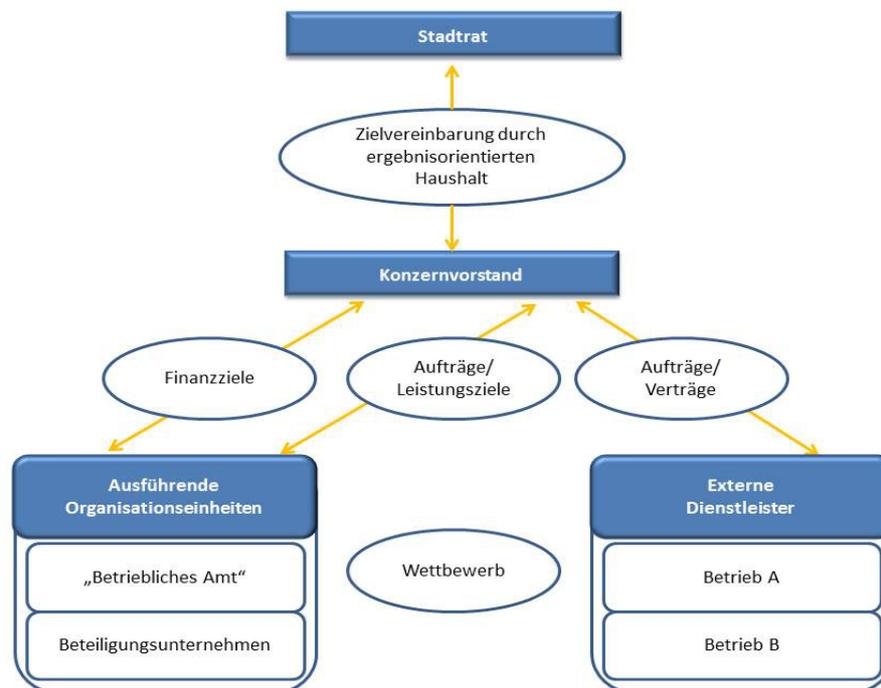


Abb. 8: Model des Gewährleistungskonzerns⁹⁴

⁹¹ Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006): S. 15 ff.

⁹² Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006): S. 15 ff.

⁹³ Vgl. Linhos (2006): S. 51 ff.

⁹⁴ Linhos (2006): S. 51 ff.

Letztlich veranlassen auch die Liberalisierungsbestrebungen der EU und der bundesstaatlichen Ebene die Kommunen zu Privatisierungen. Bereiche, die bislang vom Markt abgeschottet waren, sind jetzt einem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt. Beispiele hierfür sind die Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Abfallentsorgung, der Öffentliche Personennahverkehr und das Bankenwesen.⁹⁵

Insbesondere größere Kommunen mit mehreren Beteiligungen gehen dazu über, die Beteiligungen in einer Holdingstruktur zu integrieren, um den steuerlichen Querverbund zu nutzen bzw. zu gewährleisten und Synergie- und Verbundvorteile zu generieren.⁹⁶

2.5 Strukturen und spezifische Merkmale des kommunalen Konzerns

Für die Steuerung im Konzern Kommune sind die für den öffentlichen Bereich spezifischen Strukturen von Politik und Verwaltung als besonderes Moment zu berücksichtigen.⁹⁷ Die Zusammensetzung und Bildung der Leitungsorgane eines kommunalen Konzerns weist grundlegende Unterschiede zu privatwirtschaftlichen Unternehmen auf. In Letzteren werden die Leitungsorgane durch die wirtschaftlichen Interessen der Anteilseigner bestimmt und auch, soweit nach den arbeitsrechtlichen und unternehmerischen Gesetzen möglich, durch die Interessen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In kommunalen Konzernen dagegen nehmen die politischen Gremien insofern eine sehr starke Rolle ein, als dort die gewählten Vertreterinnen und Vertreter die Interessen der Bürgerinnen und Bürger wahrnehmen sollen.

Der kommunale Konzern, einschließlich seiner Konzerneinheiten, steht gegenüber erwerbswirtschaftlichen Unternehmen nicht immer in einem rein ökonomischen Umfeld, sondern unterliegt multiplen Rationalitäten.⁹⁸ Der kommunale Konzern als öffentliche Organisation muss sich die Legitimation in der Politik verschaffen und unterliegt dem Legalitätsprinzip. Er ist gezwungen, die Rationalitäten des Rechts und der Politik zu beachten, dies i.d.R. vorrangig vor der ökonomischen Rationalität.⁹⁹ Die Rolle der Kommunalpolitik geht deutlich über die eines Aufsichtsrates hinaus, da durch die politischen Gremien die demokratisch legitimierte und haushaltrechtlich fundierte Kommunalwirtschaft ermöglicht wird.¹⁰⁰ Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt es lediglich arbeitsrechtliche, aber keine unternehmerischen Mitbestimmungsmöglichkeiten.¹⁰¹

Der öffentliche Zweck hat grundsätzlich Vorrang. Öffentliche Aufgaben werden nur in den seltensten Fällen unter der Maxime der Gewinnerzielung wahrgenommen.¹⁰² Dies führt dazu, dass dauerhafte Zuschussbereiche politisch akzeptiert sind. Die Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele bedingt regelmäßig ein komplexes Zielbündel. Die kommunalen Konzerne mit

⁹⁵ Vgl. Bremeier/Brinckmann/Killian (2006): S. 16 ff.

⁹⁶ Albrecht/Grüttner/Krock/Rottmann/Schwarz/Weinreich (2012): S. 27.

⁹⁷ Heiling/Lasarik (2010): S. 256.

⁹⁸ Vgl. Pfiffner (1960). Ob es mehrere Rationalitäten geben kann ist strittig. Unterstellt man allerdings, dass es generell keine unterschiedlichen Rationalitäten gibt, ist es aber offensichtlich, dass Politik und Verwaltung unterschiedliche Ziele verfolgen und dabei unterschiedliche Prozesse, Maßnahmen und Strategien, die jeweils zielbezogen ausgerichtet und bewertet werden müssen, einsetzt; Budäus/Hilgers (2009): S. 896.

⁹⁹ Vgl. Schedler (2012): S. 362.

¹⁰⁰ Vgl. Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 228 f., Linhos (2006): S. 56.

¹⁰¹ Vgl. Barthel (2008): S. 34.

¹⁰² Vgl. Schedler/Müller/Sonderegger (2013): S. 39.

ihren Beteiligungen unterliegen aufgrund der Gemeinwohlorientierung hohen Anforderungen an Transparenz und stehen im Fokus der Öffentlichkeit.¹⁰³

Gegenüber Konzernen im erwerbswirtschaftlichen Bereich tritt die Kommune nicht nur in der Form des Privatrechts auf, sondern auch in unterschiedlichen Organisationsformen des öffentlichen Rechts. Der kommunale Konzern wird in deutlich vielfältigeren Rechtsformen tätig, als dieses bei einem privatwirtschaftlichen Konzern der Fall ist. Das Handeln im Rahmen öffentlich-rechtlicher Rechtsformen bedingt die Beachtung besonderer rechtlicher Rahmenbedingungen, wie z.B. das öffentliche Personal- und Vergütungssystem oder das öffentliche Vergaberecht. Auch bei Tätigwerden in der Rechtsform des Privatrechts ergeben sich zu den Regelungen des Gesellschaftsrechts zusätzlich kommunalrechtliche Vorgaben, die zu beachten sind, wie z.B. die Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung.¹⁰⁴ Die Konzernstruktur ist nicht durch gezielte Unternehmenszukäufe entstanden, sondern ist sukzessiv durch Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt im relativ engen Rahmen der zulässigen wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen aufgebaut worden.

Der kommunale Konzern ist durch eine Heterogenität seiner Aufgabenwahrnehmung, die anhand des Produktrahmens deutlich wird, gekennzeichnet. Aufgrund ihrer hoheitlichen Tätigkeit besitzt die Kommune einerseits bei der Leistungsabgabe eine Monopolstellung, teilweise mit Anschluss- und Benutzungszwang der Abnehmer (z.B. bei der Abwasserbeseitigung), andererseits tritt die Kommune als Wettbewerber auf oligopolistischen oder polypolitischen Märkten auf, die einem ständigen Wandel unterliegen (z.B. Energieversorgung). Dieses hat zur Folge, dass die einzelnen Aufgabenfelder unterschiedlichsten Ziel- und Leistungsstrukturen und einer unterschiedlichen Dynamik hinsichtlich der Veränderungen von Umweltbedingungen unterliegen.

Insgesamt ist damit festzustellen, dass für die Konzeptionierung und Umsetzung einer Konzernsteuerung nicht der gleiche Gestaltungs- und Handlungsfreiraum zur Verfügung steht wie privaten Konzernen. Dies ist bei der Entwicklung und Umsetzung eines Steuerungssystems für den kommunalen Konzern zu berücksichtigen.¹⁰⁵

2.6 Steuerungsdefizite im kommunalen Konzern

Obwohl die Kommunen in der Vergangenheit bei der Einführung geeigneter Steuerungsinstrumente und -strukturen in ihren Verwaltungen und Beteiligungen erhebliche Fortschritte zu verzeichnen haben, lassen sich dessen ungeachtet mehr oder weniger konkrete Steuerungsdefizite erkennen.¹⁰⁶ Diese können nach eher konzeptionellen und eher umsetzungstechnischen Defiziten differenziert werden.

Konzeptionelle Defizite bestehen, wenn Konzepte zur Steuerung des kommunalen Konzerns fehlen oder Verbesserungspotenziale in bestehenden Konzepten existieren. Aufgabe der Wissenschaft und Praxis ist es, diese durch neue Lösungsansätze zu beseitigen bzw. zu

¹⁰³ So verhinderten die Bürger der Stadt Freiburg mit Bürgerbescheid am 12.11.2006 den vom Rat beschlossenen Verkauf der Freiburger Stadtbau GmbH und der städtischen Wohnungen, vgl. Höfflin (2007).

¹⁰⁴ Vgl. Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 228; Linhos (2006): S. 56.

¹⁰⁵ Vgl. Linhos (2006): S. 56; vgl. Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 228 f.

¹⁰⁶ Vgl. Busch/Lasarezik/Heiling (2009): S. 422 f.

verringern. Wissenschaftliche Konzepte stellen somit ein Angebot zur Problemlösung dar. Ob diese angenommen und unterstützt werden, entscheiden Politik und Verwaltungsspitze.

In der Wissenschaft werden die Themenfelder „Steuerung der Kernverwaltung“ und „Steuerung der Beteiligungen“ bislang überwiegend voneinander isoliert betrachtet. In der kommunalen Praxis hat sich ebenso bezogen auf Instrumente und Organisationsstrukturen eine mehr oder weniger starke Trennung zwischen Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement entwickelt. Überlegungen zur Konzernsteuerung werden gar nicht oder nur zeitlich nachgelagert angestellt. Die Beteiligungen sind nur ansatzweise in das Zielsystem, wenn ein solches überhaupt vorliegt, einbezogen (bspw. durch Zielvorgaben zur Zuschussgewährung an Aufgabenträger im kommunalen Produkthaushalt). Es fehlt eine Gesamtstrategie, die die Beteiligungen einbezieht.¹⁰⁷ Eine einheitliche Steuerung wird durch eine zu hohe Autonomie der Beteiligungen behindert. Die Beteiligungen verfolgen häufig eigene Ziele und verstehen sich oftmals nicht als Teil der Kommune.¹⁰⁸

Es fehlen Anreize und auch Sanktionsmöglichkeiten für die beteiligten Steuerungsakteure, um den kommunalen Konzern effizient und effektiv zu führen. Die Existenz der Kernverwaltung ist rechtlich nicht gefährdet. Rechtlich selbstständige Konzerneinheiten unterliegen der Insolvenzgefahr, die faktisch aber nicht besteht. Sowohl die Mitglieder der politischen Vertretung, als auch der Verwaltungsführung und die Leitungen der Konzerneinheiten sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten keine ausreichenden Anreize und unterliegen auch keiner Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln. Fehlentscheidungen führen nicht zu persönlichen Konsequenzen. Die politischen Gremienmitglieder nehmen eine Doppelrolle ein – sie sind politisch entsandte Vertreter zur Wahrnehmung der Interessen der Kommune auf der einen Seite und Funktionär der Beteiligungen zur Förderung des Unternehmenserfolgs auf der anderen Seite. Dies ist ein konzeptionelles, aber auch ein rechtliches Problem.

Es fehlt an einer flächendeckenden Verknüpfung von Wirkungszielen, Produktzielen, den eingesetzten Ressourcen und der klar abgrenzten persönlichen Verantwortung. Die Produkte der Organisationseinheiten gelten bisweilen als unmessbar, da für die Leistungserstellung keine operationalen Ziele, Kennzahlen oder Indikatoren vereinbart wurden. Der öffentliche Auftrag ist daher oft unklar und nicht für die einzelnen Organisationseinheiten spezifiziert.

Die Vielzahl der kommunalen Aktivitäten, die sich längst nicht mehr auf das Gemeindegebiet bzw. den Landkreis sowie auf die Ver- und Entsorgung beschränken und die steigende Anzahl der Beteiligungen und deren weitere Tochtergesellschaften stellen den Konzern Kommune vor große Herausforderungen. Die Vielzahl der Beteiligungen und die komplexe und teilweise sehr unübersichtliche Beteiligungsstruktur führen häufig zu Intransparenz hinsichtlich der finanziellen Gesamtsituation der Kommune sowie der finanziellen Verflechtungen und Abhängigkeiten der Beteiligungen. Trotz der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik, bestehen weiterhin systemimmanente Unterschiede zwischen der Rechnungslegung nach öffentlichem Haushaltsrecht und der handels- und steuerrechtlich geprägten Rechnungslegung der Beteiligungen.

¹⁰⁷ Vgl. Deutscher Städtetag/PwC (2011): S. 70.

¹⁰⁸ Vgl. Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 228 f.

Als Ausfluss mangelnder Transparenz und Einflussmöglichkeiten der Kernverwaltung auf die Beteiligungen können Unverständnis und Misstrauen zwischen den handelnden Akteuren entstehen.

Soweit geeignete Steuerungskonzepte vorliegen, können sich spezifische umsetzungstechnische Defizite bei der Implementierung und dem Einsatz des Steuerungssystems ergeben. Die fehlende Qualifikation auf Seiten der politischen Leitungsorgane, zum Teil auch des administrativen Leitungsorgans, erschwert eine effiziente und effektive Konzernsteuerung. Das strategische Management in den Kommunen ist wenig ausgeprägt, insbesondere fehlen messbare Ziele, an denen sich sowohl Verwaltung als auch Politik messen lassen. Die Situation des kommunalen Konzerns wird maßgeblich durch die politischen Gremien und die dort geltenden Rationalitäten geprägt. Folge ist eine nur begrenzt strategiefähige kommunale Steuerungsstruktur, da die Beschränkung auf strategische Aspekte aus politischem Kalkül heraus oft nicht rational ist.¹⁰⁹

Bei der Implementierung eines Konzernmanagements wird i.d.R. erschwerend hinzukommen, dass die Beteiligungen und möglicherweise auch die Gremienmitglieder (z.B. Aufsichtsratsmitglieder) diesem Ansatz mit Vorbehalten entgegenstehen werden, da dadurch tendenziell die Eigenständigkeit und der alleinige Entscheidungsumfang der Beteiligungen bzw. deren Gremienmitgliedern zugunsten der stärkeren Bestimmung bzw. Steuerung der Beteiligungen durch die Konzernmutter zurück geht.¹¹⁰ Zusätzlich erschweren die vielfältigen latenten und/oder virulenten Konflikte zwischen Rat/Kreistag und Verwaltungsführung sowie Mehrheits- und Minderheitsfraktionen eine einheitliche Leitung und Steuerung.¹¹¹ Vielmehr kommt es zu regelgerechten Zentrifugalkräften, die die Kluft zwischen den Beteiligungen und der Kommune vergrößern und zu einer zunehmenden Verselbständigung der Beteiligungen führen.¹¹²

Es gibt ein Bündel von Sachzielen (Sicherung der bedarfsgerechten Bevölkerungsversorgung, Entsorgungssicherheit, Sozial- und Umweltverträglichkeit) und Formalzielen (Kostendeckung, Rentabilität, Liquidität, Bestandssicherung) mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung bei den Beteiligungen. Diese Komplexität erschwert den Aufbau eines abgestimmten, in sich stimmigen Zielsystems für den kommunalen Konzern. Die häufig vorherrschende Sachzieldominanz gegenüber den Formalzielen sollte zumindest in eine Gleichwertigkeit der beiden Zielarten übergeleitet werden.

Obwohl die Verpflichtung zur ergebnis- bzw. outputorientierten Steuerung mittelbar durch die Aufnahme von Zielen und Kennzahlen in den kommunalen Haushalten gesetzlich verankert worden ist,¹¹³ laufen die Planungsprozesse vielerorts weiterhin inputorientiert ab. Häufig ist ein unterjähriges Berichtswesen nicht vorhanden, oder die Berichtsinhalte sind nicht steuerungsrelevant oder werden für die Entscheidungsfindung nicht genutzt. Es gibt zahlreiche Gründe, warum bereits implementierte Steuerungsinstrumente nicht greifen. Die personellen

¹⁰⁹ Vgl. Barthel (2008): S. 89 f.; Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 229 f.; Busch/Lasarik/Heiling (2009): S. 422 f.; KGSt (1985): S. 6; Neumann (1997): S. 235 f.; Haiber (1997): S. 57 ff.; Lüder (1999): S. 4 u. S. 68; PwC (2009): S. 14 u. 19 f.; Buchholz/Lasar (2010): S. 293 f.; Holtkamp (2010a): S. 56; Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW (2009): S. 104; Linhos (2006): S. 54.

¹¹⁰ Vgl. Niehoff (2009): S. 62.

¹¹¹ Vgl. Busch/Lasarik/Heiling (2009): S. 422 f.

¹¹² Vgl. Burger/Ulbrich/Ahlemeyer (2010): S. 51 f.; Littkemann (2009): S. 293; Krebs (2010): S. 6.

¹¹³ Vgl. § 4 Abs. 7 GemHKVO-Nds.

Kapazitäten und Budgets für die Entwicklung und Einführung einer Konzernsteuerung werden oft nicht vorgesehen. Zuständigkeiten für Beteiligungen, Finanzziele und Leistungsziele sind häufig nicht zentralisiert. Die Führungskräfte der Beteiligungen werden nicht ausreichend in die Gesamtinteressenlage der Kommune eingebunden. Misstrauen und Abneigung seitens der Kernverwaltung gegenüber betriebswirtschaftlichen Managementmethoden sind festzustellen.

Bei der Entwicklung einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung sollen die festgestellten konzeptionellen Defizite beachtet werden. Ebenso ist zusätzlich zum Konzept eine Implementierungsstrategie zu entwickeln, die die bestehenden umsetzungstechnischen Probleme berücksichtigt.

2.7 Theoretische Grundlagen

2.7.1 Einordnung des Forschungsprojektes in die Wissenschaft

Entscheidungen und Handlungen innerhalb eines kommunalen Konzerns werden im weiteren Verlauf dieser Arbeit unter dem Blickwinkel des allgemeinen Vernunftprinzips bzw. Rationalprinzips untersucht. Nach dem Rationalprinzip soll ein bestimmtes Ziel mit dem Einsatz möglichst geringer Mittel erreicht werden.¹¹⁴ Dabei erfährt das Rationalprinzip, das in der Betriebswirtschaft auch als ökonomisches Prinzip oder Wirtschaftlichkeitsprinzip bezeichnet wird, mit dem Minimal- und Maximalprinzip seine spezifischen Ausprägungen. Die Übertragung dieses Grundsatzes auf die Kommunalverwaltung bedeutet, dass die Kommune im Sinne des Maximalprinzips mit ihrem Budget wirtschaftlich umgeht, um einen möglichst hohen Nutzen für das Gemeinwohl zu stiften bzw. bei Verfolgung des Minimalprinzips in Quantität und Qualität vorgegebene Produkte möglichst ressourcenschonend erzeugt. Befürchtungen, wonach das Wirtschaftlichkeitsprinzip allein auf gewinnorientierte Unternehmungen anwendbar ist, sind unberechtigt.¹¹⁵ Dies wird nicht zuletzt dadurch deutlich, dass der Aspekt der Wirtschaftlichkeit fest als Haushaltsgrundsatz in den Kommunalverfassungen verankert ist. „Wirtschaftlichkeit“ ist ebenso wie „Ordnungsmäßigkeit“ als Handlungskriterium den Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen rechtlich vorgeschrieben.¹¹⁶ Unwirtschaftliches Handeln der öffentlichen Verwaltung ist zugleich unrechtmäßig.¹¹⁷ In diesem Zusammenhang soll untersucht werden, inwiefern sich das Verhalten, Entscheiden und Handeln der Akteure der Konzernsteuerung nach ökonomischen Gesichtspunkten ausrichten lässt. Diesem Prinzip folgend entscheiden sich die Akteure der Konzernsteuerung für diejenige Handlungsalternative, die bei der Abwägung einer Zweck-/Mittel-Relation den größten gemeinschaftlichen Nutzen stiftet.

Neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten spielen bei der Entscheidungsfindung zum anderen natürlich auch andere, nicht ökonomische Aspekte, eine Rolle. Kritiker der Übertragung von ökonomischen Konzepten auf den öffentlichen Bereich sind v.a. im Bereich der Politikwissenschaft zu finden. Sie führen an, dass die vordergründige Erforschung der Kommunalverwaltung anhand wirtschaftlicher Maßstäbe nicht der Realität entspricht. Falsche Prognosen

¹¹⁴ Vgl. Wöhe/Döring (2013): S. 1.

¹¹⁵ Vgl. Reiner mann (2000): S. 14.

¹¹⁶ Vgl. Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, § 6 HGrG, § 7 BHO, § 110 Abs. 3 NKomVG.

¹¹⁷ Reiner mann (2000): S. 8.

und mangelhafte Handlungsempfehlungen sind ihrer Ansicht nach die Folge. Staatliche und kommunale Entscheidungen werden demzufolge nicht auf Basis von Wirtschaftlichkeitsanalysen getroffen, sondern dienen dem Machterhalt oder der Machtübernahme von politischen Akteuren. Anstelle einer rein wirtschaftlichen Sichtweise tritt die politische Sichtweise in den Vordergrund. Entscheidungen werden danach v.a. zur Stabilisierung der Macht von Politikern getroffen.



Abb. 9: Ökonomische versus politische Sicht

Neben den beiden beschriebenen Sichtweisen fließen selbstverständlich auch rechtliche, technische, ökologische oder sonstige Aspekte in die Entscheidungsfindung ein. Die Realität zeigt, dass kommunale Entscheidungen unter verschiedenen Aspekten und Einflüssen getroffen werden.

Der Forschungsbericht kann in den Bereich der angewandten öffentlichen Betriebswirtschaftslehre bzw. des Verwaltungsmanagements als Teilbereich der Wirtschaftswissenschaften eingeordnet werden. Die Wirtschaftswissenschaften werden den Geisteswissenschaften zugeordnet, die sich mit der Kultur wie der Sprache, Religion, Kunst, Recht oder die Wirtschaft befassen.¹¹⁸ Die im späteren Verlauf verwendeten Theorien entstammen nicht allein aus den Wirtschaftswissenschaften, sondern auch aus anderen Wissenschaftszweigen wie den Politikwissenschaften. Dies ist auch notwendig, um die realen Probleme in der Konzernsteuerung von Kommunen zu erklären und zu brauchbaren Handlungsempfehlungen zu kommen.

Ein Großteil der aktuellen wissenschaftlichen Theorien zur Steuerung entstammt der betriebswirtschaftlichen Forschung für erwerbswirtschaftliche Unternehmen. Viele Grundprinzipien des Managements gelten damit auch für die öffentliche Verwaltungen und Betriebe. Trotz vieler gemeinsamer Bausteine aus ihrer gemeinsamen Zugehörigkeit zu dem Organisationstypus des Betriebes unterscheiden sich bei tieferer Gliederung gerade wegen der unterschiedlichen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen erwerbswirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Verwaltungen und Betriebe teils essentiell, teils graduell.¹¹⁹ Es geht also nicht um eine unmodifizierte Übertragung der in der Praxis und Forschung für erwerbswirtschaftliche Unternehmen gewonnenen Erkenntnisse¹²⁰, sondern primär um die Erarbeitung spezifischer Konzepte für den öffentlichen Bereich auf der Basis multidisziplinärer und

¹¹⁸ Vgl. Wöhe/Döring (2013): S. 8.

¹¹⁹ Lasar (2001): S. 14.

¹²⁰ Budäus (1981): S. 399; Lüder (1982): S. 547 f.

institutionenübergreifender theoretischer Konzepte unter Verwendung von Lösungen, Lösungsteilen und ggf. auch Anwendungserfahrungen aus dem erwerbswirtschaftlichen Bereich.¹²¹ Auch wenn sich durchaus Analogien finden lassen, führt doch die weitgehend unreflektierte Übertragung betriebswirtschaftlicher Konzepte und Methoden auf die öffentliche Verwaltung zu rein normativen Setzungen ohne praktische Relevanz.¹²² Eine Konzernsteuerung in Kommunen kann aufgrund des rechtlich weitgehend vorgegebenen Aufgabenumfangs nur innerhalb enger Restriktionen erfolgen. Ein Konzept über eine ganzheitliche und integrierte Konzernsteuerung muss die Besonderheiten von Politik und Verwaltung berücksichtigen. Zwar geht es in der öffentlichen Verwaltung nicht um Profit und Marktanteile, allerdings stehen auch hier Leistungsziele im Vordergrund. Diese werden aber überlagert durch politische Wettbewerbsmechanismen um Reputation, parteiinterne Positionierung und letztlich Wählerstimmen.¹²³ „Die Gleichsetzung einer Kommune mit einem Unternehmen ignoriert die politische Dimension kommunaler Selbstverwaltung“.¹²⁴

Eine einheitliche und umfassende Theorie zur Beschreibung und Erklärung der Steuerungsproblematik im kommunalen Konzern bzw. den Konzerneinheiten ist bis zum heutigen Tage nicht nachweisbar. Im Gegenteil, die Thematik wird aus dem Blickwinkel sehr verschiedener Disziplinen theoretisch begründet und empirisch erforscht. Insbesondere sind hier die Neue Institutionenökonomik, Rechtswissenschaft, Rechnungswesen, Management, Soziologie, Politikwissenschaften und auch Philosophie zu nennen.¹²⁵ Jeder dieser Theoriestränge beleuchtet einen bestimmten Ausschnitt, keiner ist aber in der Lage, das gesamte Spektrum der Akteure, ihrer Aktionen und Beziehungen untereinander umfassend und holistisch zu beschreiben und zu erklären. An dieser Stelle soll daher nicht der Versuch unternommen werden, das gesamte Theoriespektrum abzubilden, sondern es werden nachfolgend nur die wesentlichen theoretischen Perspektiven und Ansätze dargestellt.

2.7.2 New Public Management und Public Governance als Reformstrategien

In das Konzept zur Steuerung des kommunalen Konzerns fließen die aktuellen Forschungsergebnisse zum Verwaltungsmanagement und zu Verwaltungsreformen ein. Diese sind gegenwärtig dominiert von den Reformstrategien des New Public Management und der Governance, insbesondere den neueren Entwicklungen aus der Public Governance¹²⁶.

Das NPM ist die Reformbewegung des Public Management, welches synonym mit zielorientierter Steuerung und Gestaltung von Staat und öffentlicher Verwaltung umschrieben werden kann. Public Management fokussiert sich darauf, den öffentlichen Sektor kostengünstig, effektiv und effizient zu gestalten. Das Public Management verfolgt das Ziel, die Kapazitäten öffentlicher Institutionen durch Managementstrukturen und -ansätze zu verbessern und sie damit zu entbürokratisieren. Zentrale Fragestellung im Public Management ist somit, wie Führungskräfte im öffentlichen Sektor lenkend eingreifen können und welche Techniken zum

¹²¹ Lüder (1982): S. 547.

¹²² Vgl. Bräunig (2010): S. 12.

¹²³ Fiedler/Vernau (2001): S. 35.

¹²⁴ Vgl. KGSt (2013a): S. 9.

¹²⁵ Vgl. Tricker (2009): S. 231.

¹²⁶ Vgl. Holtkamp (2010b).

Einsatz kommen, um ihre Organisation erfolgreich zu machen.¹²⁷ NPM hat in den öffentlichen Verwaltungen der BRD unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells Einzug gehalten. Seit knapp 25 Jahren versuchen die bundesdeutschen Kommunen unter dem Stichwort des „Neuen Steuerungsmodells“ ihr Verwaltungsmanagement vor dem Hintergrund der sich immer schneller ändernden ökonomischen, politisch-rechtlichen, sozio-kulturellen, technischen und ökologischen Einflussfaktoren zu optimieren.¹²⁸

Das Modell des NPM setzt sich aus zwei Reformdimensionen zusammen. In der Außenperspektive zielt NPM auf einen Neuzuschnitt des Aufgabenbestands des politisch-administrativen Systems ab. Diese Leistungstiefenpolitik erfolgt vor dem Hintergrund des Leitbildes des Gewährleistungsstaates. Durch die Einführung von Markt- und Wettbewerbsmechanismen in den öffentlichen Sektor, die Aufgabenübertragung an die Zivilgesellschaft sowie durch mehr Kunden- bzw. Bürgerorientierung wird das Beziehungsgeflecht zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft neu gestaltet. Hinsichtlich der Binnenmodernisierung geht es um die Neugestaltung der Aufbau- und Ablaufstruktur. Die Schaffung dezentraler teilautonomer Einheiten, die ergebnisbezogene Steuerung mit gleichzeitiger Trennung der strategischen und operativen Verantwortung (i.d.R. gleichgesetzt mit der Trennung zwischen Politik und Verwaltung), die Modernisierung des Rechnungs- und Personalwesens und eine optimierte Nutzung von IT sind die wesentlichen Reformziele in Bezug auf die internen Strukturen des politisch-administrativen Systems.¹²⁹ Dabei hat sich die Reform in Deutschland bislang auf die Binnenperspektive fokussiert und sich insbesondere auf die Einführung von Instrumenten zur operativen Steuerungsfähigkeit und Verbesserung der internen Effizienz – wie Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Controlling – beschränkt.¹³⁰ Die Fokussierung auf die operative Steuerungsfähigkeit hat – soweit sie überhaupt gegriffen hat – die bürokratischen Strukturen eher verfestigt und die strategische Steuerung nicht zum Zuge kommen lassen. Die weitgehende Bedeutungslosigkeit und zögerliche Bearbeitung strategischer Themen, aber auch die fehlenden Reformaktivitäten in der Außenperspektive werden auf die mangelnde theoretische Fundierung einerseits und praktische Probleme andererseits zurückgeführt.¹³¹

Aufgrund der strukturellen Defizite des neuen Steuerungsmodells, die in den einzelnen Instrumente und Maßnahmen begründet sind, aber im nicht stimmigen Gesamtaufbau zu sehen sind, hat sich vor knapp 10 Jahren unter dem Titel „Public Governance“ oder „New Public Governance“ eine neue Reformstrategie entwickelt.¹³² „Das NSM als umfassender Modernisierungsansatz ist von vielen Verwaltungen als zu komplex eingeschätzt und die Beziehungen zwischen den einzelnen Instrumenten als nicht notwendig und unterstützend erkannt worden. Deshalb hat das NSM in vielen Verwaltungen seinen Steuerungsgewinn nicht voll entfalten können.“¹³³ In einer sehr engen Perspektive wird danach Governance mit einem neuen Reformleitbild gleichgesetzt, welches eine stärkere Teilhabe der Bürgerin und des Bürgers am Politischen anstrebt und somit die im NPM verwaiste Außenperspektive mit

¹²⁷ Grüning (2000): S. 344 ff.

¹²⁸ KGSt (1993); Schröter (2011); Jann (2011).

¹²⁹ Vgl. Reichard (2001): S. 15.

¹³⁰ Vgl. Gornas (2008): S. 14.

¹³¹ Vgl. Fiedler/Vernau (2001): S. 33.

¹³² Klenk/Nullmeier (2004): S. 9.

¹³³ KGSt (2013a): S. 16.

Leben füllt.¹³⁴ Dies kam in der Entwicklung von Verwaltungsreformen durch das Leitbild der „Bürgerkommune“ zum Ausdruck.¹³⁵ „Es betont die Bedeutung der kommunalen Ebene im demokratischen föderalen Staat und fordert mehr Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaft durch Partizipation und Bürgerengagement. Zum Leitbild Bürgerkommune gehören auch die Dimensionen von Transparenz und Kollaboration (Zusammenarbeit) aus dem Open Government. Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse bieten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zur Mitgestaltung. Die Bürgerin und der Bürger werden als Koproduzent/in wahrgenommen. Die Verwaltung agiert mit ihm und anderen Akteuren der Stadtgesellschaft in Netzwerken“.¹³⁶

Das neue Leitbild des „Public Governance“ hat mit dem NPM eine grundlegende Skepsis gegenüber hierarchischen Steuerungsformen gemeinsam, setzt aber nicht mehr auf Wettbewerb und Anreize, sondern auf „netzwerkartige Steuerungsformen als zweite Alternative zu traditioneller hierarchischer Steuerung“.¹³⁷ Unter „Public Governance“ wird die formale Gestaltung der Steuerung im öffentlichen Raum verstanden. Dazu kann der Staat Steuerungseingriffe vornehmen oder alternative Formen suchen bzw. anwenden.¹³⁸ „Governance“ ist ein heute viel verwendeter Begriff mit unterschiedlichen Bedeutungen und nicht immer klarer Definition. Governance wird einerseits deskriptiv genutzt. Governance kann mit „institutioneller Steuerung“¹³⁹ übersetzt werden und beschreibt die Art und Weise, wie in einem Land, einer Gemeinde usw. die Angelegenheiten der Allgemeinheit geregelt und verwaltet werden, bzw. wie eine daran beteiligte Institution (Regierung, Verwaltung usw.) ihre Zuständigkeiten und Befugnisse wahrnimmt.¹⁴⁰ Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse und unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden. Im weiteren Sinne interpretiert Governance als analytische Perspektive das Zusammenspiel von Hierarchie, Verhandlung, Mehrheitsentscheidungen und Wettbewerb für die politische und gesellschaftliche Koordination.¹⁴¹ Andererseits wird der Governance Begriff normativ verwendet und gibt die Art und Weise, wie die Tätigkeit wahrgenommen werden sollte, vor.¹⁴² Normativ verstanden soll „Governance“ als Good (Public) Governance oft über Verhaltenskodizes (Leitlinien) „gutes“, d.h. gesellschaftlich verantwortliches und faires Management bzw. Regieren und Verwalten fördern. Die Prinzipien verantwortlichen Handelns werden definiert und publiziert. Damit können sie über gesellschaftliche Prozesse wirksam werden, einerseits durch Selbstverpflichtung der handelnden Akteure, die öffentliche Rechenschaftslegung über die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen und der vereinbarten Ziele oder einfach dadurch, dass sie zur Voraussetzung für Fördermaßnahmen oder die Zusammenarbeit gemacht werden. Adressaten können private Unternehmungen ebenso wie

¹³⁴ Vgl. Janning (2006): S. 91.

¹³⁵ Vgl. Holtkamp (2012): S. 242; vgl. Banner (1998): S.1.

¹³⁶ KGSt (2013a): S. 10.

¹³⁷ Jann/Wegrich (2010): S. 187.

¹³⁸ Schedler/Proeller (2011): S. 39.

¹³⁹ Vgl. Kenis/Schneider (1996): S. 6.

¹⁴⁰ Vgl. Mayntz/Scharpf (1995): S. 60 f.; vgl. Kenis/Schneider (1996): S. 11 ff.

¹⁴¹ Vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler (2006); vgl. Benz/Dose (2010): S. 24 f.

¹⁴² Vgl. Budäus/Hilgers (2009): S. 885.

Einrichtungen der öffentlichen Hand und Regierungen sein. Die Prinzipien umfassen nicht nur eigenes Handeln, sondern auch die aktive Einbeziehung der Außenwelt, die Stakeholder, insbesondere Bürgerinnen und Bürger und NGOs. In Deutschland ist der Governance-Begriff in seiner normativen Bedeutung vor allem unter „Corporate Governance“ bekannt geworden.

Public Governance bezieht den Governance-Begriff speziell auf den öffentlichen Sektor. Er beschreibt die inneren Steuerungsformen von Organisationen und legt dar, nach welchen Kriterien dort Leitung und Kontrolle ausgeübt, wie die Aktivitäten verschiedener Organisationseinheiten miteinander koordiniert und wie die Beziehungen einer Organisation zu außenstehenden Akteuren gestaltet werden.¹⁴³ „Public Corporate Governance kann somit als die Gesamtheit der Verfahren, der Strukturen und des personalen Verhaltens der Akteure bezeichnet werden, zwecks einer effizienten Umsetzung der für eine bestimmte öffentliche Organisation relevanten Interessen/Zielsetzung unter Berücksichtigung der Einbindung dieser Organisation in eine spezifische Umwelt.“¹⁴⁴ Voraussetzung für ein möglichst hohes Maß an nutzenstiftenden Entscheidungen zum Wohle der Gemeinschaft sind transparente und verbindliche Regeln für Politik und Verwaltung. Mit dieser Thematik beschäftigt sich Public Governance. Obwohl sich für den Begriff Public Governance bisher noch keine allgemein anerkannte Definition herausgebildet hat, hat sich dieser Ansatz die Schaffung von transparenten Rahmenbedingungen zur zentralen Aufgabe gemacht. Es gilt, trotz teilweise bestehender unterschiedlicher Interessen, Standards für eine gute Führung im kommunalen Konzern zu etablieren. Diese stellen die Rahmenbedingungen dar, an denen sich die einzelnen Akteure der Konzernsteuerung orientieren sollen.

NPM und PG sind Konzepte, die sich unter Einfluss unterschiedlicher theoretischer und praktischer Erfahrungen herausgebildet und weiterentwickelt haben. Die Verwaltungsreformen besitzen keinen eigenständigen theoretischen Unterbau, sondern basieren auf mehreren theoretischen Ansätzen, mit denen die unterschiedlichen Instrumente, Maßnahmen und Strukturen der Verwaltungsreformen begründet werden. Allgemein handelt es sich nach herrschender Meinung beim NPM nicht um ein geschlossenes Theoriegebäude, sondern um eine Anzahl unterschiedlicher, sich teils widersprechender Ansätze.¹⁴⁵ Nach der hier vertretenen Auffassung handelt es sich beim NPM um Theorien und Glaubenssätzen, die mithilfe von Managementkonzepten die Steigerung des kollektiven Nutzens zum Ziel erheben. Reinermann betont, dass sich die bisherigen Reformbestrebungen nicht allein auf die Verwaltung beschränken dürfen, sondern die politischen Akteure einbeziehen müsse.¹⁴⁶ Die Forderung nach einer engeren Einbeziehung der Politik überrascht dabei nicht, stellt die kommunale Vertretung doch das wichtigste Entscheidungsgremium einer Kommune dar.

Einen wesentlichen Erklärungsansatz für das Entstehen von Organisationen unterschiedlicher Art und das Verhalten in solchen Organisationen liefert die neue Institutionenökonomik mit ihren drei Theoriesträngen Transaktionskostentheorie, Prinzipal-Agent Theorie und Property Rights Theorie. Die Bezugnahme auf Erkenntnisse der Managementforschung macht es zweckmäßig, den Ansatz des Managerialismus zu betrachten. Die Perspektive der politischen Ebene im ökonomischen Kontext wird insbesondere durch die Public-Choice-Theorie

¹⁴³ Vgl. Klenk/Nullmeier (2004): S. 22.

¹⁴⁴ Budäus/Hilgers (2009): S. 887.

¹⁴⁵ Vgl. Thom/Ritz (2008): S. 15.

¹⁴⁶ Vgl. Reinermann (2000): S. 23.

vorgenommen. Mit der Stewardship-Theorie und der Stakeholder-Theorie sollen zwei weitere Ansätze betrachtet werden, die einen Erklärungsbeitrag zum Verhalten der Akteure im kommunalen Konzern liefern können. Es ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen theoretischen Richtungen auf zum Teil sehr unterschiedlichen Grundannahmen und Stoßrichtungen aufbauen und unterlegen diese auch in der Funktionsweise der einzelnen Elemente. So können die Handlungsempfehlungen und Annahmen der Public-Choice-Theorie und des Managerialismus zu Abweichungen oder gar Widersprüchen bei der Umsetzung einzelner Ideen führen. Die Kenntnis der theoretischen Grundlagen erlaubt es, für diese Spannungen zu sensibilisieren, die nicht einfach als „Mischkonzeption“ zu verstehen sind, sondern auch ein Kennzeichen moderner Steuerungssysteme darstellen.

2.7.3 Managerialismus

Während die Strukturreform des NPM als Unterbau im Wesentlichen die verschiedenen Ansätze der modernen Institutionenökonomie und die Public-Choice-Theorie hat, wird die Binnenreform stark von Managementansätzen beeinflusst.¹⁴⁷ Die Managementlehre, eine deutsche Sprachschöpfung, ist von Iletschko in die betriebswirtschaftliche Literatur eingeführt worden und zwar „als Bezeichnung für ein Teilgebiet der Business Administration, das sich mit Leitungsfragen und -funktionen beschäftigt“.¹⁴⁸ Die Managementlehre bzw. der Managerialismus stellt keine in sich stimmige Theorie dar. Sie kennzeichnet vielmehr die Anwendung von Glaubenssätzen und Praktiken, sog. Managementprinzipien, auf spezifische Probleme.¹⁴⁹ Es geht um eine pragmatische Vorgehensweise, die sich an erfolgreichen Vorbildern aus der Privatwirtschaft orientiert. Grundsätzlich zeigen empirische Ergebnisse, dass Managerialismus die Effizienz tendenziell erhöht.¹⁵⁰ Allgemein gültige Vorschläge sollen auch zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor führen. Dabei wird die Rolle der Führungskräfte in den Mittelpunkt gerückt. Sie sollen einen weiten Entscheidungsspielraum und die richtigen betriebswirtschaftlichen Instrumente, wie z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Zielvereinbarungen usw., zur Verfügung haben.¹⁵¹ Der daraus resultierende Zustand kann mit Politikferne und Managerfreiheit beschrieben werden.

2.7.4 Public-Choice-Theorie

Die Ursprünge der Public Choice-Theorie lassen sich bereits bis Adam Smith in seinem 1776 veröffentlichten Werk „Wealth of Nations“ zurückführen.¹⁵² Public-Choice befasst sich mit der Übertragung ökonomischer Theorien auf staatliches Handeln. Unter der Annahme des methodologischen Individualismus sollen politische Prozesse und Entscheidungen erklärt werden, um die Ursachen für entstehendes Staatsversagen beschreiben zu können. Der methodologische Individualismus geht dabei von der Vorstellung aus, dass menschliches Handeln

¹⁴⁷ Vgl. Budäus/Grüning (1998): S. 4.

¹⁴⁸ Staehle (1999): S. 74.

¹⁴⁹ Thom/Ritz (2008): S. 22.

¹⁵⁰ Meyer/Leitner (2011): S. 99.

¹⁵¹ Schröter (2011): S. 83 f.

¹⁵² Vgl. Thom/Ritz (2008): S. 15.

rational und für den Einzelnen nutzenmaximierend ist. Diese Annahmen gelten dabei für Wählerinnen und Wähler, Politikerinnen und Politiker sowie Bürokraten gleichermaßen.

Nach Braun lässt sich die Public-Choice-Theorie in drei Bereiche gliedern.¹⁵³ Eine von Downs entwickelte Theorie befasst sich mit der Beziehung zwischen (rationalen) Wählern und den nach Maximierung von Wählerstimmen strebenden Regierungs- und Oppositionsparteien. Im Kern geht es um die These, dass sowohl Wählerinnen und Wähler als auch Parteien streng rational und nutzenmaximierend handeln. Wählerinnen und Wähler entscheiden sich dabei für diejenige Partei, von der sie den größten individuellen Nutzen erwarten. Faktoren wie eine gemeinsame Wertebasis oder das Parteienprogramm treten dabei in den Hintergrund. Nach dem Politikverständnis von Downs handeln auch die politischen Akteure primär aus egoistischen Motiven heraus. Oberstes Ziel in den politischen Auseinandersetzungen ist es, das individuelle Einkommen, das Prestige und die eigene Macht zu sichern und auszubauen. Damit bezieht sich Downs vordergründig auf Berufspolitikerinnen und Berufspolitiker.¹⁵⁴ Die Interessenstrukturen lassen sich aber genauso auf die ehrenamtlichen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker übertragen.

Daneben befasst sich das von Olson entwickelte Modell mit der Rolle von Interessengruppen im politischen Raum. Organisationen werden mit dem Zweck gegründet, öffentliche Güter für ihre Mitglieder zu erstellen. Als bekannte Beispiele können Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände angeführt werden. Auf kommunaler Ebene können dabei v.a. Sport-, Feuerwehr, Heimat- und Tierzüchtervereine genannt werden. Nach Olson versuchen diese Gruppen zum Wohle ihrer Mitglieder ihre Partikularinteressen auch in der Politik durchzusetzen, was nicht weiter verwundern dürfte. Die Interessengruppen, die aufgrund ihrer Größe, Finanzkraft oder sonstigen Faktoren einen besonders hohen Einfluss auf die Politik ausüben können, erhöhen ihre Chance der Einwirkung auf politische Entscheidungen. Als Beispiele für starke Interessenverbände können die Einflussnahme des ADAC auf verkehrspolitische Entscheidungen oder der Pharmaindustrie auf Maßnahmen in der Gesundheitspolitik angesehen werden.

Während die bisher beschriebenen Modelle versuchen, den Prozess der politischen Willensbildung zu erklären, beschäftigt sich ein dritter Strang in der Public-Choice-Theorie mit der Umsetzung der getroffenen Entscheidungen in der Verwaltung. Es wird dabei untersucht, welche Rolle die für die Umsetzung von politischen Entscheidungen zuständigen Verwaltungen/Ämter einnehmen. Protagonisten der Wirkungsweise von Verwaltungen/Ämtern sind die beiden Vertreter, Niskanen und Downs. Ihrer Ansicht nach verfolgen auch die Akteure in den Ämtern bei der Umsetzung von politischen Entscheidungen ganz eigene, egoistische Ziele, die nicht mit den politisch vereinbarten Zielen übereinstimmen.

Nach Niskanens Überzeugung handeln Administratoren zwar aus ganz unterschiedlichen Motiven, ihr Handeln lässt sich aber immer auf den Eigennutzen zurückführen.¹⁵⁵ Um den eigenen Nutzen, z.B. in Form besserer Karrieremöglichkeiten oder eines höheren Gehalts zu steigern, versuchen Administratoren, ihr Budget und ihre Personalausstattung zu erweitern. Nur dadurch wird es möglich, Macht, Karriere und Gehalt auszubauen. Damit zeichnet Nis-

¹⁵³ Vgl. Braun (1999): S. 60 f.

¹⁵⁴ Downs (1974).

¹⁵⁵ Niskanen (1974).

kanen das Bild eines Staates grenzenloser Expansion. Mehr und mehr Ressourcen werden über Steuern, Abgaben und Schulden der Volkswirtschaft entzogen und anschließend staatlich umverteilt. Die Hauptursache dieses an der Staatsquote abzuleitenden Phänomens macht Niskanen nicht an der Vielfalt der verschiedenen Interessengruppen fest, sondern an den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern. Diese können aufgrund ihres Informationsvorsprungs und der fehlenden Konkurrenz zwischen den staatlichen Instanzen ihr Leistungsprogramm unabhängig vom tatsächlichen Bedarf ausweiten und damit ihre Machtstellung ausbauen. Der dadurch eintretende ineffiziente Einsatz von Ressourcen wird darüber hinaus dadurch begünstigt, dass effizientes Verwaltungshandeln nicht honoriert wird und damit Anreizsysteme fehlen. Es mangelt an einer politischen und administrativen Kontrolle der von der Verwaltung angebotenen Leistungen und damit auch an einer Wirkungskontrolle der von der Politik festgelegten Ziele und getroffenen Entscheidungen. Notwendige Verwaltungsreformen müssen demnach so ausgestaltet werden, dass wirkungsvolle Kontrollen eine ausufernde Budgetmaximierung durch Administratoren verhindern. Als weiteres besonders wirksames Mittel gegen eine ausufernde Budgetmaximierung sieht Niskanens Bürokratiemodell die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen an.¹⁵⁶ Es bleibt aber äußerst fraglich, ob eine Privatisierung dazu geeignet ist, um Bestrebungen einer Ausweitung des Budgets entgegenzutreten. Schließlich verfolgen auch die Geschäftsführung oder Vorstände von Beteiligungen ebenso wie Amtsleiterinnen und Amtsleiter eigene Interessen und dürften ebenfalls nach Niskanens Vorstellungen der Versuchung erliegen, das eigene Budget zu maximieren bzw. erzielte Gewinne in der Gesellschaft zu halten. Nicht zuletzt deswegen werden in letzter Zeit verstärkt Forderungen nach einer integrierten Konzernsteuerung laut.

Auch Downs geht von der grundsätzlichen Annahme aus, dass das Handeln der Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter primär auf egoistischen Motiven beruht. Im Gegensatz zu Niskanens stehen bei Downs weniger die Budgetmaximierungsbestrebungen von Ämtern als solches im Vordergrund, sondern vielmehr die Gründe für die interne Dynamik von Ämtern. Die interne Dynamik von Ämtern hängt seiner Meinung nach entscheidend von den Persönlichkeitstypen ab, die in einem Amt arbeiten. So entstehen neue Ämter durch aufstrebende und karriereorientierte Administratoren, verlieren mit zunehmender Dauer jedoch an Dynamik und orientieren sich langfristig an der Sicherung des Bestandes.¹⁵⁷ Die Bestrebungen nach einer Maximierung des Budgets hängen demnach entscheidend davon ab, welche Art von Persönlichkeitstypen in einem Amt arbeitet. Beobachtungsobjekt ist damit die einzelne Verwaltungsmitarbeiterin bzw. der einzelne Verwaltungsmitarbeiter, der anhand von egoistischen und altruistischen Motiven entweder in die Kategorie „rein egoistisch orientierte Motive“ oder „gemischte Motive von Eigen-Orientiertheit und Rollen-Orientiertheit“ zugeordnet wird.¹⁵⁸ In die Kategorie der reinen Egoisten gehören „Aufsteiger“ und „Bewahrer“. Während Aufsteiger versuchen, v.a. ihre Macht und ihr Einkommen auszuweiten, streben Bewahrer nach Stabilität und Bequemlichkeit. Gemeinwohlorientierte Motive werden kaum beachtet. In die zweite Kategorie werden Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter eingeordnet, die neben egoistischen Motiven auch gemeinwohlorientierte Motive

¹⁵⁶ Vgl. Braun (1999): S. 151.

¹⁵⁷ Vgl. Braun (1999): S. 151.

¹⁵⁸ Vgl. Braun (1999): S. 144.

verfolgen. Hierzu zählt die Gruppe der „Eiferer“, „Anwälte“ und „Staatsdiener“. Eiferer verbinden ihre eigenen Interessen in einem begrenzten politischen Rahmen mit einer Steigerung des Gemeinwohls. Anwälte verfolgen im Gegensatz zu den Eiferern umfassendere politische Absichten, die jedoch auch an persönlichen Machtabsichten ausgerichtet sind. Bei Staatsdienern tritt Egoismus in den Hintergrund. Für jene steht die Steigerung des Gemeinwohls im Vordergrund. Die Einteilung der Administratoren verfolgt bei Downs den Zweck, das Verhalten in Ämtern zu bestimmen. So werden Aufsteiger bestrebt sein, in Ämtern mit hohem Entwicklungspotenzial zu arbeiten und den Versuch unternehmen, den Ausbau des Amtes voranzutreiben. Für diese Gruppe trifft ohne weiteres die Behauptung zu, dass Aufsteiger nach einer Ausweitung des Budgets streben. Diese Einschätzung kann jedoch auf die Gruppe der Bewahrer nicht angewendet werden. Bewahrer verfolgen das Ziel, den aktuellen Status zu halten. Sie sind an einem routinemäßigen Verwaltungshandeln interessiert. Die differenzierte Betrachtung von Ämtern nach den dort arbeitenden Persönlichkeitstypen verbietet eine generelle Einschätzung über das Amt. Werden die Erklärungsansätze Downs auf den kommunalen Konzern übertragen, so lässt sich ein ähnliches Bild auch in kommunalen Konzernen zeichnen. Auch dort können Aufgabenbereiche identifiziert werden, die – von der Kernverwaltung seit langem weitgehend autark – als „Bewahrer“ charakterisiert werden können. Ebenso ist es denkbar, dass sich v.a. neu gegründete Gesellschaften aufgrund bestehender marktorientierter Dynamiken relativ schnell von der Kernverwaltung emanzipieren. Als Beispiel hierfür kann die Gründung von Wissenschaftsparks genannt werden. Die hier beschriebenen unterschiedlichen Motive in der Entwicklung von Organisationseinheiten kann mit unterschiedlichen Anreiz- und Kontrollinstrumenten begegnet werden. Denkbar wäre z.B. der Einsatz einer wirksamen Budgetierung. Ebenso könnte durch einen gezielten Personaleinsatz und wirksame Personalentwicklungsmaßnahmen die Zukunft von Organisationseinheiten gestaltet werden. So bietet es sich bspw. an, bei anstehenden grundlegenden Veränderungen innerhalb einer Organisationseinheit den „Eiferer“ verstärkt in die Verantwortung zu nehmen und diesen durch einen erfahrenen Coach zu unterstützen.

Alle oben beschriebenen Theorien gehen im Kern davon aus, dass egoistische Motive ursächlich für das menschliche Handeln sind. Diese theoretische Grundausrichtung wurde bei Wählern, Politikern, Interessenverbänden und Bürokraten beobachtet und kann grundsätzlich sowohl auf alle Gruppen als auch alle Aufgabenträger im Konzern ausgeweitet werden. Unter Bezugnahme auf die bisherigen Beschreibungen sollte egoistisches Verhalten als bestehende Konstante angesehen werden, zu der die Instrumente des NPM Lösungsansätze anbieten müssen, um Wirksamkeit zu erreichen.

Fraglich ist, ob und in welcher Weise Steuerungsstrukturen und -instrumente in der Lage sind, egoistischen Motiven entgegenzutreten. Es kann nach der hier vertretenen Auffassung nicht Aufgabe der Steuerung sein, egoistisches Verhalten zu unterbinden. Die bestehenden Instrumente müssen vielmehr berücksichtigen, dass eigennütziges Handeln besteht. Dies gilt es so zu kanalisieren, dass daraus ein Mehrwert für eine größere Gruppe von Menschen entsteht. Als geeignete Instrumente können sich Anreizsysteme erweisen, die gute Leistungen honorieren und mangelhafte Leistungen sanktionieren.

2.7.5 Neue Institutionenökonomik

2.7.5.1 Überblick

Die Neue Institutionenökonomik entwickelte sich seit den 1960er-Jahren und steht als Weiterentwicklung der neoklassischen Organisationstheorie für eine Reihe von Theorieansätzen, die zu einem weltweiten Wandel innerhalb der Ordnungstheorien geführt haben.¹⁵⁹ Sie löst sich von den Annahmen der traditionellen Makroökonomie, wie vollkommene Informationen, fehlende Kosten der Marktnutzung oder die Existenz von externen Effekten und richtet sich an realen Märkten und wechselseitigen Abhängigkeiten aus. Dabei spielen Transaktionskosten, Unsicherheit und opportunistisches Verhalten der Akteure eine wesentliche Rolle.¹⁶⁰

Die Neue Institutionenökonomik wird auf Coase zurückgeführt und befasst sich mit der Analyse von Institutionen (u.a. Unternehmen, Marktwirtschaft, Verträge, Demokratie, Staat), in deren Rahmen sich ein ökonomischer Austausch vollzieht. Ziel dieser Analyse ist es, die Struktur, die Verhaltenswirkungen, die Effizienz und den Wandel von ökonomischen Institutionen zu erklären.¹⁶¹ Institutionen sind nach Grüning „entstandene oder bewusst geschaffene formelle und informelle Regeln, die Entscheidungen und Verhalten von Individuen in der Gesellschaft beeinflussen.“¹⁶² Coase, dem es keineswegs selbstverständlich erschien, dass unsere Wirtschaft (Staats- und Privatwirtschaft) eine große Vielfalt unterschiedlichster Institutionen statt einer amorphen Masse ausschließlich marktwirtschaftlicher Beziehungen zwischen gleichberechtigten Wirtschaftssubjekten (nahezu ohne jede Hierarchie) oder, im Gegenteil dazu, ausschließlich planwirtschaftliche Beziehungen zwischen Anordnungsbefugten und Weisungsabhängigen (vollständig hierarchisch) herausgebildet hat. Nach Coase liegt die Ursache in der fehlenden Analyse dieses Phänomens in der Vernachlässigung der Kosten von Tauschhandlungen und in den Annahmen der vollkommenen Information und Konkurrenz. Tatsächlich sind aber Transaktionen als Austausch von Sachen, Dienstleistungen oder Nutzungsrechten zwischen Partnern (Auftraggeber-Auftragnehmer, Nachfrager-Anbieter, Käufer-Verkäufer, Empfänger-Lieferant, Prinzipal-Agent und ähnliches benannt) keineswegs kostenlos, sondern erfordern zeitliche und materielle Anstrengungen für die Anbahnung, die Vereinbarung sowie die laufende Kontrolle und die Anpassung von Vereinbarungen. Nur, wenn man Transaktionskosten aus der Betrachtung ausklammert, ist es gleichgültig, welche Organisationsform zwischen totaler Marktwirtschaft und totaler Planwirtschaft gewählt wird. Die Transaktionskosten befinden sich damit in einer gewissen Analogie zu den Kosten, die von den Losgrößen bei Beschaffung und Fertigung abhängen. Auch hier gibt es Kosten, die über die Produktionskosten im engeren Sinne hinaus anfallen und ausschließlich von der Wahl der Losgröße abhängen, etwa Rüstkosten auf der einen und Lagerkosten auf der anderen Seite. Und wie bei den Transaktionskosten gilt, dass nur dann, wenn man die losgrößenabhängigen Kosten mit Null annimmt, jede Losgröße optimal ist.

Die Wissenschaft von der Institutionenökonomik mit verschiedenen Bezeichnungen wie New Institutional Economics oder Neuer Institutionalismus, führt nun mit der Aufhebung der Prä-

¹⁵⁹ Vgl. Leipold (2006): S. 14; vgl. Hochhold/Rudolph (2009): S. 134.

¹⁶⁰ Vgl. Grüning (2000): S. 196; vgl. Leipold (2006): S. 50.

¹⁶¹ Coase stellte sich in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage, warum Produkte oder Dienstleistungen innerhalb des Unternehmens selbst produziert und nicht über den Markt beschafft wurden; vgl. Ebers/Gotsch (2006): S. 247.

¹⁶² Vgl. Grüning (2000): S. 197.

misse, die Transaktionskosten seien Null, zu recht unterschiedlichen Beziehungstypen zwischen Wirtschaftssubjekten, die aufgrund entsprechend unterschiedlicher Transaktionskosten die Vielfalt beim „Institutional Choice“ erklärbar machen. Solche Beziehungen können kurz- und langzeitig sein, sich in stabilen oder unsicheren Umwelten abspielen, mit standardisierten oder hochspezifischen Gütern und Leistungen zu tun haben - all dies und mehr wirkt sich auf die Transaktionskosten aus und erfordert Optimierungsentscheidungen mit Blick auf die zu wählende Institution. Dabei gibt es, eng mit der Transaktionskostentheorie zusammenhängend, zwei Sonderaspekte. Die Tatsache, dass es sich bei Auftraggebern und Auftragnehmern von Transaktionen um Menschen handelt, um interessegeleitete Persönlichkeiten mit ihren subjektiven Rationalitäten, berücksichtigt die Principal-Agent-Theorie; mit dem Aspekt, dass bei der Steuerung von Transaktionen Handlungs- und Verfügungsrechte (so genannte Eigentumsrechte) eine Rolle spielen, befasst sich die Property-Rights-Theorie.

Die Neue Institutionenökonomik stellt deshalb kein einheitliches Theoriegebäude dar, sondern besteht aus mehreren verwandten Theoriebausteinen, die ineinander greifen, sich teilweise überlappen und ergänzen.¹⁶³ Im Folgenden sollen jene Theorieelemente herausgegriffen und diskutiert werden, die ein besonders vielversprechendes theoretisches Fundament für die Analyse des kommunalen Konzerns liefern.

2.7.5.2 Transaktionskostentheorie

Obwohl alle drei genannten Theorievarianten der Institutionenökonomik eng zusammenhängen, kann man im Mittelpunkt der Transaktionskostentheorie die Frage nach dem richtigen Institutionstypen sehen, d.h., in welcher Institution mit welcher Leistungstiefe soll ein Aufgabenbereich abgewickelt werden.¹⁶⁴ Die Transaktionskostentheorie thematisiert die Frage, welche Arten von Transaktionen in welchen institutionellen Strukturen am kostengünstigsten abgewickelt und organisiert werden können. Ausgangspunkt ist die – nun mehr mitbedachte Tatsache-, dass eine Transaktion, als der Austausch von Sachen, Dienstleistungen oder Nutzungsrechten zwischen Partnern, ganz unabhängig vom Preis oder Wert solcher Tauschobjekte nicht kostenlos ist; es entstehen vielmehr die vier Arten von Transaktionskosten: Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Kontroll- und Anpassungskosten. Dass diese Transaktionskosten je nach institutioneller Ausgestaltung der Austauschbeziehungen unterschiedlich hoch sind, ist Grund für die in der Praxis anzutreffende Vielfalt von Institutionen. Betrachtet man bspw. die Entscheidung über Eigen- und Fremdproduktion, müssen nicht nur Produktionskosten und Preise der Güter und Dienstleistungen, sondern auch zusätzlich die Kosten für durch den zusätzlichen Koordinationsaufwand bei Eigenproduktion und die Transaktionskosten einer Beschaffung von Dritten gegenübergestellt werden.¹⁶⁵ Als Maßstab der Vorteilhaftigkeit wird die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten herangezogen.

Ökonomisch günstiger sind grundsätzlich die Transaktionen mit niedrigeren Transaktionskosten. Z.B. sind im Bankenbereich Online-Kredite i.d.R. günstiger als traditionelle Kredite. Transaktionen sind allerdings durch die unvollständige Informationslage durch Unsicherheit

¹⁶³ Welge/Eulerich (2012): S. 8.

¹⁶⁴ Vgl. Ebers/Gotsch (2006): S. 277 ff.

¹⁶⁵ Vgl. Grüning (2000): S. 199.

geprägt, welche transaktionsspezifische Investitionen und damit höhere Transaktionskosten auslösen kann. Die Häufigkeit der Transaktionen lässt Transaktionskosten wiederum sinken.

In der Transaktionskostentheorie werden insbesondere der Markt, die Hierarchie und Netzwerke als institutionelle Strukturen betrachtet, die sich hinsichtlich der Anreizstrukturen, des Ausmaßes bürokratischer Steuerung und Kontrolle sowie der Anpassungsfähigkeit unterscheiden. Genau betrachtet gibt es zwischen Markt und Hierarchie, zwischen spontanem Einkauf und Eigenerstellung, eine große Zahl von Institutionen mit zunehmender institutionell-rechtlicher Integration, etwa in Form von Kooperationsnetzen (mit kürzer- und längerfristigen Verträgen), Beteiligungen, Tochterunternehmen, modularisierten Behörden oder Betrieben, wobei dementsprechend die internen Transaktionskosten zunehmen und die externen abnehmen. Um die Transaktionskosten zu minimieren, gilt es, auf der Skala institutioneller Möglichkeiten zu analysieren, wie die vier Transaktionskostenarten ausfallen. Die Höhe der Transaktionskosten ist dabei weiterhin abhängig von den Eigenschaften der jeweiligen Austauschbeziehung.

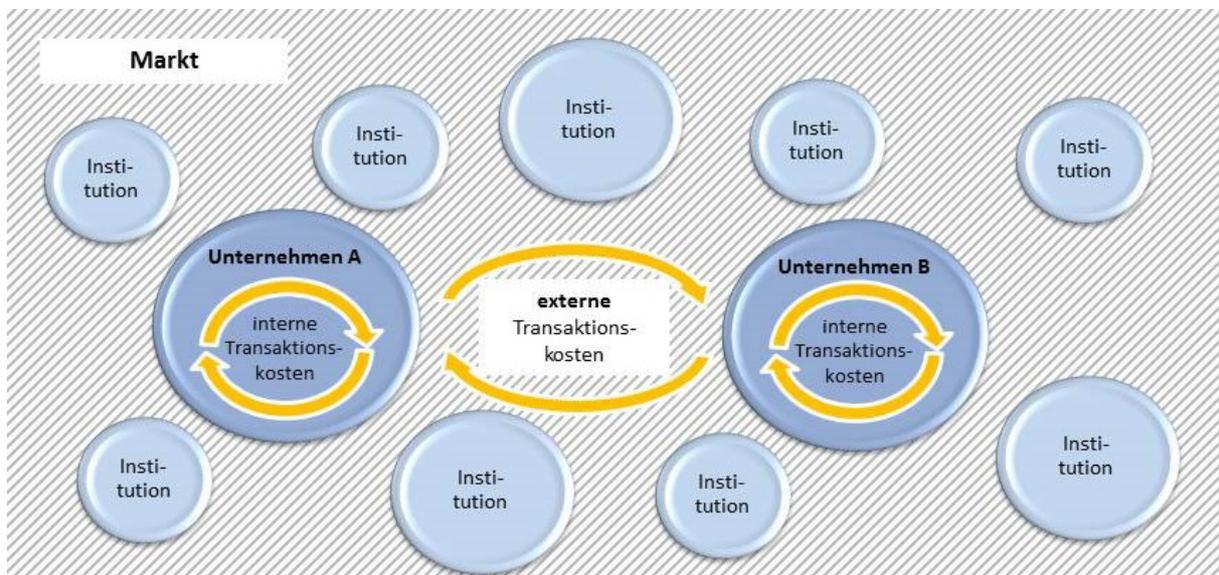


Abb. 10: Markt-Hierarchie-Modell der Transaktionskostentheorie¹⁶⁶

Das Modell in Abb. 10: Markt-Hierarchie-Modell der Transaktionskostentheorie zeigt Institutionen und den Markt als mögliche Organisationsform zur Abwicklung von Transaktionen. Die Gründung oder das Vergrößern eines Unternehmens (Anteilskäufe, Insourcing) ist immer dann wirtschaftlich, wenn die Transaktionskosten des Marktes höher sind als die internen Transaktionskosten. Sind die internen Transaktionskosten höher als die externen Transaktionskosten, dann erfolgt eine Verkleinerung (Anteilsverkäufe, Outsourcing) des Unternehmens.

Nach Williamson sind Investitionen in spezifisches Humankapital eine Form von transaktionsspezifischen Investitionen.¹⁶⁷ „Je genauer die Kenntnisse und Fähigkeiten der Arbeitneh-

¹⁶⁶ O.V. (2014).

¹⁶⁷ Williamson (1991): S. 281.

mer auf die Anforderungen des Arbeitgebers abgestimmt sind, desto effizienter gestaltet sich die Transaktionsbeziehung".¹⁶⁸

Aus der Transaktionstheorie ist die Entwicklung im NPM abgeleitet, eine bessere, der jeweiligen Situation angepasste Ausschöpfung der gegebenen Vielfalt an Institutionen zwischen den Endpunkten Markt und Hierarchie, jeweils mit Blick auf Einflussfaktoren wie Spezifität, strategische Bedeutung, Häufigkeit, Unsicherheit und Separabilität vorzunehmen.¹⁶⁹ Der die dezentrale Organisation charakterisierende Begriff ist „Gewährleistungsverwaltung“. Nicht alles selber machen, ist die Devise, sondern möglichst delegieren, und zwar auch hier wieder an externe Institutionen (interinstitutionell) oder an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (intrainstitutionell). Maßnahmenvorschläge dazu, die eben auch transaktionskostentheoretisch begründbar sind, finden sich bei NPM in verschiedenster Form:

- Aufgabenkritik und Privatisierung,
- Outsourcing, strategische Allianzen, kommunitarische Erbringung öffentlicher Leistungen in Selbstorganisation der Betroffenen,
- Konzept von dezentralen Verantwortungszentren,
- Bürgerämter und Selbstbedienung von Bürgerinnen und Bürgern mit Verwaltungsleistungen sowie
- Abbau von Hierarchien.¹⁷⁰

In Bezug auf die Konzeptionierung eines Informations- und Steuerungssystems sind Transaktionskosten im Rahmen der Etablierung neuer Strukturen durch Ausgliederung sowie die Prozesskosten für den Austausch von Informationen relevant, die es möglichst gering zu halten gilt.¹⁷¹

In Anlehnung an eine Definition privatwirtschaftlicher Konzerne¹⁷² kann die Entstehung bzw. die Existenz kommunaler Konzerne transaktionskostentheoretisch wie folgt begründet werden: Nach der Transaktionskostentheorie entstehen kommunale Konzerne dann, wenn die Koordinationskosten zur Erbringung einer öffentlichen Aufgabe in der traditionellen Kernverwaltung (d.h. in der Hierarchie) größer sind als die Kosten, die durch die Erbringung in einer Konzernorganisation entstehen. Kommunale Konzerne sind demnach ökonomisch sinnvoll, wenn die Verbundvorteile die erhöhten Komplexitätskosten überwiegen.¹⁷³

2.7.5.3 Property-Rights-Theorie

Die Property-Rights-Theorie bzw. die Theorie der Verfügungsrechte geht davon aus, dass unter den Prämissen der Neuen Institutionenökonomik Individuen bei gegebenen Verfügungsrechtsstrukturen die Ressourcen so einsetzen, dass sie ihren Nettonutzen maximieren.¹⁷⁴ Die Übersetzung als „Eigentumsrechte“ im juristischen Sinne wäre zu eng für den Gegenstand dieser Theorie, denn es geht - umfassender - um die Rechte, ein Tauschobjekt zu

¹⁶⁸ Metten (2010): S. 42.

¹⁶⁹ Reinermann (2000): S. 85.

¹⁷⁰ Vgl. Reinermann (2000): S. 86 ff.

¹⁷¹ Vgl. Papenfuß (2013): S. 45.

¹⁷² Hoffmann (1993): S. 60.

¹⁷³ Linhos (2006): S. 14.

¹⁷⁴ Vgl. Ebers/Gotsch (2006): S. 250; Leopold (2006): S. 46.

nutzen, formal und materiell zu ändern, die Erträge aus der Nutzung zu behalten und das Objekt ganz oder teilweise zu veräußern.¹⁷⁵ Es geht also um den gesamten Komplex von Handlungs- oder Verfügungsrechten.¹⁷⁶ So gesehen sind wirtschaftliche Güter Bündel von Rechten, die bei Transaktionen getauscht werden.

„Die Fragestellung der Theorie der Property Rights ist, welchen Einfluss die unterschiedlichen Institutionsvarianten unter den vorgenannten Aspekten auf das Handeln der Wirtschaftssubjekte und damit auf die Effizienz der gesellschaftlichen Ressourcenallokation haben.“¹⁷⁷ Der Wert von Gütern und Dienstleistungen, sowie die Handlungen von Menschen hängen von jenen Rechten ab, die ihnen zugeordnet werden. Dabei können die Rechte auf Güternutzung, Güterveränderung, Gewinnaneignung und auf Güterveräußerung unterschieden werden. Als Verhaltensannahme gilt, dass ein Akteur umso sorgsamer und effizienter mit einem Tauschobjekt umgeht, je vollständiger ihm die Handlungs- und Verfügungsrechte daran übertragen werden.¹⁷⁸ Denn ist dies nicht der Fall, so können negative Folgen individuellen Fehlverhaltens externalisiert, also unbeteiligten Dritten aufgebürdet werden. Auch müssen dann beim Handeln die Rechte Dritter beachtet werden, was unter anderem zusätzliche Transaktionskosten entstehen lässt. Dies ist auch der Fall, wenn die Handlungs- und Verfügungsrechte einem Kollektiv übertragen sind, weil dies „Drückebergerei“ ermöglicht. Insgesamt lässt sich somit folgern, dass die Verfügungsrechte möglichst vollständig und möglichst eindeutig auf ausschließlich ein Individuum übertragen werden sollten, damit diesem Akteur alle positiven und negativen Konsequenzen seines Handelns zugeordnet werden können. Nur unter diesen Voraussetzungen wird ein Individuum an einer rationalen Ressourcennutzung interessiert sein, ohne seine Erträge auf Kosten anderer Individuen zu mehren.

Eine leitende Erkenntnis aus dieser Theorie ist, dass derjenige, welcher Eigentumsrechte an Produktionsfaktoren (Boden, Kapital) besitzt, daran interessiert ist, seine Ressourcen möglichst schonend und effizient einzusetzen.¹⁷⁹ Daraus folgt, dass, vielleicht abhängig von der Rechtsform des Unternehmens, dieses Interesse bei privaten Unternehmen grundsätzlich stärker ausgeprägt ist als in der öffentlichen Verwaltung. Politiker und Beamte verfügen bekanntlich nicht über Eigentumsrechte an Produktionsfaktoren der Verwaltungsbetriebe. Damit wird u.a. das Effizienz- bzw. Produktivitätsdefizit des öffentlichen Sektors gegenüber dem privatwirtschaftlichen Sektor begründet.

Im Rahmen von NPM wird die angestrebte Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die Budgetierung mit ihrer weitgehenden Delegation von Entscheidungen über die Ressourcenverwendung, das Kontraktmanagement mit seiner Absicht, sich auf strategische Fragen der Zielerreichung zu konzentrieren und damit möglichst unbeschränkte Bewegungen der Handelnden zu vereinigen und die Abflachung der Hierarchie aus der Property-Rights-Theorie abgeleitet.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Vgl. Alchian (1984); vgl. Alchian/Demsetz (1972).

¹⁷⁶ Gerum (1992): Sp. 2119.

¹⁷⁷ Reinermann (2000): S. 94. Ein Überblick über die unterschiedlichen institutionellen Varianten findet sich bei Reichard (2008): S. 68.

¹⁷⁸ Thom/Ritz (2008): S. 19.

¹⁷⁹ Welge/Eulerich (2012): S. 8 f.

¹⁸⁰ Reinermann (2000): S. 89.

2.7.5.4 Prinzipal-Agent-Theorie

2.7.5.4.1 Grundlagen und Bedeutung für das Steuerungssystem

Die Leitidee des Prinzipal-Agent-Ansatzes, der wesentlich von Jensen und Meckling geprägt wurde¹⁸¹, ist die Bewältigung von Zielkonflikten, die aus einem Vertragsverhältnis zwischen einem Auftraggeber, dem sog. Prinzipal, und einem Auftragnehmer, der in diesem Zusammenhang als Agent bezeichnet wird, entstehen können. Aufgrund der vielfältigen Ausgestaltung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen werden Organisationen als ein Geflecht aus Prinzipal-Agent-Verträgen betrachtet.¹⁸² Auf Basis einer Vereinbarung delegiert der Prinzipal einen Teil seiner Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an den Agenten, der für seine Tätigkeit eine Vergütung erhält. Der Vorteil dieser Vereinbarung besteht für den Prinzipal darin, dass er das spezialisierte Wissen des Agenten zur Verfolgung eigener Interessen einsetzen kann. Diesem Vorteil steht die Gefahr gegenüber, dass der Agent seinen Informationsvorsprung ausnutzt, um statt pflichtgemäßer Aufgabenerfüllung eigene Interessen zum Nachteil des Prinzipals zu verfolgen. Es wird dabei weiterhin von eigennutzenmaximierendem Verhalten der Akteure ausgegangen, was den Agenten veranlasst, unvollständige Vereinbarungen entsprechend seiner Referenzen auszulegen.

Das Prinzipal-Agent-Problem basiert i.d.R. auf einer asymmetrischen Informationsversorgung. Informationsasymmetrie liegt vor, wenn einer der beiden an einer Transaktion Beteiligten mehr weiß als der andere und diesen Vorteil zum Schaden des anderen ausnutzt. Da der Agent sich näher am operativen Geschäft befindet, besteht die Gefahr, dass der Agent die vorhandenen Informationsasymmetrien und seinen Informationsvorsprung nutzt, um seine eigenen Interessen in den Mittelpunkt zu stellen.¹⁸³ Die Agenten versuchen, einen Informationsvorsprung zu behalten, um eine hohe Selbständigkeit zu garantieren.¹⁸⁴ Das Risiko des Prinzipals steigt mit fallender Verfügbarkeit von Informationen über die Motive und Handlungsmöglichkeiten des Agenten. So ist zu beobachten, dass in dezentralen Organisationseinheiten die Maximierung des Ergebnisses der jeweiligen Beteiligung gegenüber der Steigerung des Erfolgs des gesamten Konzerns Priorität genießt.¹⁸⁵ Die Prinzipal-Agent-Theorie analysiert die vertragliche Gestaltung der Beziehungen zwischen dem Prinzipal und dem Agenten unter den Bedingungen ungleicher Informationsverteilung, rationalen Verhaltens, Unsicherheit sowie unter Berücksichtigung der Risikoverteilung. Durch Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen lassen sich dabei die Zielkonflikte zwischen Agent und Prinzipal grundlegend minimieren und Probleme von Auftragsbeziehungen effizient behandeln. Dazu gehören Anreize und Sanktionen, etwa Ergebnisbeteiligung oder die Beteiligten daran interessiert sein zu lassen, sämtliche ihnen zur Verfügung stehenden Informationen zu offenbaren; dazu gehören weiter Steuerungsmechanismen und Informationssysteme, aber auch Organisationskultur und Reputation.

Die Prinzipal-Agenten-Pyramide im kommunalen Konzern ist mehrschichtig und deutlich komplexer als in einem erwerbswirtschaftlichen Unternehmen. Die Bürgerin und der Bürger

¹⁸¹ Jensen/Meckling (1976): S. 305 ff.

¹⁸² Vgl. Rothärmel (2007): S. 139.

¹⁸³ Vgl. Eichhorn (2007): S. 117.

¹⁸⁴ Vgl. Burger/Ulbrich/Ahlemeyer (2010): S. 52. Zu den einzelnen Formen der Informationsasymmetrie vgl. Schreyögg (2008): S. 361.

¹⁸⁵ Vgl. Littkemann (2002): S. 100.

sind Prinzipale der Politik, die wiederum Agent der Bürgerin und des Bürgers und Prinzipal der Verwaltung, die wiederum Agent der Politik und Prinzipal der Konzerneinheiten.¹⁸⁶ Das Mehrebenensystem führt durch die langen Legitimationsketten von der Bürgerin und dem Bürger bis in die Konzerneinheiten zu einer starken Gefährdung der Transparenz innerhalb des kommunalen Sektors.¹⁸⁷

Die Prinzipal-Agent-Theorie unterstützt die im NPM vorgesehene gemeinsame Entwicklung von Leitbildern und Strategien sowie ein auf Zielorientierung, Qualifikation und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerichtetes Coaching. Die Informationssysteme sollen explizit auf ein Kontraktmanagement mit klaren, möglichst operativen Zielen sowie auf ein entsprechendes Controlling und Berichtswesen ausgerichtet sein. Erwartet werden möglichst gleichlaufende Aktionen trotz organisatorischer Entkoppelung.¹⁸⁸ Die Adaption der Überlegungen der Prinzipal-Agent-Theorie auf die kommunale Situation ist grundsätzlich möglich, insbesondere, wenn es um die Analyse der „Zentrifugaltendenzen“ kommunaler Ausgliederungen geht.¹⁸⁹ Die Anwendung streng Agency-methodischer Instrumente birgt das Risiko von Fehlsteuerungen, da eine mögliche intrinsische Motivation von Akteuren zerstört wird.¹⁹⁰ Bei gut funktionierender Verwaltungskultur kann „auf ein ausgeklügeltes Informationssystem verzichtet werden bzw. umgekehrt ist bei desolaten Organisationskulturen den Steuerungs- und Kontrollsystemen besondere Aufmerksamkeit beizumessen“¹⁹¹.

2.7.5.4.2 Kritik und weitere Perspektiven

Die Principal-Agent-Theorie fokussiert auf Auftraggeber und Auftragnehmer sowie einen bestehenden Interessenkonflikt zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Sie geht von einem einseitig negativen Menschenbild aus mit der Verhaltensannahme für opportunistisches Verhalten.¹⁹² Neben der Prinzipal-Agent-Theorie gibt es mit der Stewardship-Theorie und der Stakeholder-Theorie weitere theoretische Ansätze, die sich mit den Interessen von Akteuren in Organisationen befassen und deshalb eine Relevanz für die Entwicklung von Steuerungskonzepten haben. Die Stewardship-Theorie geht von Interessengleichheit der Akteure und folglich einem partnerschaftlichen Verhältnis aus. Die Stakeholder-Theorie weitet den Kreis der zu berücksichtigenden Interessen, die durchaus konfliktionär sein können, auf weitere Akteure aus, die nicht Auftraggeber und/oder Auftragnehmereigenschaften in einer Organisation haben, aber Anspruchsgruppen mit legitimen Interessen bilden.¹⁹³

¹⁸⁶ Vgl. Budäus/Hilgers (2009): S. 894.

¹⁸⁷ Vgl. Peper (2013): S. 46.

¹⁸⁸ Reiner mann (2000): S. 92.

¹⁸⁹ Vgl. Linhos (2006): S.15.

¹⁹⁰ Vgl. Linhos (2006): S. 15; vgl. Sliwka (2003).

¹⁹¹ Budäus (1995): S. 412.

¹⁹² Insbesondere im Hinblick auf die Stewardship-Theorie vgl. Donaldson/Davis (1991): S. 49 ff; Davis/Schoorman/Donaldson (1997): S. 20 ff.; Grundei (2008): S.141 ff.; Muth/Donaldson (1998): S. 5 ff.; van Ees/Gabrielsson/Huse (2009): S. 310.

¹⁹³ Vgl. Schedler/Müller/Sonderegger (2013): S. 49.

2.7.5.4.3 Stewardship-Theorie

Die Stewardship-Theorie unterscheidet sich von der Prinzipal-Agent-Theorie durch psychologische und situative Faktoren und stellt deshalb im Gegensatz zu diesen Aspekten wie die intrinsische Motivation deutlich stärker in den Vordergrund. Die Motivation wird nicht von „individueller Vorteilssuche und Ausbeutung anderer Interessengruppen, sondern von herausfordernden Aufgaben und Verantwortungssuche geprägt“. Selbstverwirklichung im Managerberuf, Anerkennung und Handlungsfreiheit spielen eine größere Rolle als Motivationsfaktor als pure finanzielle Anreize. Vertrauen, Auszeichnung und Ehre begründen einen Berufsethos, der Pflichtbewusstsein, Disziplin und Loyalität beinhaltet.¹⁹⁴ Die Stewardship-Theorie unterstellt, anders als die Prinzipal-Agent-Theorie, dass die individuelle Nutzenfunktion der Manager auch die Interessen des Eigentümers enthält.¹⁹⁵ Akteure agieren im Sinne der Stewardship-Theorie nicht altruistisch, erkennen jedoch, dass das Handeln im Interesse der Prinzipale ebenso ihren eigenen Interessen dient.¹⁹⁶ Gerade im öffentlichen Sektor besitzt die intrinsische Motivation hohe Bedeutung.¹⁹⁷

Die Stewardship-Theorie kommt zu anderen Gestaltungsvorschlägen – z.B. sind die typischen Maßnahmen der Prinzipal-Agent-Theorie zur Interessenangleichung und Monitoring nicht erforderlich. Diese könnten die Motivation von Akteuren verdrängen und sich nachteilig auf die emotionale Bindung an die Organisation auswirken. Die Stewardship-Theorie schlägt im Gegensatz zu Prinzipal-Agent-Theorie umfangreiche Handlungsfreiheit für das Management vor.¹⁹⁸

Der empirische Nachweis, ob Manager eher Stewards oder Agents sind, führt zu unterschiedlichen Befunden.¹⁹⁹ Diese Befundlage legt den Schluss nahe, dass beide Theorien ihre Existenzberechtigung haben und dass daher eine Wahl zwischen Agenten- und Stewardship-Beziehungen zu treffen ist. Daraus wäre zu folgern, dass Konzerneinheiten mit unterschiedlicher Intensität zu steuern sind.

2.7.5.4.4 Stakeholder-Theorie

Als Stakeholder werden Anspruchsgruppen einer Organisation bezeichnet. In einem engen Verständnis werden hierunter alle Individuen verstanden, deren Unterstützung für die Existenz von ausschlaggebender Relevanz ist. Für öffentliche Unternehmen werden politische Parteien, die Verwaltung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Zulieferer, Fremdkapitalgeber und die Bürgerinnen und Bürger genannt. In einem weiten Verständnis zählen zu Stakeholdern alle Einzelakteure und Gruppen, die Einfluss auf die Organisationsziele besitzen oder welche die Realisierung der Organisationsziele berühren. Kommunale Konzerne und ihre Konzerneinheiten können zu den sog. „multiple stakeholder organisations“ gezählt werden.²⁰⁰

¹⁹⁴ Nippa (2002): S. 15. Hierzu auch Daily/Dalton/Canella (2003): S. 373; Davis/Schoorman/Donaldson (1997): S. 21.

¹⁹⁵ Vgl. Grigoleit (2010): S. 11.

¹⁹⁶ Vgl. Daily/Dalton/Canella (2003): S. 373; Davis/Schoorman/Donaldson (1997): S. 21.

¹⁹⁷ Papenfuß (2013): S. 47.

¹⁹⁸ Papenfuß (2013): S. 47.

¹⁹⁹ Vgl. Davis/Schoorman/Donaldson (1997): S. 26; vgl. BresserNalle Thiele (2008).

²⁰⁰ Theuvsen (2012): S. 110. Grundlegend Freemann (1984).

Die Stakeholder-Theorie, die in den 1960er Jahren aufkam, argumentiert, das Management müsse Anliegen von Stakeholdern verstehen, um Ziele zu verwirklichen, die von diesen unterstützt würden. Die Unterstützung durch Stakeholder sei für das langfristige Überleben eines Unternehmens notwendig. Daher müsse das Management die Interessen und Ansprüche aller Stakeholder in die Unternehmensstrategie integrieren.²⁰¹ Mitte der 1980er Jahre wurde im Rahmen der Managementlehre auf der Stakeholder-Theorie aufbauend der Stakeholder-Ansatz mit dem Ziel entwickelt, Managern ein Werkzeug zur Verfügung zu stellen, das dem Abschätzen von schnellen Veränderungen des Unternehmensumfeldes dienen könne.²⁰² Mit dem Ansatz wurde versucht, das strategische Management über eine traditionelle ökonomische Sichtweise hinaus zu erweitern, indem in Anspielung auf die „Stockholder“ eines Unternehmens der Begriff Stakeholder verwendet wurde.²⁰³ Im Diskurs um die beiden grundsätzlichen Positionen zwischen Shareholder und Stakeholder-Ansatz ist kontrovers, in wessen Interesse Unternehmen letztlich geführt werden sollen. Nach dem Shareholder-Konzept der Unternehmensführung besitzen die Interessen der Shareholder Priorität, nach dem Stakeholder-Ansatz sind auch die Belange von Stakeholdern angemessen zu berücksichtigen.²⁰⁴

Der Stakeholder-Ansatz verdeutlicht, dass unterschiedliche organisationsexterne und -interne Personen, Gruppen und Institutionen Organisationen und deren Effektivität und Effizienz beeinflussen.²⁰⁵ Da Organisationen aus einem Netzwerk unterschiedlicher Stakeholdergruppen mit verschiedensten Interessen bestehen²⁰⁶, ist zu folgern, dass zwischen Stakeholdern innerhalb der Organisation als auch in ihren Beziehungen mit externen Stakeholdern gleiche sowie konträre Interessen bestehen können. Es geht bei diesem Ansatz also darum, dass das Management erkennt, welche Gruppen des Organisationsumfeldes aufgrund ihrer Bedeutung für den ökonomischen Erfolg bzw. die dauerhafte Existenzsicherung unbedingt berücksichtigt werden müssen.²⁰⁷ Weil nicht alle Stakeholder gleiche Gewichtung erfahren können, sollte im Rahmen eines Stakeholdermanagements z.B. die Relevanz der Anspruchsgruppen für die Organisation analysiert werden.

Die Philosophie des Stakeholder-Ansatzes geht in seiner normativen Ausrichtung von der Annahme aus, dass die Interessen und Ansprüche der Stakeholder legitim sind und ihnen daher seitens der Organisation Beachtung zu schenken ist. Des Weiteren haben die Interessen der Stakeholder intrinsischen Wert. Dies impliziert, dass Stakeholder an sich Beachtung verdienen und nicht wegen ihrer Fähigkeit die Interessen anderer Gruppen, wie z.B. die der Shareholder, zu fördern.²⁰⁸ Bestandteil dieser Interpretation ist die soziale Verantwortlichkeit, die Organisationen aus ethisch-normativen Gründen in Bezug auf ihre Stakeholder und gegenüber der Gesellschaft besitzen. Die grundsätzlich unbegrenzten Ansprüche der Stakeholder sind nicht uneingeschränkt zu befriedigen, da die Güter für diese Befriedigung nur begrenzt zur Verfügung stehen. Als quasi-öffentliche Institutionen müssen sich Unternehmen mit den Ansprüchen ihrer Stakeholder beschäftigen, können dabei aber nicht vermeiden, die

²⁰¹ Vgl. Freeman/McVea (2005).

²⁰² Vgl. Freeman (1984); Teuscher/Stäheli/Furrer (2006).

²⁰³ Vgl. Freeman/McVea (2005).

²⁰⁴ Vgl. von Werder (2011): S. 51; Nippa (2002): S. 17; Schewe (2010): S. 22.

²⁰⁵ Vgl. Eberhardt (1998).

²⁰⁶ Vgl. Schaltegger/Burritt/Petersen (2003).

²⁰⁷ Vgl. Janisch (1993).

²⁰⁸ Vgl. Donaldson/Preston (1995).

Ansprüche gewisser Gruppen zu vernachlässigen. Dies kann zu der Problematik von interessenpolitischen Konflikten zwischen Stakeholdern führen, wenn einzelne Gruppen ihre Interessen nicht zurückstellen lassen wollen.²⁰⁹

Die Stakeholder-Theorie verlangt, dass im Rahmen des Stakeholdermanagements die Interessen und Ansprüche aller Stakeholder im Rahmen des strategischen Managements einzubeziehen sind.²¹⁰

Die Stakeholder, auch Bezugs- oder Interessengruppen genannt, lassen sich nach ihren Beeinflussungsmöglichkeiten einteilen in Anspruchsgruppen und Einflussgruppen. Anspruchsgruppen verfügen über direkte Einflussmöglichkeiten und wirken somit unmittelbar auf eine Organisation ein. Einflussgruppen umfassen Stakeholder, die mit einer Organisation in Beziehung stehen, aber keinen direkten Einfluss besitzen.²¹¹

Eine Differenzierung nach den beiden Gruppen ergibt für den kommunalen Konzern folgendes Bild:

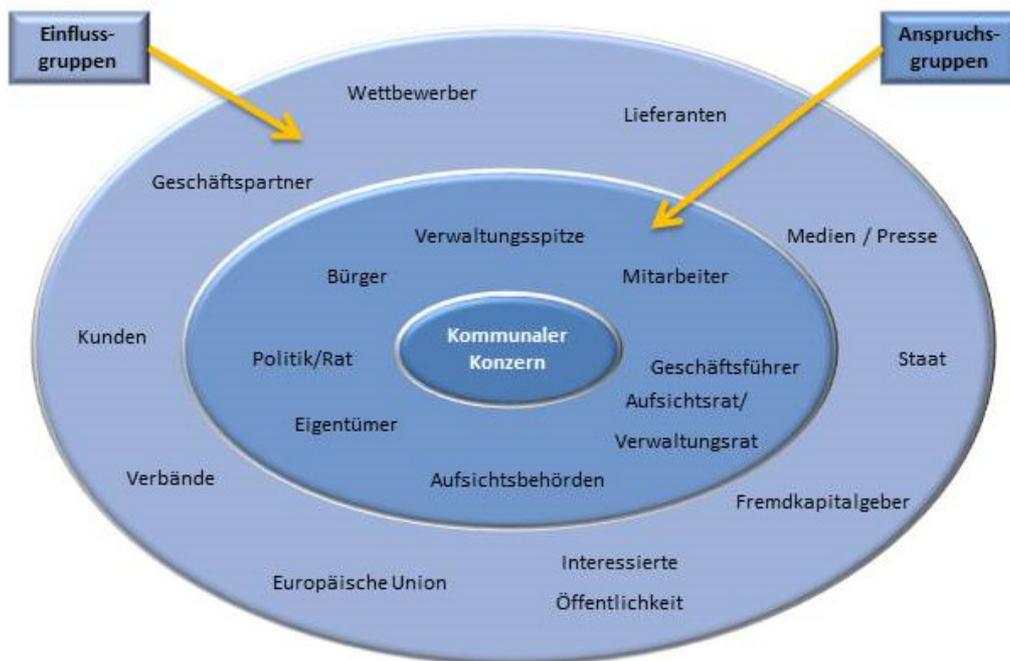


Abb. 11: Stakeholder-Landkarte eines kommunalen Konzerns²¹²

Bereits die Identifikation der Stakeholder stellt dem kommunalen Konzern hilfreiche Informationen zur Verfügung. Es bietet sich an, die Stakeholdergruppen nach der Möglichkeit ihrer Einflussnahme auf die Organisation bzw. in der zweiten Dimension nach dem grundsätzlichen Interesse der Stakeholder an der Organisation einzugruppieren. Die gewonnenen Erkenntnisse können zum Beispiel für den Umfang, Grad und die Detailtiefe der Informations-

²⁰⁹ Vgl. Schaltegger (1999).

²¹⁰ Vgl. Schedler/Müller/Sonderegger (2013): S. 49.

²¹¹ Vgl. Dillerup/Stoi (2011): S. 73.

²¹² Eigene Darstellung in Anlehnung an Dillerup/Stoi (2011): S. 73.

und Kommunikationspolitik verwendet werden. Darüber hinaus liefert die Darstellung wichtige Informationen über die Notwendigkeit, welche Anspruchsgruppen in die strategischen Entscheidungen einbezogen werden sollten. Die folgende Abbildung soll dieses veranschaulichen.

		Interesse des Stakeholders an der Organisation	
		wenig Interesse	viel Interesse
Einfluss (Macht) des Stakeholders auf die Organisation	großer Einfluss	B Zufriedenheit bewahren	A Schlüsselfigur / Spielmacher
	geringer Einfluss	D Minimaler Einsatz	C Informieren

Abb. 12: Relevanz-Matrix der Stakeholder²¹³

Die Stakeholder werden in dieser Darstellung in vier Einfluss- bzw. Interessensgruppen unterteilt. Stakeholder mit geringem Einfluss und wenig Interesse an der Organisation können weitestgehend vernachlässigt werden. Ihnen sollte nur eine geringe Aufmerksamkeit gewidmet werden. Stakeholder mit einem geringen Einfluss, die aber reges Interesse an der Organisation zeigen, sollten zumindest umfangreich informiert werden. Stakeholder, die großen Einfluss aber wenig Interesse am kommunalen Konzern haben, sollte man zufrieden halten. Diese Gruppe von Stakeholdern sollte bspw. in entscheidende strategische Fragestellungen einbezogen werden. Die vierte Stakeholdergruppe hat einen großen Einfluss und starkes Interesse am kommunalen Konzern. Sie sind die Schlüsselfiguren bzw. der Spielmacher. Sie sind umfangreich zu informieren und in die strategischen Entscheidungen mit einzubeziehen.²¹⁴

²¹³ Eigene Darstellung in Anlehnung an Schneider (2007): S. 111.

²¹⁴ Vgl. Schneider (2007): S. 110 ff.

3 Konzept einer ganzheitlichen und integrierten kommunalen Konzernsteuerung

3.1 Grundlagen des Konzepts

Das Konzept einer ganzheitlichen und integrierten kommunalen Konzernsteuerung setzt zunächst an der aufgezeigten Notwendigkeit zu einer demokratisch legitimierten Konzernsteuerung und der daraus abgeleiteten gemeinsamen öffentlichen Zielsetzung des kommunalen Konzerns sowie seiner Konzerneinheiten an. Die aufgezeigten wissenschaftlichen Theorien leisten Erklärungsbeiträge zur Gestaltung des Steuerungskonzepts. Widersprüche in den Implikationen der Theorien sind einzubeziehen. Das Steuerungskonzept richtet sich an den Interessen und Bedürfnissen der maßgeblichen Steuerungsakteure aus, da sie einerseits zur Steuerung legitimiert sind und andererseits nur durch sie eine verbesserte Konzernsteuerung erreicht werden kann. Das Steuerungskonzept ist dabei als normativ im Sinne einer „guten“ Konzernsteuerung zu betrachten.

Das Konzept einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung ist als ein idealtypisches Modell zu verstehen. Es ist vor Ort spezifisch zu entwickeln und entsprechend den vorhandenen Rahmenbedingungen anzupassen. Entscheidend für die Übertragung des Konzepts auf den jeweiligen Konzern sind die örtlichen Bedürfnisse und Absichten. Die Ausgestaltung des Steuerungssystems für den kommunalen Konzern ist abhängig von der Größe der Kommune, den finanziellen Gegebenheiten, den Interessen der Akteure und den regionalen Rahmenbedingungen. Der Reifegrad der Organisationsentwicklung spielt dabei eine nicht unerhebliche Rolle, d.h. wie reformfreudig ist die Verwaltung und welche Erfolge konnten im Rahmen von Verwaltungsreformen bisher erzielt werden. Eine kurzfristige vollständige Umsetzung ist kaum möglich. Das Konzept eignet sich auch für kleinere Gemeinden mit keinen oder nur wenigen Beteiligungen grundsätzlich als Vorlage zur Verbesserung der Steuerungsstrukturen. Auch kleinere Gemeinden müssen sich langfristig positionieren und ihren Ressourceneinsatz steuern. Gleichwohl ergeben sich bei den nachfolgenden Bausteinen der Gesamtsteuerung unterschiedliche Notwendigkeiten und Schwerpunkte.

Im Wesentlichen gelten bei der Ausgestaltung des Konzepts folgende Leitlinien:

- Ein integriertes und ganzheitliches Konzernmanagement ist notwendig. Die Planung und Kontrolle aller kommunalen Aufgaben durch die Konzernleitung ist sicherzustellen.²¹⁵ Es bedarf einer konzernübergreifenden Strategie und der Sicherung des Einflusses der Konzernführung bestehend aus kommunaler Vertretung und Verwaltungsführung auf den gesamten Konzern.²¹⁶
- Es besteht Neutralität im Hinblick auf die gewählten Rechts- und Organisationsformen, d.h. es wird konzeptionell weder eine möglichst weitreichende Ausgliederung oder Privatisierung verfolgt, noch wird die Aufgabenerfüllung durch Einheiten der Kernverwaltung bevorzugt. Das Steuerungskonzept soll auf der Grundlage eines örtlich zu entwickelnden kommunalpolitischen Leitbildes eine effektive und effiziente Erfüllung kommunaler Aufgaben sicherstellen. Dazu gehört auch festzulegen, welche kommunalen Aufgaben, in welcher Leistungstiefe von den jeweiligen Konzerneinheiten erfüllt werden. Dies entspricht

²¹⁵ Vgl. Peper (2013): S. 159.

²¹⁶ Vgl. Weiss (2004): S. 59.

den Prinzipien einer Gewährleistungskommune soweit die Aufgabenverteilung in diesen Kriterien von Effektivität und Effizienz genügt. „Analog dem Leitbild des Gewährleistungsstaates nimmt auch die Gewährleistungskommune einen Mittelweg/Kompromiss auf der ideologischen Skala zwischen allzuständiger Daseinsvorsorge-/Produzenten-/Leistungskommune einerseits und andererseits einer schlanken Dienstleistungskommune als verlängerter Arm staatlicher hoheitlicher Verwaltung im neoliberalen Minimalstaat ein.“²¹⁷ Im Rahmen eines kommunalpolitischen Leitbildes können auch die Pole der Skala als grundsätzliche Leitlinien fungieren.

- Alle Konzerneinheiten, unabhängig von ihrer Rechts- und Organisationsform, sind in die Steuerung einzubeziehen und unter Berücksichtigung unterschiedlicher rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen vergleichbar zu steuern.²¹⁸ Die Delegation von kommunalen Aufgaben und der Erfüllungsverantwortung auf die einzelnen Konzerneinheiten bedarf eines Aufbaus von konzernspezifischen Kontrollmechanismen.²¹⁹ Dabei ist die bisherige Trennung von Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement aufzulösen und in ein Konzernmanagement zu integrieren.
- Unterschiedliche Märkte, Produkte und organisatorische Besonderheiten erfordern eine den jeweiligen Umständen angepasste, dezentral organisierte, strategische und operative Steuerung.²²⁰ Mit dezentraler Organisation wird eine positive Wirkung auf die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Organisation verbunden.²²¹ Motivationale Wirkung auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Organisation wird nur dann erreicht, wenn die Dezentralisierung nicht auf der Stufe der Führungsebenen der Konzerneinheiten begrenzt bleibt, sondern als Prozess gestaltet wird, der alle organisatorischen Einheiten und Stellen durchgängig bis zur untersten Ebene der Hierarchie umfasst.²²² Weitgehende Dezentralisierung erfordert von einem Steuerungskonzept, dass die Balance zwischen der notwendigen Autonomie der Konzerneinheiten und der Erreichung übergeordneter, gemeinsamer Ziele permanent im Blickpunkt steht und auszutarieren ist.²²³
- Die Konzernleitung bedarf zur Steuerung der Konzerneinheiten der Möglichkeit einer zielorientierten Beeinflussung. Ausgangspunkt sind dabei die demokratisch legitimierten öffentlichen Aufgaben. Im Mittelpunkt steht die Wirkung der öffentlichen Aufgabe.²²⁴ Eine zielorientierte Beeinflussung erfolgt vor dem Hintergrund der Steigerung der Effektivität und Effizienz kommunalen Handelns.
- Der kommunale Konzern ist eine pluralistische Organisation mit multipler Rationalität. Es gilt nicht ausschließlich die ökonomische Rationalität. Systematisch betrachtet, bilden die Umwelten Recht und Politik gegenüber der wirtschaftlichen Perspektive die traditionellen Referenz-Systeme für die öffentliche Organisation.²²⁵ Der kommunale Konzern als öffentliche Organisation unterliegt dem Legalitätsprinzip, d.h., das Recht ist zugleich ermög-

²¹⁷ Libbe/Trapp/Tomerius (2004): S. 124.

²¹⁸ Vgl. Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 244.

²¹⁹ Vgl. Lube (1996): S. 2.

²²⁰ Vgl. Priller/Rathow (2007): S. 31.

²²¹ Vgl. Reinermann (1992): S. 137.

²²² Vgl. Lasar (2001): S. 53.

²²³ Vgl. Weiss (2005): S. 8 f.

²²⁴ Vgl. Peper (2013): S. 162.

²²⁵ Schedler (2012): S. 362.

lichende wie auch limitierende Bedingung des Handelns.²²⁶ Viel wichtiger ist allerdings das Primat der politischen Rationalität. Maßnahmen, die aufgrund ökonomischer Vernunft erfolgen sollen, sind nur umsetzbar, wenn sie die Legitimation durch die Politik erhalten.²²⁷ Eine Entscheidung, die für ein Individuum oder eine Gruppe in der Organisation vernünftig erscheint, ist aus Sicht eines anderen Individuums oder einer anderen Gruppe nicht nachvollziehbar, logisch oder tragfähig.²²⁸ Dies impliziert eine hohe Komplexität bei der Steuerung.

- Die Verfolgung von Zielen in arbeitsteiligen Organisationen bedarf eines Komplexes von Steuerungsaufgaben, die bei der Leistungserstellung und Leistungssicherung zu erbringen sind. Es geht um Beeinflussung des Verhaltens von Personen aber auch von Institutionen. Diese Steuerungsaufgaben werden i.d.R. mit dem Begriff des „Managements“ beschrieben. Des Weiteren werden Aufgaben der Steuerungsunterstützung unter dem Begriff „Controlling“ subsumiert. Das Steuerungskonzept greift deshalb unter Beachtung der Unterschiede auf Prozesse des Managements und Controllings erwerbswirtschaftlicher Unternehmen zurück.
- Die Sicherung der demokratischen Legitimation stellt hohe Anforderungen an Transparenz und Öffentlichkeit. Transparenz und Information über die Aufgabenwahrnehmung und -erstellung sind einerseits Grundvoraussetzung für die Steuerung und Kontrolle kommunaler Aufgaben im kommunalen Konzern innerhalb und durch das politisch-administrative System und andererseits für die Steuerung und Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger – sei es in ihrer Rolle als politische Auftraggeber und als Kunden oder Mitgestalter.²²⁹
- Um die eine ganzheitliche und integrierte Steuerung einzuführen, bedarf es struktureller und kultureller Rahmenbedingungen. Diese sind immanenter Bestandteil einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung. Ohne ein gemeinsames Konzernverständnis und Empfinden der Zugehörigkeit zugunsten der öffentlichen Aufgaben bei allen Akteuren, ist eine Konzernsteuerung unter Beachtung einer konzernübergreifenden Perspektive nicht möglich. Neben der Orientierung an Zielen ist eine systemspezifische Gestaltung des kommunalen Konzerns notwendig.²³⁰

3.2 Überblick über das Konzept

Ausgangsgrundlage des Konzeptes einer ganzheitlichen und integrierten kommunalen Konzernsteuerung ist der nachfolgend beschriebene zielorientierte Steuerungsprozess.

²²⁶ Vgl. Kettinger (2000); vgl. Mastronardi (2005): S. 115.

²²⁷ Schedler (2012): S. 362.

²²⁸ Schedler (2012): S. 362 f.

²²⁹ Vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz (2003); vgl. Articus (2002): S. 12.

²³⁰ Budäus/Hilgers (2009): S. 888.

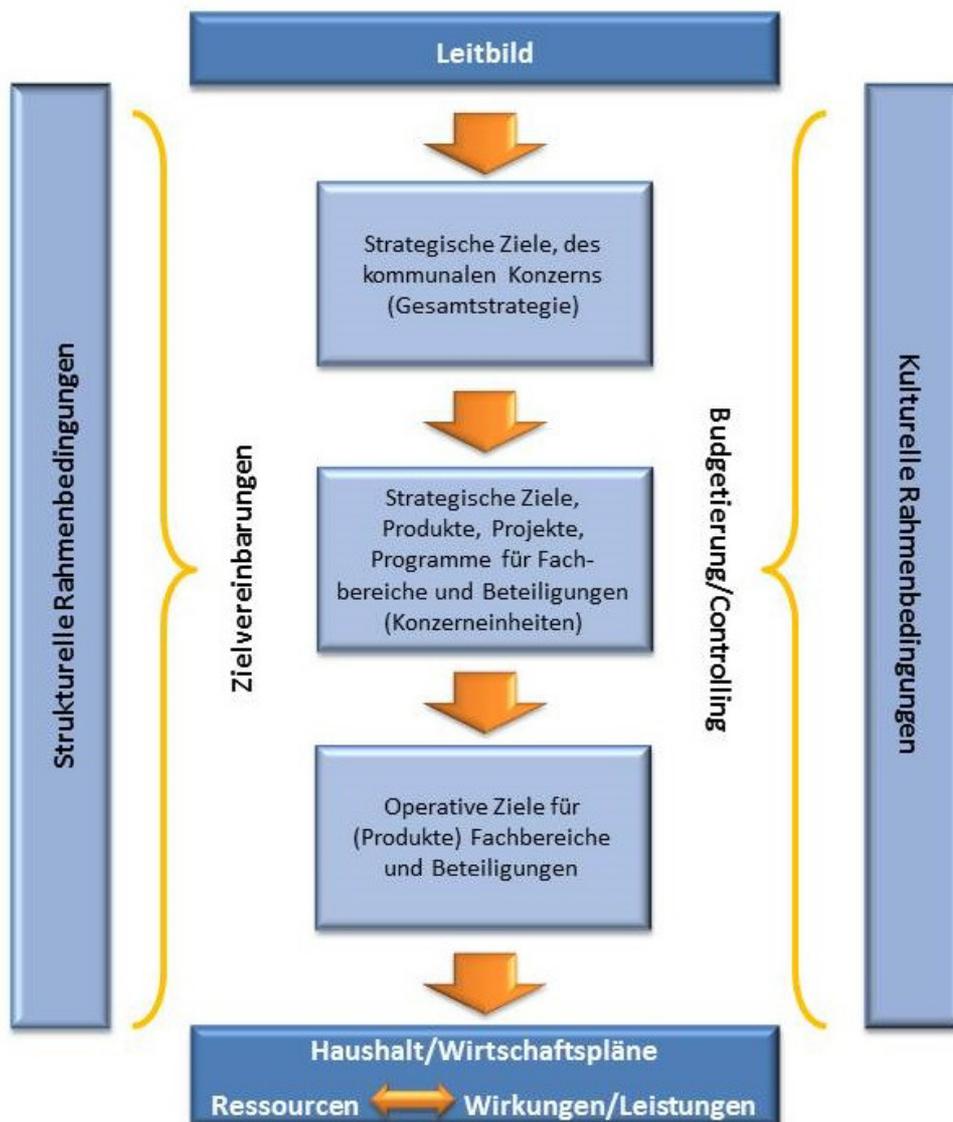


Abb. 13: Zielsystem im kommunalen Konzern²³¹

Im Mittelpunkt steht ein programmatischer Ansatz, der mittels eines Management- und Controllingkreislaufs Ziele entwickelt sowie operationalisiert, den Konzerneinheiten zur Abarbeitung vorgibt und deren Erreichung kontrolliert. Zentrales Planungsinstrument sind aufgrund des Fehlens eines einheitlichen Instruments für den Konzern der Haushalt bzw. die Wirtschaftspläne der Konzerneinheiten. Insbesondere der Haushalt ist aber konzernspezifisch zu ergänzen.²³²

Ausgangs- und Ankerpunkt des Steuerungsprozesses bzw. -kreislaufes sind Ziele.²³³ Ziele sind außerdem der Kristallisationspunkt der Konzernsteuerung.²³⁴ Die Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele durch die Kommune bedingt regelmäßig ein komplexes Zielbündel und daraus abgeleitet ein umfangreiches Aufgaben- und Leistungsspektrum. Grundlage der Kon-

²³¹ In Anlehnung an Deutscher Städtetag (2009): S. 11.

²³² Peper (2013): S. 277 ff.

²³³ Vgl. Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 234.

²³⁴ Vgl. Böllhoff (2011): S. 199.

zernsteuerung ist somit ein hierarchisch aufgebautes Zielsystem, welches aus konzernübergreifenden Oberzielen jeweils Unterziele für die einzelnen Konzerneinheiten ableitet. Nur durch ein abgestimmtes Zielsystem lassen sich die einzelnen Konzerneinheiten koordinieren. Ein hierarchisch aufgebautes Zielsystem könnte wie folgt weiter ausdifferenziert werden:



Abb. 14: Konzeption eines Integrierten Zielsystems²³⁵

Ausgehend von einem kommunalpolitisch orientierten Leitbild als Ausgangspunkt für den Zielbildungsprozess für den kommunalen Konzern wird eine Gesamtstrategie entwickelt. Die Gesamtstrategie besteht dabei aus strategischen Entwicklungszielen, strategischen bzw. politischen Handlungsfeldern sowie aus einer Entwicklungsplanung und Zukunftsprogrammen für den kommunalen Konzern.²³⁶ Aus dieser Gesamtstrategie müssen strategische Ziele für alle Konzerneinheiten abgeleitet werden. Die Gesamtstrategie bildet den Ausgangspunkt für die Strategien der Beteiligungen und der Fachbereiche bis hin zu Segment- bzw. Geschäftsfeldstrategien und liefert somit einen langfristigen Orientierungsrahmen. Die strategischen Ziele sollen die Beteiligungen und die Fachbereiche der Kernverwaltung dazu befähigen, einen Beitrag zur Erreichung der Gesamtstrategie auf Konzernebene zu leisten. Darüber hinaus sollen sie die Konzernleitung in die Lage versetzen, die Beteiligungen und die Fachbereiche i.S.d. Konzernleitbildes und der Gesamtstrategie auszurichten und zu steuern. Die strategischen Ziele werden i.d.R. für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahre formuliert. Sie werden in der kommunalen Praxis unter Berücksichtigung der des Zeitraums von Legis-

²³⁵ Eigene Darstellung in Anlehnung an Stadt Mannheim (2009): S. 5.

²³⁶ Vgl. Stadt Mannheim (2009): S. 5 ff.

laturperiode der kommunalen Vertretung umfassen. Die strategischen Ziele sollten, wie alle Ziele, messbar sein und es sollten keine Zielkonflikte bestehen.

Spätestens im Rahmen der strategischen Planung sind möglicherweise auftretende Zielkonflikte aufzulösen. Eine Möglichkeit der Auflösung von Zielkonflikten besteht in der Priorisierung der Ziele. Zwar wird der Zielbildungsprozess top-down angestoßen, allerdings sind die Konzerneinheiten an der Erarbeitung der Gesamtstrategie und der strategischen Ziele intensiv zu beteiligen. In einem Gegenstromverfahren werden die strategischen Ziele „von oben nach unten“ entlang der Hierarchie konkretisiert. Der Operationalisierungsgrad steigt an. In umgekehrter Weise wird ausgehend von den an der Umsetzung beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern „von unten nach oben“ ein progressiver Rücklauf durchgeführt. Dieses wechselseitige Abstimmungsverfahren soll sicherstellen, dass realisierbare Ziele definiert werden.²³⁷ Oftmals ist eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Geschäftspolitik Ausgangspunkt bzw. die strategischen Ziele werden von den Konzerneinheiten initiiert. Es wäre aber wichtig, sich nicht ausschließlich an der bestehenden organisatorischen Struktur des kommunalen Konzerns auszurichten. Ansonsten werden ggf. wichtige Aspekte in einzelnen strategischen Handlungsfeldern nicht aufgegriffen bzw. Ziele verfolgt, die ggf. mit einer niedrigeren Priorität zu versehen sind. Entscheidend ist eine zukunftsgerichtete Umweltanalyse und Analyse des Konzerns, um Stärken und Schwächen und Risiken und Chancen zu ermitteln.

Auf der Grundlage der strategischen Ziele für die Konzerneinheiten haben die Leitungsorgane der Beteiligungen für jedes Jahr einen Wirtschaftsplan inklusive einer Mittelfristplanung aufzustellen. Die Planungen der Fachbereichsleitungen sind im Haushaltsplan abzubilden. Die strategischen Ziele und die Verknüpfung zur Gesamtstrategie sind im Haushaltsplan und in den Wirtschaftsplänen aufzunehmen. Alternativ wäre die Entwicklung eines integrierten Planungsinstrumentes in Form eines Konzernplans anzudenken. Die Haushalts- und Wirtschaftsplanung inklusive der Mittelfristplanung bilden die Basis für die operativen Ziele und Maßnahmen und sind Ausgangspunkt für die Vereinbarung von Zielen zwischen den Leitungen der Beteiligungen und den Fachbereichsleitungen mit den untergeordneten Organisationseinheiten in der jeweiligen Konzerneinheit und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Für den kommunalen Konzern ergibt sich durch ein integriertes Zielsystem ein einheitliches Verständnis über die Zielsetzungen des Konzerns Kommune sowie eine grundsätzliche Verbesserung der Steuerungsfähigkeit. Für die Konzerneinheiten ergeben sich klare Vorgaben durch die Konzernleitung und demzufolge Planungssicherheit. Mögliche Zielkonflikte werden identifiziert und können entschärft werden. Auch für kleinere Kommunen dürfte sich die Vorstellung eines vollständigen und widerspruchsfreien Zielsystems allerdings als anspruchsvoll erweisen.²³⁸

Die Zielerreichung muss permanent unterjährig durch ein Konzerncontrolling überwacht werden. Um die Gesamtstrategie optimal umsetzen zu können, sind die strategischen Ziele den Fachbereichen und Beteiligungen zuzuordnen. Dabei ist es zweckmäßig, die organisatorischen Strukturen so anzupassen, dass die strategischen Ziele optimal verfolgt werden können. Um die Fachbereiche und Beteiligungen zur wirtschaftlichen Verfolgung der gesetzten Ziele zu motivieren, sollte eine weitgehende Dezentralisierung von Ergebnis- und Ressour-

²³⁷ Böllhoff (2011): S. 200 f.

²³⁸ Vgl. KGSt (2000b): S. 24; vgl. Busch (2013): S. 243.

verantwortung vorgenommen werden. Dadurch können die Fachbereiche und Beteiligungen im Rahmen der zugeordneten Ressourcen und vorgegebenen Ziele weitgehend selbstständig über die Aufgabenausführung entscheiden.²³⁹ Dazu ist es erforderlich, neben einer outputorientierten Budgetierung das Kontraktmanagement zu nutzen, indem Ziele zwischen den hierarchischen Ebenen vereinbart werden. Den Hauptkontrakt bildet dabei der ergebnisorientierte Haushalt, der in Fachbereichskontrakte als Vorgaben für die Fachbereiche heruntergebrochen wird. Das Kontraktmanagement sollte nicht auf der Ebene der Fachbereiche und Beteiligungen verharren, sondern bis auf die Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf der Grundlage von Zielvereinbarungen fortgesetzt werden. Die Beteiligungen sind in das Kontraktmanagement zu integrieren und über Zielvereinbarungen zu führen. Zur transparenten Führung der Beteiligungen wäre es erforderlich, vergleichbare Instrumentarien einzusetzen wie zur Steuerung des Kernhaushaltes, nämlich produktorientierte Haushalts- oder Wirtschaftspläne.²⁴⁰ Neben Finanzziele sind Leistungsvorgaben in die Planung für die selbstständigen Aufgabenträger aufzunehmen, deren Erreichung durch ein unterjähriges Gesamtberichtswesen abzugleichen ist.²⁴¹

Die Umsetzung der Strategie erfordert nicht nur den Einsatz entsprechender Instrumente, sondern die Anpassung der Organisationsstruktur, insbesondere der Führung und der Steuerungsunterstützung und die Schaffung der kulturellen Voraussetzungen. Die vorhandene Struktur und Kultur im Konzern wirkt dabei zurück auf die Formulierung der Strategie und deren Umsetzung, sie kann fördernd oder hemmend wirken.²⁴² Um eine Gesamtsteuerung zu ermöglichen, sind die Programme, die Strukturen und die unterschiedlichen Organisationskulturen der Kernverwaltung und der Beteiligungen durch einheitliche Planungsinhalte, ein einheitliches, integriertes Berichtswesen, einheitliche Methoden und Verfahren und einheitliche Symbole miteinander zu verzahnen.

Auch wenn die Erreichung von Sachzielen aufgrund der Gemeinwohlorientierung in der Kommunalverwaltung im Vordergrund steht, sollte die Gesamtsteuerung grundsätzlich unter gleichwertiger Beachtung der Formalziele ergebnisorientiert erfolgen. Ergebnisziele beinhalten die beabsichtigten Wirkungen kommunalen Handelns und die dazu erforderlichen Leistungsziele. Eine Zuordnung der Ressourcen zu den zu erzielenden Ergebnissen und den einzelnen Organisationseinheiten soll auf jeder Ebene stattfinden.²⁴³ Ergebnisse müssen Ausgangspunkt für die Bildung von Budgets werden.²⁴⁴

²³⁹ Vgl. Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ NRW (2009): S. 107.

²⁴⁰ Vgl. Fischer (2008): S. 7.

²⁴¹ Vgl. Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ NRW (2009): S. 110 f.

²⁴² Thom/Ritz (2008): S. 76 ff.

²⁴³ Aus diesem Grund empfiehlt sich auch eine Zuordnung aller Vermögensgegenstände und Schulden bereits bei der Erstellung der ersten Eröffnungsbilanz der Kernverwaltungen.

²⁴⁴ Vgl. Klieve/Knirsch (2010): S. 221.

come beschreibt die langfristigen Wirkungen von Input, Aktivitäten und Output. Man kann den Outcome also als Veränderungseffekt des Outputs charakterisieren, der sowohl positiv als auch negativ sein kann. Effizienz (Wirtschaftlichkeit) des Verwaltungshandelns wird erreicht, wenn der vorgegebene Output mit dem kleinstmöglichen Einsatz an Ressourcen (Input) erstellt wird. Effektivität (Wirksamkeit) liegt vor, wenn der angestrebte Outcome durch geeignete Maßnahmen erreicht wird.

Im Verwaltungsmanagement wird oftmals keine Differenzierung der Wirkungen vorgenommen und grundsätzlich Wirkungen zwar mit „Outcome“ übersetzt, aber im Sinne eines Oberbegriffs verwendet. Wirkung ist das, was die Leistungen der Konzerneinheiten auslösen. Dabei können Wirkungen weiter differenziert werden nach:

- Effect = Unmittelbar beim Einzelnen, einer Zielgruppe oder am Objekt, direkt ersichtlich bzw. nachweisbar, z.B. ein Zuwanderer ist beraten worden, eine Grünfläche ist gepflegt worden.
- Impact = Mittelbar beim Einzelnen oder einer Zielgruppe, abhängig von den Bedürfnissen und Zielen der Personen und ihrer Verhaltensweisen, z.B. der Zuwanderer kennt die Förderangebote in der Kommune, die Anlieger registrieren eine gepflegte Grünanlage.
- Outcome = Mittelbar auf die Gesellschaft oder die Umwelt bezogen, z.B. es herrscht Transparenz auf dem „Markt“ von Unterstützungsangeboten für Zuwanderer, eine Kommune verfügt über attraktive Grünflächen.²⁴⁷

Zieht man von dem Outcome, der von einer Organisation geschaffen wurde, den Outcome ab, der auch ohne die Aktivitäten der Organisation eingetreten wäre, so erhält man den Impact. Faktisch besteht der Impact einer Organisation aus dem von ihm geschaffenen Mehrwert. Man sollte zusätzlich den Unterschied zwischen beabsichtigten und unbeabsichtigten Effekten berücksichtigen.

Wirkungs- und Leistungsziele sind die Voraussetzung, um begründet über die geeigneten und notwendigen Aktivitäten des kommunalen Konzerns entscheiden zu können. Grundsätzlich ist bei jeder Planung und Realisierung von Zielen des kommunalen Konzerns und der Konzerneinheiten jeweils eine Verknüpfung der beiden Zielfelder „Wirkungen/Leistungen“ und „Ressourcen“ erforderlich. Festlegungen in diesen Zielfeldern durchziehen ausgehend vom Leitbild sämtliche Ebenen der Leistungserstellung. Diese bestehen mit jeweils zunehmenden Detaillierungsgrad aus den politischen Handlungsfeldern, den Produkten und den Prozessen.

²⁴⁷ KGSt (2007): S. 8.

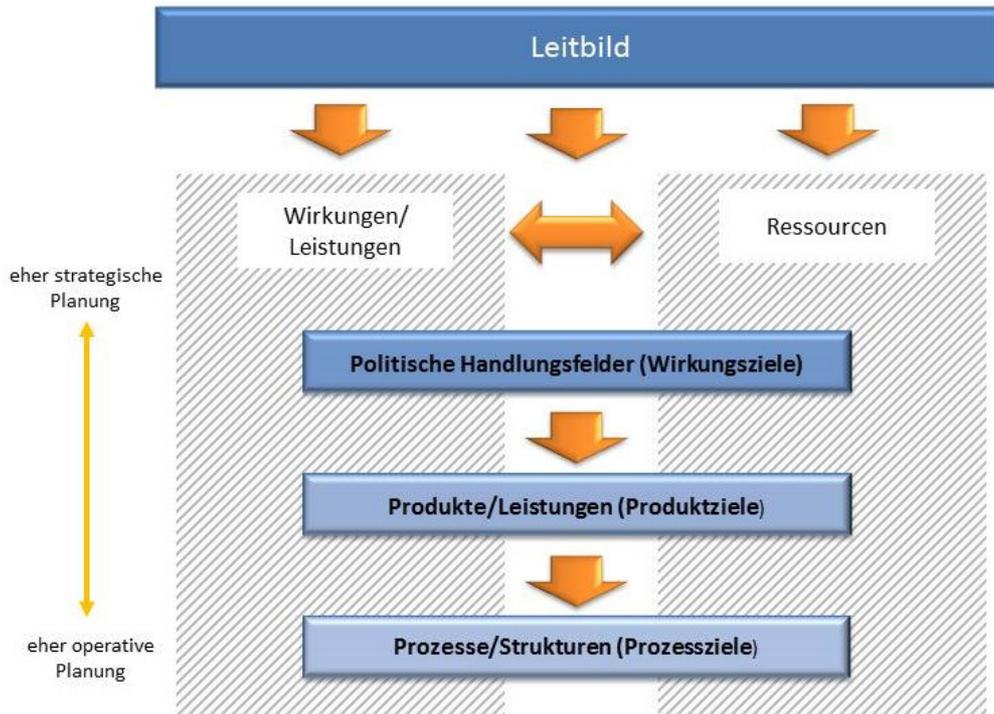


Abb. 16: Zielarten im kommunalen Konzern²⁴⁸

Für die Bildung eines Ziels gelten folgende Grundsätze, die auch unter dem Begriff „SMART“ populär geworden sind²⁴⁹:

- Ziele sollen möglichst konkret und nicht subjektiv formuliert werden.
- Des Weiteren ist es unerlässlich, dass die Ziele messbar sind. Ohne Messung kann es keine Verbesserungen bzw. Steigerungen geben.
- Ziele sollten positiv formuliert sein.
- Die Ziele müssen herausfordernd, aber auch realistisch sein.
- Das Erreichen der Ziele sollte zudem klar mit einem zeitlichen Horizont verknüpft werden.

Schließlich ist es im Rahmen der konkreten und operativen Umsetzung notwendig, dass aus den strategischen Zielen sukzessive und nachvollziehbar mitarbeitergerechte Teilziele hergeleitet werden können. Die Ziele dürfen den betroffenen Leistungseinheiten nicht vorgegeben werden, sie sollten vielmehr das Resultat einer Vereinbarung sein.

3.3.1.2 Operationalisierung von Zielen durch Indikatoren und Kennzahlen

Als eine der Hauptschwierigkeiten der Steuerung mit Zielen gelten die Festlegung von Wirkungen bzw. die Messungen von Wirkungen. Es sind geeignete Indikatoren zur Wirkungsmessung zu entwickeln. Bei betriebsähnlichen Institutionen ist dies vergleichsweise einfa-

²⁴⁸ Lasar (2001): S. 108. (in Anlehnung an Heinz (2000)): S. 99 ff.

²⁴⁹ KGSt (2007): S. 13.

cher als in Institutionen des Sozial- und Bildungsbereichs oder der Zentralverwaltung. Indikatoren stellen die für die Produktsteuerung zentrale Verknüpfung von Zielformulierungen und realisierten Ergebnissen dar. Indikatoren sind Hilfsgrößen, mit denen sich Gegenstände, die sich der direkten oder genauen Messung entziehen, zumindest indirekt oder annäherungsweise beurteilen lassen. Sie sind die beobachtbaren Folgen der Planung und erfüllen folgende Anforderungen:

- Erfassung von Merkmalen, die eine sachliche Verbundenheit zur Planung aufweisen.
- Möglichst eindeutige Zurechenbarkeit des Indikators zur Fragestellung, welche der Ergebnismessung zugrunde liegt.
- Möglichst exakte Erfassung anhand qualitativer und/oder quantitativer Methoden zur Beantwortung der Fragestellung.

Indikatoren können auf der Ebene der Leistungen/Produkte bzw. des Outputs, des Impacts (Reaktion der Zielgruppe) oder des Outcomes (Wirkung im Gesamtsystem) entwickelt werden. Man kann auch eine begriffliche Beschränkung auf eine Differenzierung zwischen Leistungs- und Wirkungsindikatoren vornehmen, wobei letztere auf der Ebene des Impacts angesiedelt werden. Ein Beispiel ist die Umsetzung des politischen Ziels einer Lärmreduktion aufgrund eines Motorfahrzeugverbots im Stadtzentrum. Auf der Ebene des Outputs ergreift das Straßenverkehrsamt Maßnahmen zur Verkehrseinschränkung und -umleitung. Das veränderte Fahrverhalten der Motorfahrzeuglenker kennzeichnet den Impact. Die gesamte Lärmreduktion in der Innenstadt stellt den Outcome dar. Die Ergebnismessung anhand von Leistungsindikatoren kann bspw. die Anzahl eingeleiteter Maßnahmen (Fahrverbote usw.) umfassen. Die Feststellung einer verbesserten Situation anhand von Wirkungsindikatoren beinhaltet die Messung des Impacts (z.B. langsames Fahren) und des Outcomes (gesamte Lärmreduktion). Mit Indikatoren kann die Erreichung bzw. Nichterreichung von gesellschaftspolitischen Zielen abgelesen werden.

Die Indikatoren können mit Kennzahlen quantifiziert werden. Kennzahlen bilden Zustände und Vorgänge in quantitativer und verdichteter Form ab.²⁵⁰ Sie sind besonders geeignet, Beziehungen herzustellen (z.B. Kennzahl: Anteil der Beschäftigten ohne Berufsausbildung an allen Beschäftigten zum Stichtag y) und damit steuerungsrelevante Aspekte schlaglichtartig zu beleuchten, Fragen auszulösen, Analysen anzuregen sowie Entscheidungen vorzubereiten. In der Verwaltungspraxis werden die Begriffe Kennzahl und Indikator zumeist synonym verwendet, da Indikatoren i.d.R. mittels Kennzahlen quantifizierbar gemacht werden.

Die Entwicklung von Leistungsindikatoren verfolgt in erster Linie eine Erfassung der qualitativen, quantitativen, zeitlichen und örtlichen Eigenschaften eines Produkts bzw. einer Leistung. Wirkungsindikatoren auf der Ebene des Impacts und des Outcomes dienen primär einer umfassenden Beurteilung und Bewertung der veränderten Situation und weniger einer exakten Messung im Vergleich zu Outputmessungen, da vielfältige Einflussfaktoren Wirkungen sowie beabsichtigte und unbeabsichtigte Nebenwirkungen erzeugen. In diesem Beispiel können Nebenwirkungen die Verlagerung des Verkehrs oder Zusatzlärm durch Beschleunigung sein. Die Herleitung von Wirkungsindikatoren ist insofern komplex. Wirkungen resultie-

²⁵⁰ Vgl. Jürgens/Hackmann (2013): S. 244.

ren nicht unmittelbar, sondern treten oft mit zeitlicher Verzögerung ein. Eine optimale Beurteilung von Wirkungen erfolgt am besten im Rahmen spezifischer Evaluationen.

Es wird empfohlen, nicht die eigentliche Wirkung auf der Ebene des Outcomes zu messen, sondern die Indikatoren i.S.v. Voraussetzungen oder Rahmenbedingungen zur Wirkungserzielung, vielfach auf der Ebene der Impacts, zu definieren. Anstatt den Gesundheitszustand von Konsumenten tierischer Produkte ermitteln zu wollen, werden z.B. die Inhalte der Wissensvermittlung von Beratungs- und Bildungsstellen regelmäßig untersucht bzw. die Inspektionsergebnisse von Produktionsbetrieben mit den erforderlichen Standards verglichen. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Wirkungsbeurteilung durch Dritte i.S. von Zufriedenheits-erhebungen. Um die Zuverlässigkeit der mittels Indikatoren erhobenen Informationen zu erhöhen, empfiehlt sich die Bildung unterschiedlicher Indikatoren (z.B. Zufriedenheitswerte und Voraussetzungen) bzw. die Anwendung unterschiedlicher Erhebungsmethoden.

Nicht in jedem Fall können die Zusammenhänge zwischen Leistungen und Wirkungen mit Bestimmtheit festgelegt werden, z.B. die Auswirkungen der Wirtschaftsförderung auf das Gewerbesteueraufkommen.²⁵¹ Der Versuchung, Leistungen und Wirkungen in einem linearen Zusammenhang zu betrachten, muss auch unter verstärkter Managementperspektive widerstanden werden, da vielfältige Änderungen der Umwelt und Nebenwirkungen dies i.d.R. unmöglich machen. Insofern dienen die vor diesem Hintergrund entwickelten outputorientierten Instrumente einer systematischeren Erfassung von Zweck-Mittel-Zusammenhängen und daraus abgeleiteter Methoden sowie Vorgehensweisen. Wirkungsziele werden deshalb hinsichtlich des Zielausmaßes nicht immer hinreichend konkretisierbar sein, weil eine mangelnde Informationsbasis eine gesicherte Prognose nicht zulässt oder die Kommunalpolitik über vage, schlecht überprüfbare Formulierungen nicht hinaus will. Dann sollte zumindest eine tendenzielle Richtungsentscheidung erfolgen oder ein Wertekorridor vorgeschlagen werden.

Ein wesentlicher Teil der kommunalen Ziele ist bereits durch gesetzliche Vorgaben und Entscheidungen anderer Verwaltungsebenen vorbestimmt, wobei i.d.R. Handlungsspielräume, insbesondere auf der Prozessebene, verbleiben. Diese sind auf den verschiedenen Ebenen des kommunalen Produktionsprozesses in Abhängigkeit des politischen Handlungsfeldes unterschiedlich groß. Während in einem Handlungsfeld, wie z.B. der kommunalen Wirtschaftsförderung, bereits auf der Ebene der Produkte und Programme erhebliche Gestaltungsfreiheiten bestehen, sind die Produkte und viele Prozesse im Handlungsfeld Sicherheit und Ordnung gesetzlich vorgegeben. Stärkeres Gewicht in dem abgestuften Zielsystem des Neuen Steuerungsmodells erhalten Ziele wie Bürgerfreundlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Mitarbeiterzufriedenheit und Rechtmäßigkeit, die mit den fachlichen-inhaltlichen Zielen zu verknüpfen sind. Das direkte Einbringen der Zielvariable Mitarbeiterzufriedenheit ist nicht unumstritten. Einigkeit besteht darüber, dass die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als wichtige Ressource einer Dienstleistungsorganisation eine besondere Bedeutung hat. Fraglich ist allerdings eine gleichrangige Behandlung mit anderen Formalzielen, da die Mitarbeiterzufriedenheit kein Selbstzweck einer Organisation sein kann.²⁵²

²⁵¹ KGSt (2007): S. 10.

²⁵² Vgl. Schäfer (2011): S. 4.

3.3.1.1 Probleme der Bildung von Zielen im kommunalen Konzern

Die Heterogenität der politischen Handlungsfelder und Produkte und die genannten Zieldimensionen und Zielarten führen zu einem erheblichen Umfang an Zielen und Zielverknüpfungen, die eine Notwendigkeit eines strukturierten Zielsystems offensichtlich machen. Kommunale Dienstleistungen, in denen Leistungen und dadurch ausgelöste Wirkungen nahe beieinanderliegen, sind in einem Zielsystem einfacher zu handhaben als Aufgabenfelder mit komplexeren Produkt-Wirkungsbeziehungen, wie z.B. die Sozial- und Jugendarbeit. Es erscheint sinnvoll, eine Systematisierung in Form einer Zielhierarchie vorzunehmen und ggf. zwischen den Ebenen, die diese Zielhierarchie als Gerüst abbilden, und nach den örtlichen Anforderungen, weitere Zielebenen einzubauen, um die Operationalität und Messbarkeit der Wirkungs- und Leistungsziele zu verbessern und eine weitere Differenzierungsmöglichkeit, wie z.B. nach strategischen und operativen Zielen, zu eröffnen. Die politischen Wirkungsfelder überlappen sich, weisen zahlreiche Schnittstellen untereinander auf und werden durch Maßnahmen in den anderen Wirkungsfeldern i.d.R. berührt. "Die Komplexität liegt unter anderem auch darin, dass die Wirkungen der Verwaltungsleistungen vernetzt und einer endgültigen Evaluation nicht zugänglich sind. Es gilt, ein möglichst widerspruchsfreies Zielsystem aufzustellen, so dass aufgrund des Umfangs und der Komplexität kommunalen Handelns die Prioritäten- und Posterioritätenbildung zu einem bedeutenden Prozessschritt in der Zielfindung wird". „Allerdings ist die Idee eines konsistenten und hierarchischen Zielsystems angesichts der Komplexität des kommunalen Gemeinwesens sowie der vielfältigen Funktionen der Kommunalverwaltung eine Illusion“. Man wird mit Widersprüchen und Dilemmata umgehen müssen, die nicht endgültig gelöst werden können.

Es ist im Prozess der Zieldefinition pragmatisches Vorgehen gefragt. Die Entwicklung von Produkt- und Zielsystematiken muss effizient erfolgen und darf nicht Informationsbedarfe auslösen, die in keinem Verhältnis zum Informationsnutzen stehen. Insbesondere kann der Detaillierungsgrad der einzelnen Produktbeschreibungen durchaus unterschiedlich sein. Politisch wenig relevante Leistungen, die zusätzlich einen nur geringen Finanzbedarf auslösen, bedürfen keiner umfangreichen Leistungsbeschreibung und Zielfestlegung. Ohne ein kommunales Zielsystem können die Anforderungen, Wünsche und Prioritäten aber nicht strukturiert werden, um Aussagen zu treffen, wie die knappen Finanzmittel vor dem Hintergrund der allorts angespannten Haushaltslage am sinnvollsten eingesetzt werden. Ungeachtet der Notwendigkeit strukturierter kommunaler Zielsysteme, darf die ergebnisorientierte Steuerung nicht dazu verleiten, in alle komplexen Wirkungszusammenhänge detailliert einzudringen und entsprechende Vorgaben vorzusehen. Ein solcher Detaillierungsgrad, der sämtliche Handlungsspielräume der organisatorischen Einheiten und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weitgehend ausschaltet, wäre kontraproduktiv zur Implementierung dezentraler Organisation.

Während die Schwerpunktsetzung in den politischen Handlungsfeldern eher dem strategischen Management zuzurechnen ist, erfolgt die Beschäftigung mit einzelnen Produkten und Leistungszielen sowie der Prozessebene i.d.R. im Rahmen des operativen Managements. Nur in Ausnahmefällen werden einzelne Produkte oder sogar Prozessschritte eine strategische Relevanz erhalten. Ebenfalls werden die Wirkungsziele eher langfristig i.S. einer Mehrjahresperspektive orientiert sein und Zielsetzungen auf der prozessualen Ebene üblicherweise kurzfristig erfolgen. Die Vernetzung von strategischem und operativem Management

wird verstärkt durch die Beschreibung von Produktlinien und Produktprogrammen und der Zuordnung von Globalbudgets. Das Zielfeld Ressourcen betrifft in einem unterschiedlichen Detaillierungsgrad sowohl das strategische als auch das operative Management und ist zugleich untrennbar mit dem Zielfeld Wirkungen/Leistungen verbunden. Ergebnisorientierte Steuerung in der kommunalen Praxis kann nur dann gelingen, wenn keine dogmatische Zuordnung der Funktionen und Rollen von Politik und Verwaltung erfolgt.²⁵³ Zwar ist es unstrittig, dass die Politik sich auf die Zielbildung auf der Ebene der politischen Handlungsfelder konzentrieren sollte, während die Verwaltung ihren Schwerpunkt auf der Produkt- und Prozessebene hat, allerdings müssen Ausnahmen als selbstverständlich angesehen werden, da die Politik letztlich das Recht hat zu entscheiden, was ihr wichtig ist. Aber auch die Verwaltung ist gefordert, sich in die strategische Zielentwicklung einzubringen.

3.3.2 Normative Steuerung durch ein Konzernleitbild

3.3.2.1 Begriff und Funktion eines Leitbildes

Im Rahmen des normativen Management werden die zweckorientierten Ziele des kommunalen Konzerns im Umfeld der Gesellschaft und Wirtschaft definiert und den Akteuren im kommunalen Konzern Sinn und Identität im Inneren und Äußeren vermittelt. Das normative Management wirkt in seiner konstitutiven Rolle begründend für alle Handlungen des kommunalen Konzerns.²⁵⁴ Es geht somit um eine grundlegende Klärung des Selbstverständnisses. Dies geschieht oft durch die Entwicklung von Leitbildern. Dieser erste, wichtige Schritt verfolgt den Zweck, dass grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben in allen Konzerneinheiten nach grundlegenden Rahmenbedingungen wahrgenommen werden. Von einem Leitbild, welches insbesondere auch die langfristige Ausrichtung in einzelnen politischen Handlungsfeldern enthält, sind Verwaltungsleitbilder zu unterscheiden. Verwaltungsleitbilder haben primär organisationsbezogenen, verwaltungsinternen Charakter und dienen als Richtschnur für das Handeln der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Verwaltungsleitbilder werden i.d.R. auch von den Verwaltungsmitarbeitern selbst erstellt. Verwaltungsleitbilder sollten in das kommunale Leitbild integriert werden.²⁵⁵ Ein integriertes Leitbild für den kommunalen Konzern hat i.d.R. folgende Bestandteile:

²⁵³ Heinz (2000): S. 187.

²⁵⁴ Bleicher (2011): S. 75.

²⁵⁵ Zur Abgrenzung von den ausschließlich intern ausgerichteten Verwaltungsleitbildern wird für Leitbilder, die die externen Wirkungen abbilden, der Begriff des „kommunalpolitischen Leitbildes“ verwendet; vgl. Burth/Gnädiger (2014b). Ein Beispiel für ein Verwaltungsleitbild findet sich bei Stadt Bückeberg (2014), für ein „kommunalpolitisches Leitbild“ bei Stadt Oldenburg (2014). Wenn von Leitbild in dieser Arbeit die Rede ist, erfolgt ausschließlich der Bezug auf ein integriertes Leitbild, welches sowohl Außenwirkung als auch Innenwirkung beabsichtigt.

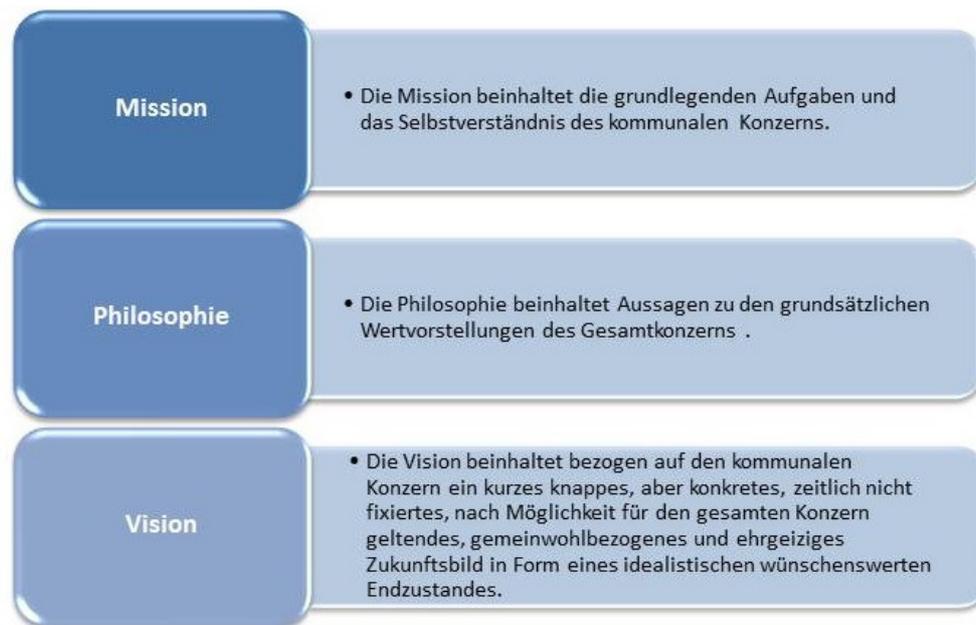


Abb. 17: Komponenten eines Konzernleitbildes²⁵⁶

Kommunale Leitbilder sind ausgestaltete Zukunftsentwürfe, die einen von allen Akteuren, sowohl Bürgerinnen und Bürgern und Institutionen, Gemeinderat, Verwaltungsführung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern getragenen Sollzustand einer bestimmten Verwaltung darstellen.²⁵⁷ Leitbilder wirken sowohl nach innen als auch nach außen und stehen in enger Verbindung zur Organisationskultur. Ein Leitbild besteht aus der Mission, der Philosophie und den Visionen einer Organisation. Die Mission beschreibt die grundsätzlichen Ziele und Aufgaben und das Selbstverständnis. Eine Vision ist ein in knappen Worten formuliertes Zukunftsbild, das eine bestimmte konkrete Orientierungsrichtung für eine Organisation in Form eines idealistischen wünschenswerten Endzustandes vorgibt. Zum Leitbild zählen die Einstellungen bspw. zum Kunden/Bürger, zur Gestaltung der zwischenmenschlichen Beziehungen in der Organisation, zum Wettbewerb oder zur Umwelt. Sie bilden die Grundphilosophie des kommunalen Konzerns. Normen sind selbst entwickelte grundlegende Zielsetzungen, Prinzipien, Spielregeln und Verhaltensstandards und in dieser Form eine Konkretisierung der Philosophie. Sie bezeichnen konkrete Denk- und Verhaltensweisen und schreiben mitunter konkretes Verhalten der Organisationsmitglieder vor.²⁵⁸

Das Leitbild für den Konzern Kommune soll folgende Funktionen übernehmen:

²⁵⁶ Vgl. Lunemann (2005): S. 230 f. Z.T. werden Leitbilder in Bezug auf die Organisationskultur neben den Visionen, Normen, Symbolen als separates Kulturelement betrachtet und mit Mission gleichgesetzt; vgl. Vahs (2012): S. 132 ff.

²⁵⁷ Hopp/Göbel (2013): S. 49.

²⁵⁸ Eine perspektivisch andere Ausgestaltung von Leitbildern findet sich bei Heinz (2000): S. 30 ff. Heinz schlägt eine systematische Entwicklung von Leitbildern anhand der Pfade Programm, Konstitution und Kultur vor und konkretisiert diese anhand verschiedener Profile. In diesem Ansatz sollten allerdings die programmatischen Ausgestaltungen in den politischen Handlungsfeldern einbezogen werden.

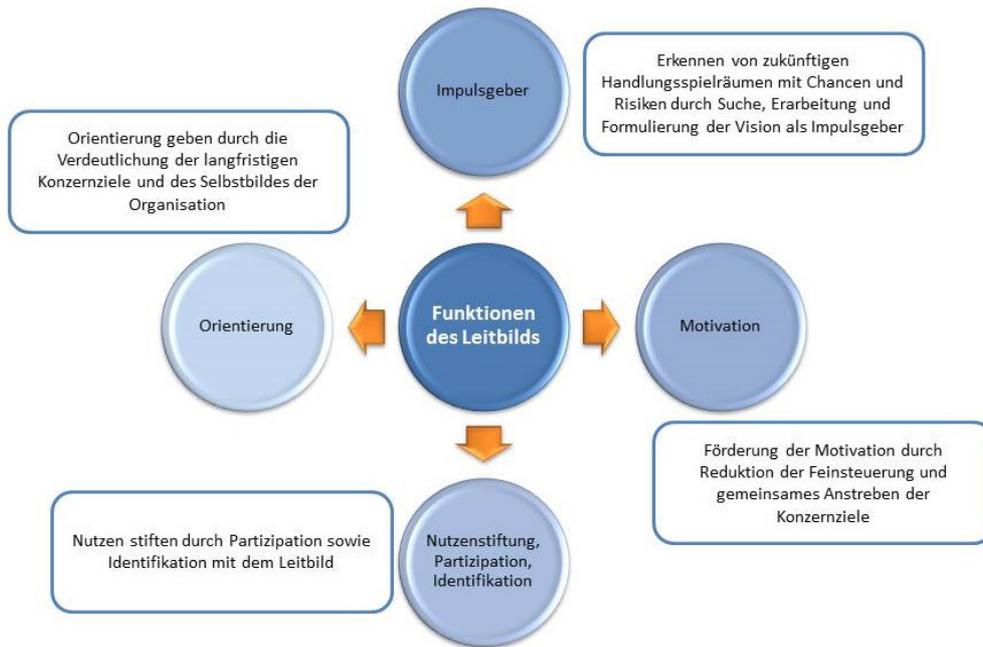


Abb. 18: Funktionen des Konzernleitbildes

Das jeweils örtlich individuell zu erstellende Leitbild ist insbesondere für den Zusammenhalt und die gemeinsame Orientierung der Konzerneinheiten und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich, da es die Basis für die Organisationskultur bildet und daneben Ausgangspunkt für das gemeinsame Zielsystem ist. Bei zunehmender Dezentralisierung und der verstärkten Delegation von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung kommt der Kohäsionsfunktion eines Leitbildes im kommunalen Konzern zur Festigung des Zusammenhaltes der Konzerneinheiten eine große Bedeutung zu.²⁵⁹ Mit einem Leitbild wird sichergestellt, dass alle Konzerneinheiten frühzeitig in das Konzept einer Konzernsteuerung einbezogen werden.²⁶⁰

Kommunale Leitbilder existieren bereits bei zahlreichen Kommunen für die Kernverwaltung. Ebenfalls haben auch Beteiligungen teilweise eigene Leitbilder. Häufig fehlt es aber noch an einem gemeinsamen Leitbild für den kommunalen Konzern.²⁶¹ Ein solches ist aber zwingende Voraussetzung für eine konzernübergreifende Ausrichtung der Konzerneinheiten. Leitbilder für einzelne Fachbereiche und Beteiligungen sind grundsätzlich nicht schädlich, müssen aber inhaltlich ableitbar aus dem Konzernleitbild und widerspruchsfrei zu diesem sein. Neben den hier angesprochenen institutionellen Leitbildern, können folgende weitere Arten von Leitbildern unterschieden werden, die grundsätzlich ebenfalls widerspruchsfrei zum Leitbild des Gesamtkonzerns sein sollten:

- Rollenleitbilder gelten für Funktionsträger oder Berufe, z.B. Leitbild für Führungskräfte.
- Programmleitbilder beschreiben Konzepte aus strategischer Sicht, z.B. für die Modernisierung der Verwaltung

²⁵⁹ Wewer (1998): S. 144.

²⁶⁰ Eigene Darstellung in Anlehnung an Weise (2000): S. 7.

²⁶¹ Vgl. Deutscher Städtetag/PwC (2011): S. 70.

- Fachleitbilder sind Leitbilder für bestimmte fachliche Aspekte, z.B. Leitbild „Nachhaltigkeit“.

3.3.2.2 Entwicklung eines Leitbildes für den kommunalen Konzern

Da die Kommune als Konzernmutter Impulsgeberin für die Zielentwicklung im Konzern ist, kann ein bestehendes Leitbild der Kernverwaltung als Grundlage für die Erstellung eines Leitbilds für den kommunalen Konzern herangezogen werden. Letztlich soll durch das Konzernleitbild ein breiterer Blickwinkel eingenommen werden und die kommunalen Beteiligungen in die Überlegungen zum Leitbild einbezogen werden.

Bei der Entwicklung eines Konzernleitbilds sind alle Akteure einzubeziehen, insbesondere die Einwohnerinnen und Einwohner über Verbände, Vereine oder sonstige Organisationen, aber auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kernverwaltung sowie der Beteiligungen. Durch die enge Einbeziehung der Meinungen und Einstellungen der Akteure erfolgt ein intensiver Austausch der anschließend hilft, dass das Leitbild allen Akteuren bekannt ist und sich die Akteure daran ausrichten.²⁶² Träger des gesamten Diskussions- und Entscheidungsprozesses müssen Politik und Verwaltungsführung sein. Es können drei Phasen der Leitbildentwicklung unterschieden werden:

- Möglichst breite Informationsgewinnung und gemeinsamer Dialog mit allen relevanten Personen und Institutionen über Chancen und Risiken, Stärken und Schwächen und mögliche Konsequenzen daraus.
- Inhaltliche Entscheidung über das Leitbild mit dem Ziel, ganzheitlich-stimmiger Positionen und Profilierungen vor allem durch Politik und Verwaltungsführung als den für die Kommune hauptverantwortlichen Akteuren.
- Breit angelegte Informations-, Vermittlungs- und Umsetzungsaktivitäten zum Leitbild, um eine möglichst breite Orientierungsfunktion und Verbindlichkeit zu erreichen.

Leitbilder können ihre normative Kraft nur dann in strategisches und operatives Handeln umsetzen, wenn sichergestellt ist, dass sich ein Großteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diesen Grundsätzen verpflichtet fühlt und das Leitbild auch zu leben bereit ist. Insofern ist die breite Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine unerlässliche Voraussetzung für die Funktion von Leitbildern.

3.3.2.3 Leitbilder in der kommunalen Praxis

In der Verwaltungspraxis werden die Leitbildinhalte oft intuitiv entwickelt und die Ergebnisse erscheinen nicht selten beliebig. Zudem sind die Formulierungen häufig so allgemein, dass eine verhaltensprägende Wirkung kaum erwartet werden darf. Wenn z.B. nahezu jede Verhaltensweise bei ausreichendem Abstraktionsvermögen durch ein Leitbild abgedeckt wird, kann die Orientierungswirkung nicht allzu groß sein. In der öffentlichen Verwaltung erfüllen Leitbilder oft nicht die in Abb. 18 beschriebenen Funktionen, erweisen sich als bedeutungslos und haben manchmal sogar eine negative Wirkung, weil die in ihnen formulierten Ziele

²⁶² Vgl. Wieselhuber (2008): S. 17.

und Werte von den Beschäftigten nicht als Teil der Managementrealität wahrgenommen werden. Angesichts dieser Probleme empfiehlt es sich, sorgfältig zu prüfen, welche Bedeutung die Entwicklung oder Verwendung eines Leitbildes tatsächlich haben kann oder faktisch hat, was ein Leitbild also in der konkreten Situation bewirken soll und kann und bei der Verwendung dieses Managementinstruments konsequent ziel- und ergebnisorientiert vorzugehen.

Die Notwendigkeit von bewusst entwickelten und vereinbarten Leitbildern ist aber sowohl im öffentlichen als auch im privatwirtschaftlichen Bereich nicht unumstritten.²⁶³ Befürworter weisen zumeist auf die Bedeutung der so genannten „weichen Faktoren“ für den Erfolg einer Organisation und empfehlen ein Leitbild als gemeinsame Handlungsgrundlage.²⁶⁴ Kritiker bestreiten zwar in der Regel nicht die Bedeutung der „weichen Faktoren“, wohl aber ihre Steuerbarkeit und/oder die Wirkungskraft von Leitbildern. Diese Position wird scheinbar dadurch gestützt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Aussagen des Leitbildes oft nicht wiedergeben können und Beteiligte wie Beobachter oft enttäuscht sind, wie wenig ein Leitbild das „tägliche Geschäft“ beeinflusst bzw. verändert hat.

Systematisch bleibt jedoch offen, ob dies auf die generelle Wirkungsschwäche von Leitbildern oder auf ihre mangelhafte Entwicklung und Umsetzung zurückzuführen ist. In absehbarer Zeit ist keine grundlegende Klärung dieser Frage zu erwarten.²⁶⁵ Die Bewusstmachung und Abstimmung von Globalzielen, Spielregeln etc. ist immer dann sinnvoll, wenn diesbezügliche Meinungs- und Verhaltensunterschiede wiederholt zu wesentlichen Konflikten führen, Abstimmungsprozesse deutlich erschweren und gemeinsame Stoßrichtungen blockieren. So macht es für nahezu jede Situation einen Unterschied, ob man die primäre Funktion der Verwaltung überwiegend im normgerechten Vollzug gesetzlicher Aufgaben oder in der bürgerorientierten Gewährleistung von Dienstleistungen sieht. Werden die Bürgerinnen und Bürger eher als Adressat der Kommune oder als Mitgestalterinnen und Mitgestalter betrachtet? Ebenso ist es im Binnenverhältnis von Bedeutung, ob man grundsätzlich eher auf strikte Regelungen und Kontrolle oder auf Delegation von Verantwortung setzt. So nützlich die Klärung solcher Fragen ist, sind Leitbilder gleichwohl nicht zur Lösung akuter Probleme geeignet. Dies hat sowohl etwas mit dem erforderlichen Entwicklungsaufwand mit breiter Beteiligung vieler Akteure zu tun, als auch mit den erst darauf aufbauenden Aktivitäten zur Umsetzung. Krisensituationen erfordern Sofortmaßnahmen. Für die möglichst breite Entwicklung von grundsätzlich und längerfristig, d.h. für 3, 5 oder 10 Jahre gültige Globalziele und Prinzipien, sind akute Krisen nicht der richtige Zeitpunkt. Dagegen kann eine Leitbilddiskussion und -entwicklung der entscheidende Ansatz- und Startpunkt sein, um eine grundlegende und nachhaltige Veränderung der Ziele, Strukturen und Verhaltensweisen einer Kommune einzuleiten oder zu unterstützen. Von einem Leitbild dürfen keine kurzzeitigen und unmittelbaren Ergebnisse auf der Leistungs- oder Wirkungsebene für die Bürgerinnen und Bürger erwartet werden. Die Erarbeitung eines Leitbildes kann jedoch zur längerfristigen Fortentwicklung

²⁶³ Heinz (2000b): S. 118.

²⁶⁴ Besondere Beachtung hat in diesem Zusammenhang die Studie von Waterman, Robert H./Peters, Thomas J. (1983) gefunden. Danach haben erfolgreiche Unternehmen gute Verfahren und Instrumente. Spitzenunternehmen zeichnen sich darüber hinaus durch eine zu ihrer Situation passende und in den wesentlichen Instrumenten abgestimmte Unternehmenskultur aus.

²⁶⁵ Heinz (2000b): S. 118.

bzw. Veränderung der Verwaltung beitragen.²⁶⁶ Vereinzelt wird aber auch vorgeschlagen, Leitbildentwicklungsprozesse, die erhebliche personelle Kapazitäten binden, eher an das Ende von Veränderungsprozessen zu stellen, um die durchgeführten Veränderungen zu dokumentieren und zusammenzufassen.²⁶⁷

3.3.3 Strategische Steuerung

3.3.3.1 Begriff und Elemente strategischer Steuerung

Strategisches Management lässt sich durch folgende Merkmale kennzeichnen:²⁶⁸

- Strategien sind Maßnahmen zur Sicherung des langfristigen Organisationserfolgs. Darunter ist der Plan zur Zielerreichung, die dazu erforderlichen strategischen „Spielzüge“, erkennbare Muster und Abhängigkeiten bisheriger Entscheidungen, die Positionierung der Organisation und ihrer Leistungen in ihrer Umwelt sowie die kollektive Wahrnehmung der Umwelt durch die Organisation zu verstehen.²⁶⁹
- Strategisches Management konzentriert sich auf die Zielerreichung staatlichen Handelns und somit auf die resultierenden Wirkungen von Verwaltungstätigkeiten. Für den Aufbau und die Sicherung von langfristigen Erfolgspotenzialen einer Institution bzw. ihrer Existenzsicherung müssen die künftig wegweisenden Aktionsfelder bearbeitet und das Zielsystem regelmäßig in Frage gestellt werden.
- Strategisches Management versucht künftige Entwicklungen, die für die Institution von Bedeutung sein können, zu erkennen, zu evaluieren sowie in die Zielbildung und Planung einzubeziehen. Die Früherkennung von Chancen, Risiken und Potenzialen im Umsystem der Organisation kann mit unterschiedlichen Verfahren sowie Methoden der Frühaufklärung angegangen werden.²⁷⁰

Die Kernfrage im strategischen Management, die die Konzernleitung beantworten muss, lautet: Was wollen wir in unserer Kommune mittel- und langfristig auf den relevanten Politikfeldern für die Bürgerinnen und Bürger erreichen, und zwar unter Berücksichtigung der Herausforderungen aufgrund der künftig zu erwartenden rechtlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen sowie ökologischen Entwicklungen und der zur Verfügung stehenden Ressourcen?

Strategien sind geplante wichtige Maßnahmenbündel der Organisation zur Erreichung der langfristigen Ziele.²⁷¹ Somit beschreibt die Strategie die langfristige Ausrichtung in den politischen Handlungsfeldern eines kommunalen Konzerns. Wesentliches Ziel einer Kommune ist die Sicherung der stetigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Ein bloßes Nebeneinander von Teilzielen und -strategien einzelner Konzerneinheiten führt jedoch in aller Regel zu keiner effektiven und effizienten Produktion kommunaler Leistungen. Insbesondere entstehen Zielkonflikte, Zielüberschneidungen und Synergieeffekte werden nicht ausreichend genutzt.²⁷²

²⁶⁶ Heinz (2000b): S. 119.

²⁶⁷ Vgl. Schäfer (2011): S. 6.

²⁶⁸ Vgl. Bichsel (1994): S. 122 ff.

²⁶⁹ Vgl. Mintzberg (1987): S. 18 ff.

²⁷⁰ Vgl. Kühn (1980).

²⁷¹ Vgl. Welge/Al-Laham (2012): S. 18.

²⁷² Vgl. KGSt (2000b): S. 12.

Um derartige Risiken zu vermeiden, ist zwingend auf der Grundlage des Leitbildes eine Gesamtstrategie aufzustellen, aus der die Ziele, Interessen und Strategien aller Konzerneinheiten abgeleitet werden.²⁷³

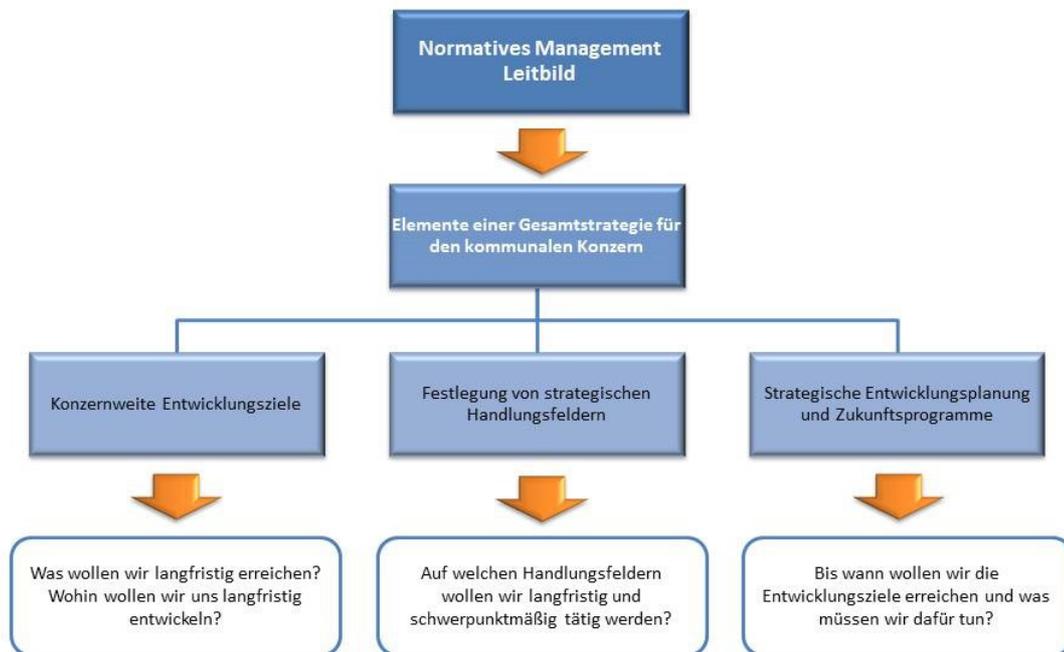


Abb. 19: Elemente einer Gesamtstrategie für den kommunalen Konzern²⁷⁴

Strategische Steuerung entwickelt die langfristigen Zielsetzungen für den kommunalen Konzern, leitet daraus mögliche Planungs- und Entscheidungsvorschläge ab und richtet das Handeln des kommunalen Konzerns an diesen Vorgaben aus.²⁷⁵ Dabei zielt die strategische Steuerung auf die Verbindung von strategischer Planung und Umsetzung sowie auf die organisationsübergreifende Integration unterschiedlicher Funktions- und Prozessperspektiven ab.²⁷⁶ Der allgemeine Zweck der strategischen Steuerung besteht darin, eine kontinuierliche Verbindung zum Leitbild des kommunalen Konzerns herzustellen, eine Konzernkultur zu fördern, die sich mit dem Leitbild und der Gesamtstrategie identifiziert, diese unterstützt und eine klare Fokussierung auf die strategische Agenda des kommunalen Konzerns durch alle Entscheidungen und Aktivitäten hindurch beibehält.²⁷⁷ Die strategische Steuerung setzt somit auf dem Konzernleitbild auf und setzt diese in konkrete und messbare strategische Ziele und Planungen um. Die Erklärungsansätze zum Thema Strategie betonen im Gegensatz zum operativen Management die Langfristigkeit der Überlegungen, die Orientierung an den Konzernzielen, die Anpassungsfähigkeit sowie die Strategie als Führungsaufgabe.

²⁷³ Vgl. Reichard (1997): S. 58.

²⁷⁴ Eigene Darstellung.

²⁷⁵ Vgl. Fiedler (2001): S. 315.

²⁷⁶ Vgl. Naschold/Oppen/Wegener (1998): S. 30.

²⁷⁷ Vgl. Poister/Streib (1999): S. 311.

3.3.3.2 Inhalte strategischer Steuerung

Die Funktion und damit der Erfolg kommunaler Leistungen bestehen weitgehend darin, die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit des örtlichen Gemeinwesens zu fördern und sicherzustellen. Inhaltlicher Kern des strategischen Managements sind strategische Wirkungsziele. Zudem steht Kosteneffizienz im Vordergrund und das Budget ist begrenzt.²⁷⁸

Die Wirkungsziele bilden damit den Kern der strategischen Planung und sind Ausgangspunkt für alle weiteren Schritte des strategischen und operativen Managements.²⁷⁹ Die Gliederung nach strategischen bzw. politischen Handlungsfeldern ist ein erster Schritt zur Systematisierung der kommunalen Produktion entsprechend den gewünschten gesellschaftlichen Wirkungen. Folgende politisch typische Handlungsfelder sind z.B. in einer Verwaltung denkbar und sollen zunächst Anhaltspunkte für die Schwerpunktsetzung des strategischen Managements mittels Wirkungszielen geben.

Strategische Handlungsfelder in der Kommune	
Stadtbild	Arbeit und Wirtschaft
Umwelt	Sport und Erholung
Wohnraum	Soziales
Familie	Schule/Bildung
Einkauf	Kultur
Verkehr	Schutz von Personen, Sachgütern und Rechten

Abb. 20: Strategische Handlungsfelder²⁸⁰

Die Definition und Beschreibung der Handlungsfelder im Rahmen der strategischen Planung können örtlich verschieden sein und eine abgestufte Systematik aufweisen. Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld ist die Zukunfts- bzw. Innovationsfähigkeit der Kommune. Als zusätzliches internes Handlungsfeld kann die Konzernorganisation bzw. Konzernentwicklung herangezogen werden. In dieses Handlungsfeld gehören wichtige strategische Eckpunkte der zukünftigen Organisationsstruktur, wie z.B. politische Richtungsentscheidungen bezüglich einer verstärkten Privatisierung von Leistungen der Verwaltung. Die Ziele in den Handlungsfeldern sollen sich in einem Zielbildungsprozess strikt auf die beabsichtigten Wirkungen konzentrieren und noch keine Verbindung zu etwaigen Produkten und Leistungen aufweisen. Erst auf einer nächsten Ebene der Zielsystematik sind konkrete Leistungsziele für die Produktion der Dienstleistungen zu definieren, die die Verwaltung erreichen soll, um so die angestrebten Wirkungen zu entfalten sowie die Grundlagen für den eigentlichen Produktionsprozess und den Einsatz von Produktionsfaktoren zu bilden. Dadurch gelingt die systematische Anbindung der eigentlichen Leistungserstellung an die langfristigen Wirkungsziele.

²⁷⁸ Vgl. Heinz (2000): S. 93.

²⁷⁹ Vgl. Heinz (2000): S. 97 f.; Busch (2013).

²⁸⁰ Vgl. Lasar (2001): S. 109.

Oftmals sind die Wirkungsziele in den einzelnen Handlungsfeldern Ausfluss der politischen Programme der in der Politik vertretenen Kräfte.²⁸¹

Eine solche Konkretisierung des Leitbildes und der Wirkungsziele durch die Ableitung von Zielen für einzelne Leistungen und Produkte auf der operativen Ebene ermöglicht es, die Wirkungsziele in Handlungsanweisungen für die einzelnen organisatorischen Einheiten umzusetzen. Das Produkt hat damit die wichtige Funktion eines Bindegliedes zwischen den zu erreichenden Wirkungen als abstrakt-politische Zielsetzungen auf einer eher strategischen Ebene, die die beabsichtigten Ergebnisse des Verwaltungshandelns im Interesse der Bürgerin und des Bürgers und i.S.d. Leitbildes widerspiegeln, und der eigentlichen Leistungserstellung bis hinab zur Prozessebene. Die Produktziele und die Produkteigenschaften sind aus den wirkungsorientierten strategischen Zielsetzungen abgeleitet und ermöglichen deren operative Umsetzung. Um sicherzustellen, dass die erforderliche Abstimmung und Vernetzung zwischen der Ebene der Wirkungsziele in den politischen Handlungsfeldern und der operativen Ebene der Leistungserstellung gewährleistet sind, sollten die Wirkungsziele neben den unmittelbaren Leistungszielen in die jeweiligen Produktbeschreibungen aufgenommen werden.

Die Produkte stellen i.d.R. eine Aggregation einzelner Leistungen als Ergebnisse eines Prozesses dar und sollen selbst wiederum gebündelt werden, so dass der Produktplan eine überschneidungsfreie Produkthierarchie enthält. Die Produktebene als Bindeglied zwischen der Ebene der Handlungsfelder und der Prozessebene im Rahmen der beschriebenen Zielsystematik prägt dadurch zusätzliche Verantwortungsstrukturen, die insbesondere hilfreich sind, um die dezentrale Ziel-, Leistungs- und Verantwortungsstruktur anschließend in eine geeignete Aufbauorganisation zu übertragen.

Dabei darf sich allerdings die Steuerung nicht auf die Definition von Produkten reduzieren. Die Gefahr, den Fokus der Konzernsteuerung in der Erstellung eines Kataloges der vorhandenen Produkte zu sehen, besteht insbesondere auch darin, dass die strategische, zukunftsorientierte Sichtweise verloren geht, die dadurch gekennzeichnet ist, dass bestehende Produkte in Frage gestellt werden und eine Öffnung hin zu neuen Produktlinien erfolgt. Der erste Schritt in einer Definition kommunaler Ziele auf der Basis der Zielsystematik muss deshalb top-down erfolgen. Es bietet sich auf der Ebene der Handlungsfelder an, systematisch vorzugehen, indem Wirkungsziele für grob umrissene Handlungs- bzw. Wirkungsfelder als Orientierung herangezogen werden, allerdings ohne enge Vorgaben, die die Innovations- und Zukunftsfähigkeit sowie die kommunalen Entwicklungschancen einschränken. Denn die in der strategischen Zielplanung enthaltene Langfristperspektive muss von einer grundsätzlichen Offenheit des Leistungsangebotes ausgehen, so dass es denkbar ist, dass bestimmte Wirkungsziele noch nicht in Produktziele umgesetzt werden können. Des Weiteren enthalten die Produktziele zum Zwecke der operativen Umsetzbarkeit eine weitaus detailliertere Zielpräzisierung, die den strategischen Zielen nicht widersprechen darf. Neben der fehlenden Berücksichtigung der eigentlichen Wirkungen ist in der kommunalen Praxis oftmals zu beobachten, dass die Produktbildung auf die vorhandene Organisationsstruktur aufsetzt, ohne diese grundsätzlich in Frage zu stellen, so dass eine konsequente Überprüfung der Produktionsprozesse und der Prozessziele unterbleibt. Aus diesem Grunde ist eine Produktkritik

²⁸¹ Vgl. Heinz (2000): S. 98.

erforderlich. Produktkritik fragt periodisch oder anlassorientiert - auf jeden Fall aber systematisch - danach, welchen Wirkungsbeitrag bei welchem Ressourceneinsatz ein Produkt, Projekt oder Produktbündel bringt und ob das erzielte Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis zum Ressourceneinsatz steht.²⁸²

Der Produktrahmenplan der Kernverwaltung, der im Rahmen des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zu beachten ist, kann als Ausgangsgrundlage für die Produktstruktur des kommunalen Konzerns dienen. Dies führt zu folgendem Gesamtproduktrahmenplan.

Gesamtproduktrahmenplan		
01 Innere Verwaltung	07 Gesundheitsdienste	13 Natur und Landschaftspflege
02 Sicherheit und Ordnung	08 Sportförderung	14 Umweltschutz
03 Schulträgeraufgaben	09 Räumliche Planung u. Entwicklung, Geoinformationen	15 Wirtschaft und Tourismus
04 Kultur und Wissenschaft	10 Bauen und Wohnen	16 Allgemeine Finanzwirtschaft
05 Soziale Dienste	11 Ver- und Entsorgung	17 Stiftungen
06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	12 Verkehrsflächen und -anlagen ÖPNV	

Abb. 21: Gesamtproduktrahmenplan²⁸³

Es kann sich die Schwierigkeit ergeben, dass i.d.R. mehrere ausführende Konzerneinheiten an der Umsetzung eines strategischen Ziels beteiligt sein können. Sofern dies der Fall ist, müssen die Aktivitäten der einzelnen Organisationseinheiten aufeinander abgestimmt werden, um eine zielgerichtete Umsetzung des strategischen Ziels zu erreichen.

Eine Darstellung des Zusammenhangs zwischen den Handlungsfeldern und dem einzelnen Produkt und den Konzerneinheiten zeigt folgendes Beispiel:

²⁸² Vgl. Heinz (2000): S. 109 ff.

²⁸³ Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW (2009): S. 105.

Leitbild	Unsere Umwelt werden wir schützen und erhalten										
strategische Ziele	CO ² Reduzierung um 40 % bis 2020 (Basis 1990)										
Maßnahmen	energetisch optimierte Sanierung aller Verwaltungs-, Schul- und Funktionsgebäude bis zum Jahr 2015 Ausbau des Radwegenetzes auf 120 km Sicherung und Ausbau des ÖPNV Anteil regenerativer Energien von mindestens 20 % an der Gesamtversorgung Reduzierung des motorisierten Verkehrs im Stadtgebiet um 10 % und des Schwerlastverkehrs um 20%										
Produktgruppen	<table border="0" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border-bottom: 1px dashed black; padding: 2px;">- Grundstücks- und Gebäudemanagement</td> <td style="border-bottom: 1px dashed black; padding: 2px;">→EB Gebäudemanagement</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px dashed black; padding: 2px;">- Wohnbauförderung</td> <td style="border-bottom: 1px dashed black; padding: 2px;">→Wohnungsbaugesellschaft mbH</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px dashed black; padding: 2px;">- Elektrizitätsversorgung</td> <td style="border-bottom: 1px dashed black; padding: 2px;">→Stadtwerke AG</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px dashed black; padding: 2px;">- Straßen</td> <td style="border-bottom: 1px dashed black; padding: 2px;">→FB Bauen & Wohnen</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">- ÖPNV</td> <td style="padding: 2px;">→Städtische Verkehrsgesellschaft mbH</td> </tr> </table>	- Grundstücks- und Gebäudemanagement	→EB Gebäudemanagement	- Wohnbauförderung	→Wohnungsbaugesellschaft mbH	- Elektrizitätsversorgung	→Stadtwerke AG	- Straßen	→FB Bauen & Wohnen	- ÖPNV	→Städtische Verkehrsgesellschaft mbH
- Grundstücks- und Gebäudemanagement	→EB Gebäudemanagement										
- Wohnbauförderung	→Wohnungsbaugesellschaft mbH										
- Elektrizitätsversorgung	→Stadtwerke AG										
- Straßen	→FB Bauen & Wohnen										
- ÖPNV	→Städtische Verkehrsgesellschaft mbH										

Segment Umwelt

Abb. 22: Verknüpfung der Leitbild-, Strategie-, Maßnahmen- und Produktebene²⁸⁴

3.3.3.3 Prozess der Strategieentwicklung

Bei der Konzeption der strategischen Steuerung geht es um die Integration verschiedener grundlegender Elemente des strategischen Entwicklungsprozesses. Diese Elemente, die in einer ganzheitlichen Konzeption betrachtet und einbezogen werden, sind die Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente. Diese Aspekte sind zunächst jeder für sich zu betrachten und zu analysieren; Sofern dies geschehen ist, werden diese anschließend miteinander abgestimmt und in ein Gesamtbild überführt. Aus der Analyse und anschließenden Synthese der einzelnen Elemente lässt sich ein Gesamtbild von einer strategischen Steuerung skizzieren. Dabei wird angenommen, dass Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente steuerbar und damit gestaltbar sind. Damit wird auch unterstellt, dass über die steuerbaren Elemente ein Wandel initiiert und Veränderungen im kommunalen Konzern ausgelöst werden können. Dieser Wandel ist darauf gerichtet, Fähigkeiten im kommunalen Konzern zu entwickeln und i.S.v. vorgegebenen oder entwickelten Erfolgsmaßstäben zu nutzen.²⁸⁵

²⁸⁴ Vgl. Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 236.

²⁸⁵ Vgl. Schedler/Siegel (2004): S. 99 ff. Vertiefend zu den einzelnen Elementen vgl. Schedler/Siegel (2004): S. 99 ff.; Bertelsmann Stiftung (2007): S. 9 ff.

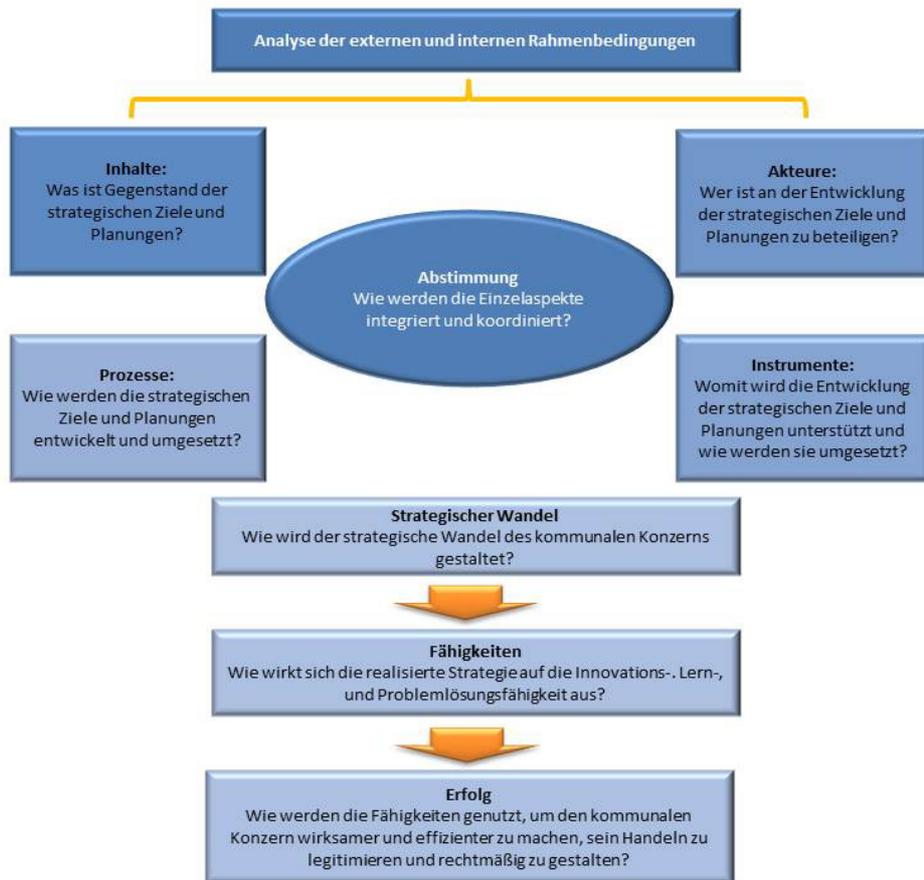


Abb. 23: Konzeption der strategischen Steuerung²⁸⁶

Der strategische Planungsprozess gliedert sich in fünf Hauptelemente: Umweltanalyse, Unternehmensanalyse, strategische Optionen, strategische Wahl und strategische Programme. Die Phasen der Realisation und der strategischen Kontrolle sind Bestandteil des gesamten strategischen Managementprozesses, nicht aber Elemente der strategischen Planung im engeren Sinne.

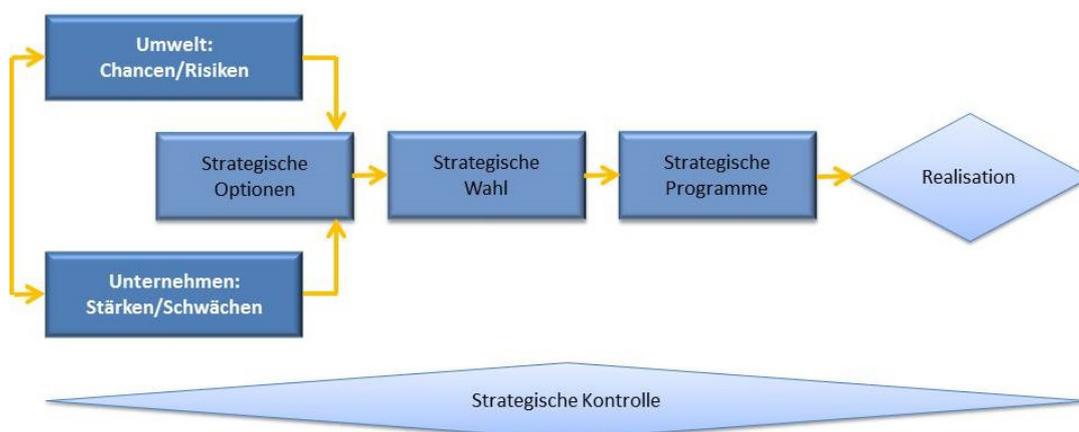


Abb. 24: Schrittfolge des strategischen Managementprozesses²⁸⁷

²⁸⁶ Eigenen Darstellung in Anlehnung an Schedler/Siegel (2004): S. 100.

²⁸⁷ Steinmann/Schreyögg (2005): S. 172.

Jede Strategieplanung baut ihren Selektionsprozess - wie unterschiedlich die Vorgehensweisen im Einzelnen auch sein mögen - auf zwei Grundpfeilern auf, nämlich der Analyse der Umweltsituation und der Analyse der internen Möglichkeiten und Grenzen der Organisation.²⁸⁸ Die strategische Analyse ist das Herzstück jedes strategischen Planungsprozesses, weil sie die informatorischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Strategieformulierung schafft. Im Rahmen der strategischen Analyse sollte sich die Verwaltung auch ein klares Bild über ihre strategische Ausgangslage machen, d.h. es sollte die Entwicklung der finanziellen und strategischen Größen über den Zeitraum der letzten 5 bis 10 Jahre betrachten werden.²⁸⁹

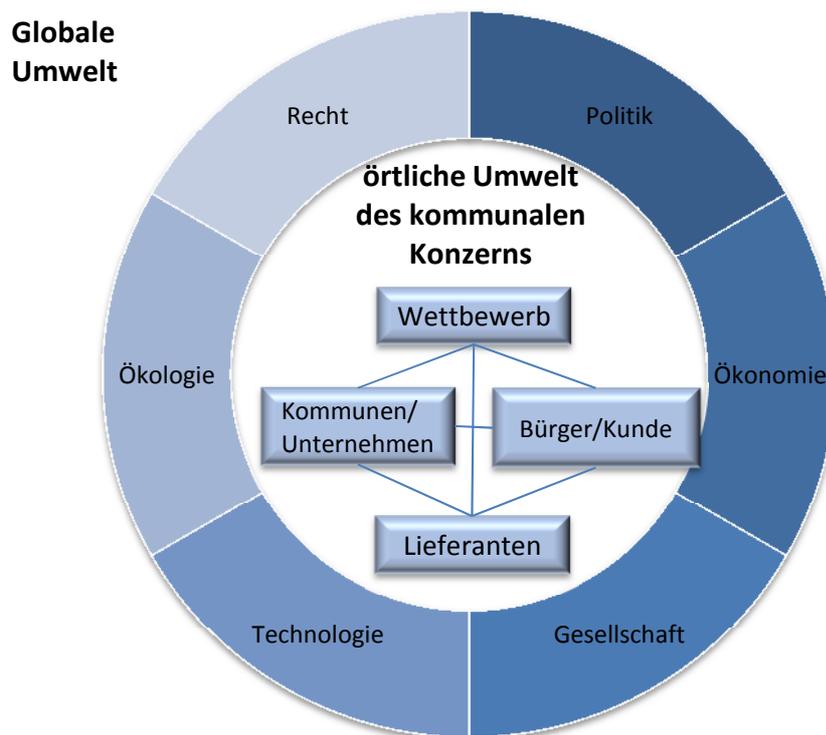


Abb. 25: Externe Umwelteinflüsse auf den kommunalen Konzern²⁹⁰

Aufgabe der Umweltanalyse ist es, das externe Umfeld der Institution daraufhin zu erkunden, ob sich Anzeichen für Risiken ergeben und/oder sich neue Chancen und Möglichkeiten erkennen lassen. Die Umweltanalyse soll sich nicht nur auf das nähere Umfeld des jeweiligen strategischen Handlungsfeldes beschränken, sondern allgemeine Entwicklungen und Trends berücksichtigen. Zur weiteren Umwelt bzw. globalen Umwelt gehören die allgemeine technologische Entwicklung, gesellschaftliche Strömungen und Veränderungen (z.B. Wertewandel), politische Strukturen und ähnliche Faktoren, während für die engere Konzernumwelt insbesondere die Beziehungen zu Bürgerinnen und Bürgern von Bedeutung ist.

²⁸⁸ Steinmann/Schreyögg (2005): S. 172.

²⁸⁹ Gleich/Schentler (2010): S. 33.

²⁹⁰ Eigene Darstellung in Anlehnung an Hungenberg/Wulf (2011): S. 176.

Das Gegenstück zur Umweltanalyse ist die Organisations- oder Ressourcenanalyse. Sie ist auf die interne Ressourcensituation („interne Umwelt“) gerichtet. Hier wird geprüft, welchen strategischen Spielraum die Institution hat und ob sie spezifische Stärken oder Schwächen aufweist, die Auswirkungen auf die Möglichkeit haben, bestimmte Strategien umzusetzen. Zur Ressourcenanalyse gehören aber auch die Erfassung der in einer Organisation entwickelten Kompetenzen und die Bewertung daraufhin, ob sie eine geeignete Basis für das zukünftige Handeln bilden. Sowohl die Umweltanalyse als auch die Organisationsanalyse müssen wegen der Komplexität und Dynamik der Analysefelder als selektive Informationsverarbeitungsprozesse betrachtet werden, sind also immer unvollständig und damit risikobehaftet.

Die Informationen der strategischen Analyse werden im nächsten Schritt zu möglichen, im Rahmen der Gegebenheiten sinnvollen Strategiealternativen verdichtet. Damit soll der Raum der grundsätzlich denkbaren Strategie in Form von strategischen Optionen aufgerissen und durchdacht werden. Aus dem aufgespannten Raum der Alternativen ist schließlich im Rahmen der strategischen Wahl in einem Bewertungsprozess diejenige Strategie auszuwählen, die in Anbetracht der Stärken und Schwächen der Organisation und der zu erwartenden Bedrohungen und/oder Chancen aus der Umwelt den größten Erfolg verspricht. Dabei sind neben den angestrebten Wirkungen auch Fragen der gesellschaftlichen Vertretbarkeit und der Ethik von Bedeutung. Im letzten Schritt des strategischen Planungsprozesses geht es schließlich darum, die praktische Umsetzung der analytisch gewonnenen Handlungsorientierung planerisch vorzubereiten. Dabei kann es nicht um eine vollständige planerische Durchdringung des Aktionsfelds gehen - dies ist bei komplexen Systemen prinzipiell unmöglich -, sondern nur um eine Konkretisierung solcher Maßnahmen, die für die Umsetzung der festgelegten Gesamtstrategie kritisch erscheinen. Es werden schwerpunktartig strategische Programme entwickelt, die eine strategische (Neu-)Orientierung des Handlungsgerüsts ermöglichen sollen. Die strategischen Programme setzen Orientierungspunkte für den operativen Planungs- und Handlungsbereich. Am Ende des Prozesses der strategischen Planung sollten die zu erreichenden Ergebnisse und Wirkungen und die dafür einzusetzenden Ressourcen durch konkrete Zielfestlegungen stehen.

Nicht mehr Gegenstand der strategischen Planung, wohl aber für ihren Erfolg von ausschlaggebender Bedeutung, ist der Realisierungsprozess. Diese sich oft über Jahre erstreckende Planumsetzung ist von so vielen Unwägbarkeiten und Barrieren begleitet, dass sie zum schon sprichwörtlichen Implementationsproblem geriet. Um trotz dieser Schwierigkeiten einen strategischen Erfolg sicherstellen zu können, kam die Forderung nach einem Strategie-Management auf. Damit ist eine Ausdehnung der strategischen Aktivitäten über den reinen Planungsprozess hinaus gemeint, mit dem Ziel, eine (neue) strategische Orientierung im Tagesgeschäft nachhaltig zu verankern. Weiteres Kernstück des strategischen Managements ist die strategische Kontrolle. Kontrolle ist nicht als angehängtes Schlussglied des Managementprozesses zu begreifen, sondern als selbstständiges Steuerungsinstrument, das den Planungsprozess i.S. eines fortlaufenden Monitorings kritisch absichernd begleitet. Planung - und ganz besonders die strategische Planung - ist ein hoch-selektiver Prozess, der eines fortwährenden Korrektivs bedarf, um frühzeitig Irrwege oder Bedrohungen aufzudecken. Neben dem Planungs- und Implementationsprozess ist also ein gleichlaufender Radar zu installieren, der Veränderungsnotwendigkeiten frühzeitig registriert und signalisiert. Die strategische Kontrolle hat deshalb nicht erst nach Vorliegen von messbaren Ergebnissen

einzusetzen, sondern ihre Tätigkeit mit den ersten Festlegungen im Planungsprozess aufzunehmen.

Die strategische Zielsetzung erfordert Überlegungen in Zusammenhang mit den zu erzielenden Wirkungen im betroffenen Umsystem. Das erfordert die Festlegung bestimmter Wirkungsbereiche (Handlungsfelder) durch die Konzernleitung. Sind die Wirkungsfelder und erwünschten Wirkungen bekannt, kann die Konzernleitung die strategischen Ziele festlegen. Die für die strategische Zielbildung notwendigen Kernfragen lauten wie folgt:

- Welchen Wirkungsbereich, welches Umsystem versuchen wir zu beeinflussen?
- Wie schätzen wir die längerfristigen Entwicklungstendenzen in diesem Wirkungsbereich ein?
- Welches Problem muss in diesem Wirkungsbereich gelöst werden?
- Welche Auswirkungen haben die längerfristigen Entwicklungen auf unser Problemfeld?
- Wie sieht der erwünschte „Endzustand“ in diesem Problemfeld aus? Welche Wirkungen sollen ausgelöst werden?
- Welche Einflussmöglichkeiten hat unsere Institution zur Lenkung der problematischen Aspekte in die Richtung des erwünschten Endzustandes?
- Welche Personen und Stellen sind für die konkrete Umsetzung der Ziele in Maßnahmen geeignet und kompetent?

Diese sieben Kernfragen zur strategischen Zielbildung stellen eine gute Ausgangslage für den gesamten Strategieprozess dar.

Der idealtypische Verlauf des rationalen Prozesses der Strategiefindung ist Grundlage für verschiedene Versuche, eine pragmatische Konzeption der strategischen Planung in der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln. Das Konzept von Bryson, welches insgesamt auf das strategische Management in öffentlichen Verwaltungen abzielt, basiert auf einem zehnstufigen Planungsmodell, das als Regelkreis konzipiert ist.²⁹¹

²⁹¹ Bryson (2004).

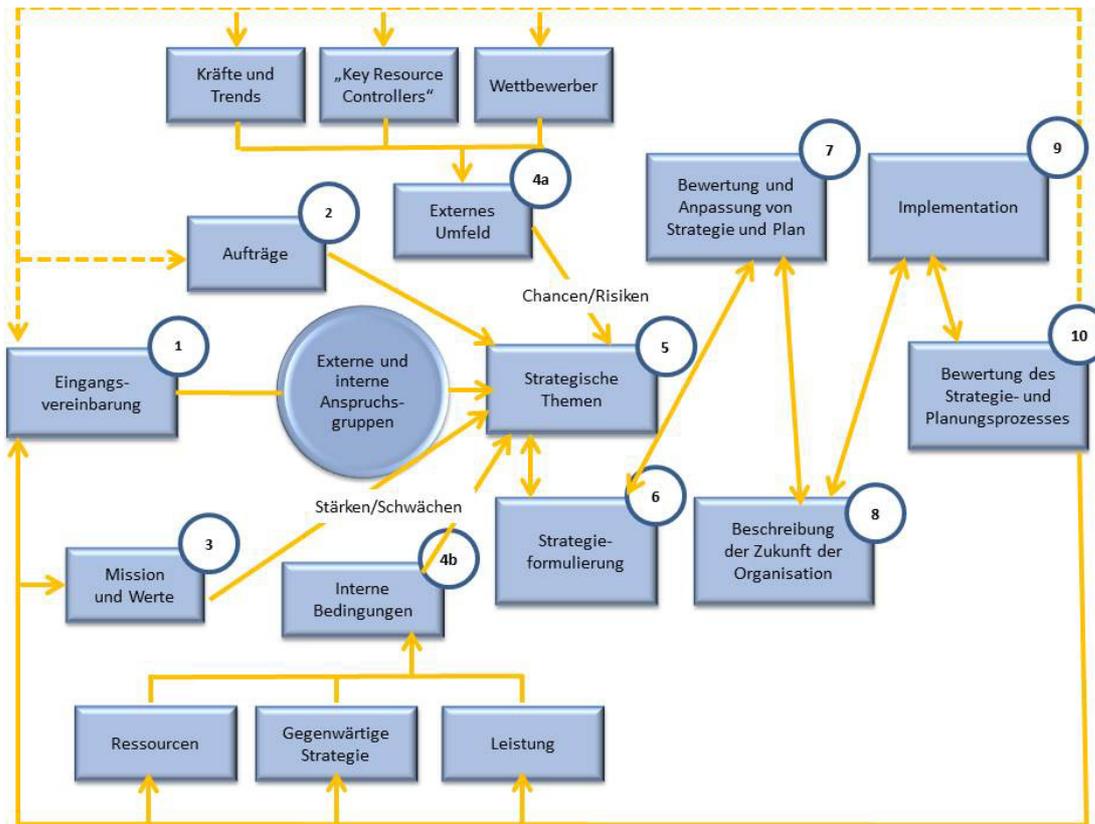


Abb. 26: Zyklus des Strategiewandels²⁹²

Speziell bezogen auf das strategische Management in Kommunen hat die KGSt ebenfalls ein Vorgehensmodell zur Entwicklung strategischer Ziele erstellt.²⁹³

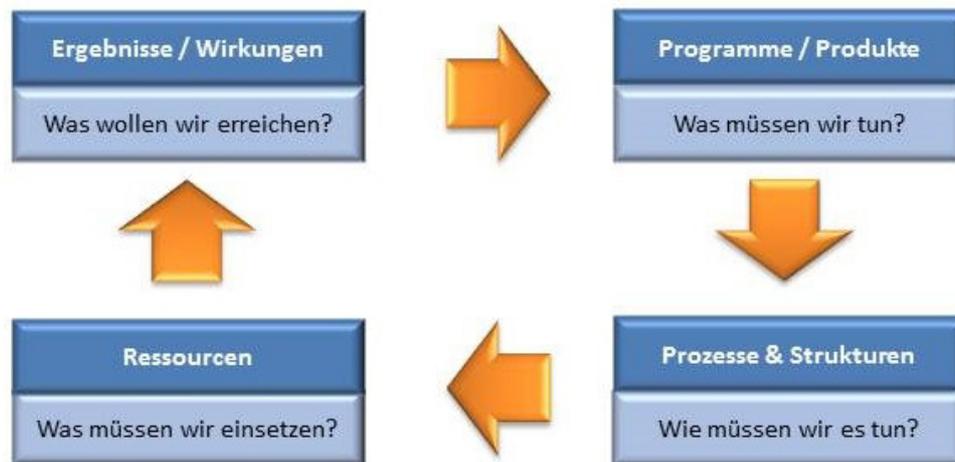


Abb. 27: KGSt Zielfelder der strategischen Steuerung²⁹⁴

Im Rahmen von vier Zielfeldern, die in einem Kreislauf angeordnet sind, werden durch konkrete Fragen Hilfestellungen zur Formulierung von Wirkungszielen und deren Verknüpfung

²⁹² Bryson (2004): S. 33 ff.; Thom/Ritz (2008): S. 57.

²⁹³ Ein umfassendes Fallbeispiel befindet sich in KGSt (2000b).

²⁹⁴ Eigene Darstellung in Anlehnung an KGSt (2000b): S. 9.

mit Ressourcen gegeben. Wirkungen stehen im Zentrum strategischer Entscheidungen und sind durch Fragen und Analysen zu ermitteln. Die strategischen Ergebnis- und Wirkungsziele werden im Zielfeld „Ergebnisse/Wirkungen“ formuliert. Im Zielfeld „Programme/Produkte“ geht es um die Festlegung von Produkten und Programmen, die erforderlich sind, um die Ergebnis- und Wirkungsziele zu erreichen. Im Zielfeld „Prozesse und Strukturen“ geht es um den Abbau intern Schwächen und den Ausbau interner Stärken. Neben Organisationsstrukturen sind insbesondere Personalentwicklung und Technikerunterstützung strategisch zu durchleuchten. Mit dem letzten Zielfeld „Ressourcen“ erfolgt die Verknüpfung des Mitteleinsatzes mit den zu erreichenden Ergebnissen und Wirkungen und Produkten, aber auch mit den Änderungsnotwendigkeiten aus dem Zielfeld „Prozesse und Strukturen“. Sollten die vorhandenen Ressourcen nicht ausreichen, sind Anpassungen in den anderen Zielfeldern erforderlich.

Ein gutes Beispiel in der kommunalen Praxis, ausgehend von einer Vision, im Rahmen einer Strategie Wirkungsziele abzuleiten, liegt in der schottischen Hauptstadt Edinburgh vor²⁹⁵. Ausgehend von der Vision:

Edinburgh is a thriving, successful and sustainable capital city in which all forms of deprivation and inequality are reduced.

werden fünf strategische Leitziele („strategic outcomes“) abgeleitet.

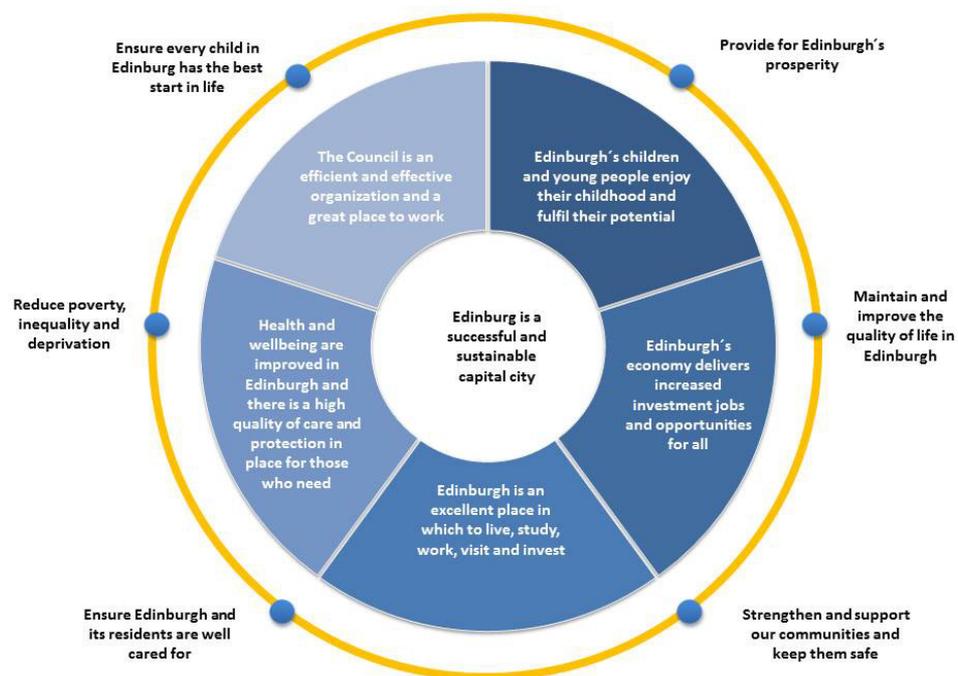


Abb. 28: Vision und strategische Leitziele der Stadt Edinburgh²⁹⁶

Zu jedem strategischen Leitziel werden messbare Wirkungs- bzw. Ergebnisziele formuliert, wie z.B. zum ersten strategischen Leitziel²⁹⁷:

²⁹⁵ Edinburgh, City Council (2012).

²⁹⁶ Edinburgh, City Council (2012): S. 1.

Edinburgh's children and young people enjoy their childhood and fulfil their potential

We aim to:

Increase the

- % of children entering Primary 1 with literacy and numeracy scores of 85 or more
- % of Looked After Children who are looked after at home to 37% by 2014/15
- scores of the lowest attaining 20% of fourth year secondary school pupils to 69 by 2014/15
- % of Looked After Children school leavers who are in an initial positive destination
- % of school leavers who are in positive destinations after leaving school to exceed the national average

Reduce the

- number of children who need to be Looked After to below the national average
- % of Primary 1 pupils who are obese to 8.1% by 2014/15
- % of 15 year olds who are regular smokers to 10% by 2014/15
- % of 15 year olds drinking once a week or more to 15% by 2014/15
- % of 15 year olds who have taken drugs in the previous month to 10% by 2014/15
- number of children referred to the Children's Reporter on the grounds of 'lack of parental Care
- the rate of exclusion for Looked After Children
- P1 class size to a maximum of 25 pupils

Abb. 29: Strategische Ziele im Handlungsfeld Kinder- und Jugendliche Stadt Edinburgh²⁹⁸

Grundsätzlich sind Inhalte des strategischen Managements und Verfahren bzw. Instrumente gedanklich zu trennen. Verfahren und Instrumente, wie z.B. SWOT-Analyse, Szenario-Analyse, Portfolio-Analyse oder Balanced Scorecard sind nur Hilfsmittel zur systematischen Entwicklung und Abbildung von Strategien. Entscheidend ist es, die relevanten strategischen Fragen inhaltlich zu klären und Antworten zu finden.²⁹⁹

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Handlungsfelder einer Kommune dürfen sich Gesamtstrategien nicht in unverbindlichen Aussagen verlieren. Sie müssen eindeutige und handlungsleitende Ziele und Aufträge enthalten und damit ein klares Profil aufweisen. Nur dann können sich nachgelagerte strategische und operative Entscheidungen an der übergeordneten Strategie ausrichten. Zugleich dürfen Gesamtstrategien jedoch nicht zu stark in die Entscheidungsgewalt der Leitung der Konzerneinheiten eingreifen, da ansonsten die Motivation und der Gestaltungswille leiden.

Gefordert ist eine ganzheitliche Ausrichtung und Stimmigkeit der Gesamtstrategie. Gleichwohl werden Gesamtstrategien mit zunehmender Komplexität und Dynamik unwahrscheinlich. Wie kann man zusammenfassen, was in so unterschiedlichen Gebieten, wie Jugendhilfe, Bauleitplanung und Wirtschaftsförderung beabsichtigt ist? Eine Lösung dieser Problematik liegt in der Erarbeitung von Teilstrategien für strategische Handlungsfelder, wobei unter-

²⁹⁷ Edinburgh, City Council (2012): S. 9.

²⁹⁸ Edinburgh, City Council (2012): S. 1.

²⁹⁹ Vgl. Heinz (2000): S. 93.

halb eines wohl zu weitgehenden Integrationsanspruches zwischen den Teilstrategien die wechselseitigen Chancen und Gefährdungen jeweils erkannt und ausgelotet werden können. Die Entwicklung von Teilstrategien in den unterschiedlichen Handlungsfeldern erhöht die Reaktionsfähigkeit der Verwaltung, da sie auf unterschiedliche und sich verändernde Herausforderungen flexibel reagieren kann. Trotz der unterschiedlichen Handlungsfelder müssen Gesamtstrategien eindeutige und handlungsanleitende Ziele und Aufträge haben, um die beabsichtigte Ausrichtung der nachfolgenden strategischen und operativen Entscheidungen sowie Aktivitäten an den Gesamtinteressen und Gesamtzielen der Verwaltung zu ermöglichen.³⁰⁰

3.3.3.4 Probleme strategischer Steuerung

Die vielfach geforderte explizite Trennung zwischen strategischer und operationaler Ebene mit der Zuordnung der Strategie zur politischen Ebene und der operativen Tätigkeiten in die Verwaltung existiert nicht, denn „Operatives“ kann kurzfristig eine politische Bedeutsamkeit erlangen und somit strategische Entscheidungen beeinflussen. Strategisches Management muss spezifisch im Kontext öffentlicher Institutionen und deren Akteure betrachtet werden. Managemententscheidungen unterliegen einem größeren Einfluss politischer Kriterien, und Ziele sowie Indikatoren sind vielfach vage, widersprüchlich und mehrdeutig. Strategisches Management erscheint dann möglich, wenn strategische Ziele auf die zentralen politischen Problemstellungen ausgerichtet sind und dadurch die politische Unterstützung der relevanten Interessensgruppen sichergestellt werden kann oder aber wenn die Verwaltungsführung über eine hohe Reputation betreffend des notwendigen Fachwissens und der Managementfähigkeiten verfügt.³⁰¹

Strategisches Management sieht sich seit jeher mit dem Phänomen des Wandels konfrontiert, man könnte sogar sagen, seine Hauptaufgabe ist das Bewirken von Veränderungen.³⁰² Der öffentliche Sektor leidet aufgrund der Bürokratieentwicklung und der bisher kaum wettbewerbsbedrängten Position unter einem Flexibilitäts- oder Wandlungsdefizit. Eines der grundlegendsten Probleme besteht für Organisationen darin, die Zukunft nicht vorhersehen zu können. Veränderungen in seiner Umwelt sind kaum prognostizierbar. Je weiter man in die Zukunft blickt, auf desto unsicherem Boden steht man. Strategisches Management ist ohne längerfristige Perspektive nicht möglich. Strategische Entscheidungen bedürfen bestmöglicher Annahmen über die Zukunftsentwicklung einer Institution und ihrer Umsysteme. Dieses zentrale Merkmal strategischen Managements widerspricht aber oft der politischen Kultur im öffentlichen Sektor. Politikerinnen und Politiker sowie die Verwaltungsführung reduzieren ihre Perspektive nicht selten auf die gegenwärtige Wahlperiode, und je näher der nächste Wahltermin kommt, desto kurzfristiger wird der strategische Entscheidungshorizont. Diese für die strategische Führung äußerst ineffektive Entscheidungslogik verstärkt sich durch die Übernahme der kurzfristigen Zielperspektive von der Verwaltung. Am stärksten zeigt sich dies bei den Budgetverhandlungen nach dem Jährlichkeitsprinzip. Dies hat zur Folge, dass strategisches Management in Verwaltungen weniger einem zielgerichteten Pro-

³⁰⁰ KGSt (2000a): S. 25.

³⁰¹ Thom/Ritz (2008): S. 53.

³⁰² Vgl. Schedler/Siegel (2004): S. 23.

zess folgt, sondern verstärkt einen inkrementellen Entscheidungsprozess darstellt. Strategische Zielfestlegungen entwickeln sich vielfach während des Entscheidungsfindungsprozesses und sind nicht von Beginn an planbar. Dies erfordert eine größere Flexibilität vom Verwaltungsmanagement hinsichtlich des Personaleinsatzes, der Aufgabenerfüllung, der Responsivität gegenüber Anspruchsgruppen und der laufende Minimierung von Diskontinuitäten bzw. Abweichungen im Rahmen des Strategiefindungsprozesses.³⁰³

Strategisches Management kommt auch in kommunalen Konzernen nicht ohne konzeptionelle Elemente wie Zielvorstellungen und Pläne aus.³⁰⁴ Auf der anderen Seite sind die Grenzen der Managementrationalität zu berücksichtigen.³⁰⁵ Es gibt kognitive, kulturelle und politische Aspekte, die Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung beeinflussen und deshalb bei der Einrichtung des strategischen Managements berücksichtigt und in den konzeptionellen Prozess integriert werden sollten.³⁰⁶

Es findet durchaus ein strategisches Management in den Kommunen statt. Es gibt Analysen zu den Auswirkungen des demografischen Wandels mit der Folge für die Infrastruktur. Es gibt Schul- und Kindertagesstättenentwicklungsplanungen. Strategien bilden sich oftmals heraus, ohne dass bewusst eine strategische Planung durchgeführt worden ist.³⁰⁷ Die unbewussten strategischen Zielsetzungen können als Ausgangspunkt für ein systematisches strategisches Management dienen.³⁰⁸

3.3.4 Operative Steuerung

Die Schnittstelle zwischen dem strategischen sowie dem operativen Management ist fließend. So sind strategische Fragen zum Umgang mit erwarteten Chancen und Risiken oft mit Fragen zu operativen Stärken und Schwächen verknüpft und umgekehrt. Wird strategisches Management als formaler Prozess betrieben und wird auch die Schnittstelle zum operativen Management formalisiert, geschieht dies i.d.R. durch schriftliche Pläne. Diese Pläne haben als Vorgaben für das operative Management einen hohen Stellenwert. In diesem Sinne bilden in den Kommunen zwei Instrumente an der Schnittstelle zwischen dem strategischen und dem operativen Management einen „Plan“:

- Die Gesamtsteuerung des Konzerns wird durch die Konzernleitung auf der Grundlage des Haushaltsplans und der Wirtschaftspläne bestimmt.
- Die Steuerung der Konzerneinheiten wird durch die Konzernleitung auf der Grundlage der den Haushaltplan und die Wirtschaftspläne ergänzenden Zielvereinbarungen i.S.v. Kontrakten gelenkt.

Der Haushaltsplan, die Wirtschaftspläne und die Zielvereinbarungen dienen dazu, die Erkenntnisse und Ergebnisse des strategischen Managements zur Ausrichtung des operativen

³⁰³ Heinz (2000): S. 72 ff.

³⁰⁴ Schedler/Siegel (2004): S. 22.

³⁰⁵ Vgl. Schreyögg (1998); Lombriser/Abplanalp (1998): S. 25 ff.; Eschenbach/Kunesch (1996): S. 16.

³⁰⁶ Schedler/Siegel (2004): S. 22. Vgl. dazu die Klassifikation der Denkschulen des strategischen Managements von Mintzberg; Mintzberg/Ahlstrand/Lampel (2012).

³⁰⁷ Mintzberg/Ahlstrand/Lampel (2012); Schedler/Siegel (2004): S. 115 ff.

³⁰⁸ Vgl. Möller (2013).

Managements zu nutzen. Ausrichtung heißt in diesem Zusammenhang nicht nur Richtungsgebung, sondern auch Motivation, Koordination, Unterstützung und Erfolgskontrolle.³⁰⁹

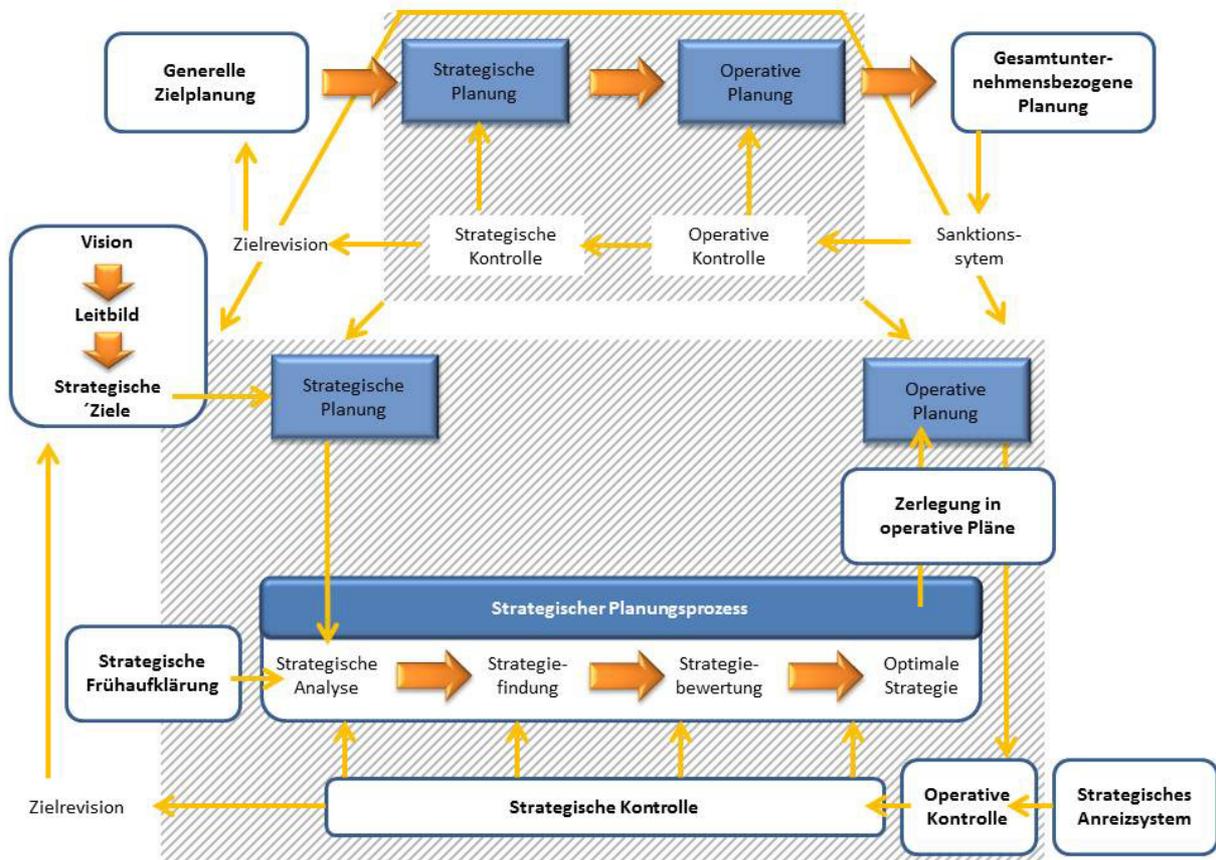


Abb. 30: Zusammenhang normatives, strategisches und operatives Management³¹⁰

Operatives Management ist die Umsetzung der normativen und strategischen Ziele in operationalisierte Produkt- und Leistungsziele sowie zielgerichtete Aktivitäten. Dies ist deutlich mehr als nur der Vollzug von Vorgaben. Im Zentrum steht die Lenkung des täglichen Geschäfts durch Handlungskonzepte und die unmittelbare Gestaltung des Vollzugs. Darüber hinaus gehört zum operativen Management auch eine Entwicklungskomponente. Zum einen ist die Erfüllung strategischer Ziele kein Selbstzweck. Vielmehr geht es um die bestmöglichen Leistungen und Wirkungen für das örtliche Gemeinwesen. Deshalb muss operatives Management mit dem normativen und dem strategischen Management rückgekoppelt werden und Anstoß sowie Träger der Fortentwicklung der Kommune sein. Zum anderen muss das operative Management die Zukunftsfähigkeit des operativen Geschäfts, d.h. seine Effektivität und Effizienz unter ggf. veränderten Zielen und Bedingungen sicherstellen. Lernen, Entwicklung und Flexibilität sind deshalb kritische Erfolgsfaktoren. Das strategische Management soll für das operative Management den Orientierungsrahmen abgeben, es ist insoweit systematisch vorzuordnen. Das operative Management steht in einer instrumentellen Vollzugsfunktion zur strategischen Planung. Dies macht einen wichtigen Teil ihrer Rationali-

³⁰⁹ Heinz (2000): S. 144.

³¹⁰ Baum/Coenenberg/Günther (2007): S. 11.

tät aus, erschöpft sie jedoch nicht. Sie muss auch die Gegenwart und die kurzfristige Überlebensperspektive gegenüber der langfristigen Absicherung des Erfolgspotenzials zur Geltung bringen. Im strategischen Management wird durch die Formulierung strategischer Ziele der allgemeine Zweck der öffentlichen Verwaltung in eine bearbeitbare Form transformiert und ihre planerische Umsetzung in Zweck/Mittel-Ketten ermöglicht. Dabei darf das strategische Management nicht konsequent durchgeplant werden, sondern es muss Handlungsspielraum im operativen System verbleiben, um aufgrund von Komplexität und Unsicherheit flexibel reagieren zu können und die Motivation aufrecht zu erhalten.³¹¹

Dem operativen Management können zwei unterschiedliche Ebenen zugeordnet werden.³¹² Zum einen dient das Produktmanagement der Realisierung der strategischen Wirkungs- und Ergebnisziele.

Felder des Produktmanagements	Gestaltungsparameter
Sortimentsgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandteile eines Produktes (z.B. zusätzliche Informationen) • Qualitätsmerkmale eines Produktes (z.B. Wartezeit)
Preisgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Höhe der Gebühr • Preisdifferenzierung • Zahlungsbedingungen
Distributionsgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrale oder dezentrale Produktion • Komm- oder Gehstruktur • Öffnungszeiten • Nutzung der Technik (z.B. eGovernment)
Kommunikationsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Werbung • Persönliche Information • Publizität • Informations- und Aufklärungskampagnen

Abb. 31: Gestaltungsparameter des Produktmanagements³¹³

Zum anderen erfolgt die optimale Nutzung der Ressourcen durch das funktionale Management. Hier stehen die Felder Personal, Organisation und Information sowie Finanzen im Mittelpunkt. Die öffentliche Verwaltung muss im Rahmen des strategischen Managements eine spezifische Personalpolitik sowie spezifische Organisations- und Informationsstrukturen ausarbeiten, die die Verwirklichung der Strategien fördert. Die strategischen Vorgaben werden im Zielfeld „Prozesse/Strukturen“ festgelegt. Des Weiteren ist die mittelfristige Budgetplanung aus dem Zielfeld „Ressourcen“ zu beachten. In diesem Rahmen erfolgt das funktionale operative Management.

³¹¹ Steinmann/Schreyögg (2005): S. 299 ff.

³¹² Heinz (2000): S. 158.

³¹³ Heinz (2000): S. 159 ff.

3.3.5 Organisatorische Rahmenbedingungen

3.3.5.1 Integration der Steuerungsfunktionen

Die Umsetzung der Strategie erfordert nicht nur den Einsatz entsprechender Instrumente, sondern die Anpassung der Organisationsstruktur, insbesondere der Führung und der Steuerungsunterstützung, sowie die Schaffung der kulturellen Voraussetzungen, d.h. eine möglichst einheitliche Steuerungskultur.³¹⁴ Die vorhandene Struktur und Kultur im Konzern wirken dabei zurück auf die Formulierung der Strategie und deren Umsetzung, sie können fördernd oder hemmend wirken.³¹⁵

Die integrierte Konzernsteuerung muss durch zweckmäßige Steuerungsstrukturen ermöglicht werden. Eine funktionierende integrierte Konzernsteuerung erfordert die Anpassung der Strukturen für die Konzernleitung und die Steuerungsunterstützung bzw. für das Konzerncontrolling. Träger der Konzernsteuerung i.S.e. „Konzernführung“ sind die Kommunalpolitik und die Verwaltungsführung als Konzernleitung. Ebenso wie die Steuerung der Kernverwaltung und die Beteiligungssteuerung zu einer Konzernsteuerung integriert werden, sollten auch die Controllingfunktionen für die Kernverwaltung und die Beteiligungen zu einem Konzerncontrolling zusammengeführt werden, d.h., es sollte eine zentrale Steuerungsunterstützung bzw. ein zentrales Konzerncontrolling installiert werden. Dies erfordert die organisatorische Integration der Aufgaben des Beteiligungsmanagements der Kommune in die Steuerungsunterstützung der Kernverwaltung.³¹⁶ Gleiches gilt für die kommunale Konsolidierungsstelle, in der die Arbeiten zum Gesamtabschluss koordiniert und fachlich durchgeführt werden. Für die Organisation des Konzerncontrollings stehen unterschiedliche Organisationsformen bzw. Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung zur Verfügung.³¹⁷ In kleineren Kommunen bietet sich die Zuordnung des Konzerncontrollings zum Finanzbereich bzw. der Kämmerei an, da im Rahmen der Haushaltsaufstellung auf jeden Fall eine Beschäftigung mit Finanzziele aller Konzerneinheiten zu erfolgen hat. Darin eingeschlossen sind die finanziellen Auswirkungen des Beteiligungsportfolios durch Verlustabdeckungen oder Gewinnzuweisungen. In größeren Kommunen sind eigenständige Organisationseinheiten (z.B. Stabsstellen oder eigenständige Fachdienste) zweckmäßig. Eine Dezentralisierung von spezifischen Aufgaben des Konzerncontrollings auf die Ebene der Fachbereiche kann - wie schon heute regelmäßig im Beteiligungsmanagement praktiziert - sinnvoll sein, um deren Erkenntnisse und Fachinteressen angemessen einzubeziehen.

Das Konzerncontrolling nimmt im Wesentlichen Unterstützungsfunktionen der Konzernleitung wahr. Dazu zählen auch eine zukunfts- und zielorientierte und eine integrierte Steuerung und Kontrolle sämtlicher Organisationseinheiten des kommunalen Konzerns mit Hilfe von Daten und Analysen.³¹⁸ Insbesondere soll das ganzheitlich ausgerichtete Konzerncontrolling im Wesentlichen folgende Aufgaben erfüllen:

- Vorbereitung und Unterstützung der strategischen Planung und Zielentwicklung,

³¹⁴ Vgl. Deutscher Städtetag/PwC (2011): S. 69.

³¹⁵ Thom/Ritz (2008): S. 55 u. 76.

³¹⁶ Vgl. Deutscher Städtetag (2009): S. 13.

³¹⁷ Vgl. Otto et al. (2003).

³¹⁸ Vgl. Scheffler (2005): S. 181.

- Sicherstellung der Ziel- und Ergebnisorientierung während der strategischen Planung und der Strategieimplementierung,
- Integration durch Abstimmung und Koordination der strategischen Planung und Zielentwicklung,
- Koordination der Aufstellung und Analyse des Haushaltes, der Wirtschaftspläne, Einzelabschlüsse und des Gesamtabschlusses,
- systematische und regelmäßige Bereitstellung steuerungsrelevanter und zielgruppenorientierter Informationen,
- Finanz- und Zielerreichungscontrolling auf der Grundlage eines Konzernberichtswe-
sens.³¹⁹

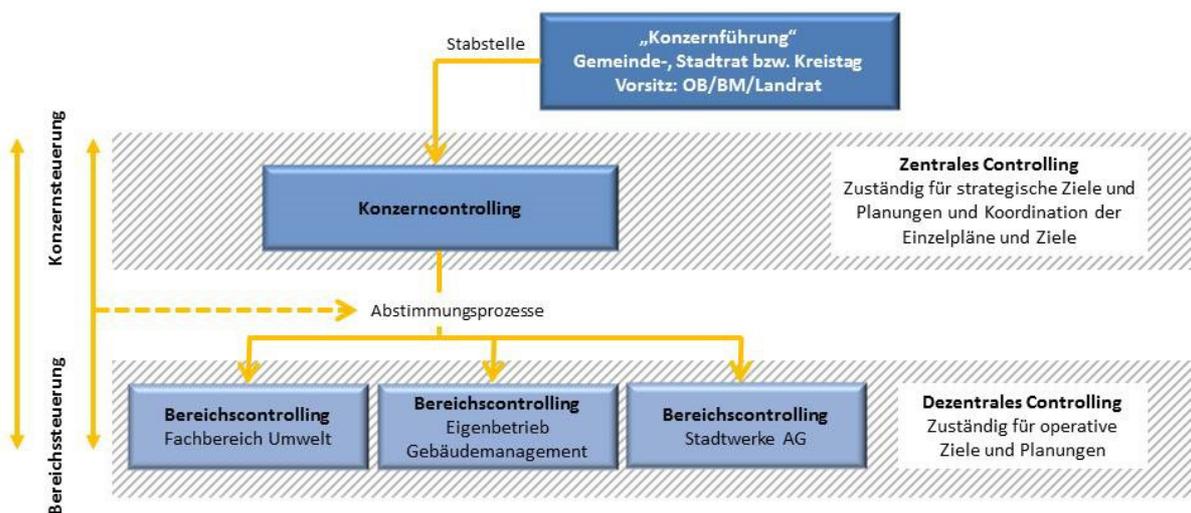


Abb. 32: Aufbauorganisation des Konzerncontrollings³²⁰

3.3.5.2 Steuerungsintensität

Die Steuerungsintensität der Konzernleitung und des Konzerncontrollings können dabei durchaus unterschiedlich ausfallen. Diese sollte sich nicht ausschließlich an der Rechts- und Organisationsform ausrichten. Insbesondere die großen Städte und Landkreise zeichnen sich durch mehrstufige Beteiligungsstrukturen und breit angelegte Aufgabenportfolios aus. Um die i.d.R. eng begrenzten Kapazitäten des Konzerncontrollings zielgerichtet dort einzusetzen, wo es notwendig ist, empfiehlt es sich, die Steuerungsintensität für die Organisationseinheiten des kommunalen Konzerns, ggf. auch für einzelne Segmente der kommunalen Tätigkeit, auf Konzernebene (Handlungsfelder, Aufgabenfelder) festzulegen.

Die Steuerungsintensität richtet sich dabei grundsätzlich nach der kommunalpolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung.³²¹ Die Individualisierung der Steuerungsintensität kann dazu bei-

³¹⁹ Vgl. Lunemann (2005): S. 285 f.

³²⁰ Eigene Darstellung.

tragen, eine Über- oder Untersteuerung in den einzelnen organisatorischen Einheiten des kommunalen Konzerns zu vermeiden. Für Kommunen, die nur über eine geringe Anzahl von Konzerneinheiten verfügen, ist eine Klassifizierung entbehrlich bzw. kann diese weniger detailliert ausfallen. Bei einer erheblichen Anzahl an Konzerneinheiten ist es durchaus sinnvoll, die Beteiligungen und die organisatorischen Einheiten der Kernverwaltung im Rahmen eines Risikomanagements zu klassifizieren, um so die Aktivitäten des Konzernmanagements auf die wesentlichen und wichtigen organisatorischen Einheiten konzentrieren zu können.³²² Eine Stufe der Klassifizierung kann sich im Rahmen einer ABC-Analyse wie folgt vollziehen:

Einteilung Kriterien	Organisations- einheit Kategorie A	Organisations- einheit Kategorie B	Organisations- einheit Kategorie C
Wirtschaftliche Bedeutung	sehr hoch	hoch bis mittel	eher gering
Strategische Bedeutung	groß	Mittel	Gering
Volumen der Investitio- nen für die Infrastruktur	hoch	Mittel	Gering
Öffentliche Beachtung	eher hoch	hoch bis mittel	Gering

Abb. 33: ABC-Analyse zur Festlegung der Steuerungsintensität³²³

Die Einschätzung der Steuerungsintensität gilt zunächst nur für den Planungsprozess und kann sich im Laufe des Controllingprozesses verändern und zu anderen Prioritäten führen. Es kommt grundsätzlich auf die Bedeutung der Abweichungen von der Planung und deren Auswirkungen auf die Zielerreichung an. Im Rahmen des Kontraktmanagements vereinbarte Budgets und Ergebnisziele sind einzuhalten. Differenzen sind durch das Controlling aufzugreifen und zu analysieren.

3.3.5.3 Integration der Verwaltungsaufgaben

Im Rahmen der Beauftragung von Beteiligungen mit der Durchführung kommunaler Aufgaben fallen in der beauftragenden Kommune operative Tätigkeiten an, die mit dem Sammelbegriff der Beteiligungsverwaltung belegt werden, wie z.B. die Betreuung der kommunalen Mandatsträger in den Gremien der Beteiligungen und die Überwachung der Einhaltung rechtlicher Regelungen und Vorgaben, die sich insbesondere aus dem Gesellschaftsrecht oder dem Gesellschaftsvertrag ergeben. Diese sollten ebenfalls durch das Konzerncontrolling im Zuge der angesprochenen Integration des Beteiligungsmanagements in ein zentrales Konzernmanagement wahrgenommen werden. Auch hier gilt es, die übergeordnete Zielstellung

³²¹ Vgl. Baier (2006): S. 13.

³²² Vgl. Hille (2003): S. 131 f.

³²³ Eigene Darstellung in Anlehnung an Otto et al. (2002): S. 104.

für den Konzern Kommune zu berücksichtigen und dementsprechend die Betreuung und Unterstützung von Mandatsträger für alle Konzerneinheiten auszurichten.

In diesem Zusammenhang ist es für eine integrierte Konzernsteuerung unverzichtbar, ein zentrales Akten- und Dokumentenmanagement einzurichten, welches die wesentlichen Daten zur Konzernsteuerung enthält. Dies sind im Wesentlichen:

- (Betriebs-) Satzungen, Gesellschaftsverträge,
- Geschäftsordnungen für Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat, etc.,
- Zusammensetzung der kommunalpolitischen Gremien und Aufsichtsgremien,
- Handelsregisterauszüge,
- Wichtige Unternehmensverträge (z.B. Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge,
- Sitzungsunterlagen und Protokolle zu Rat / Kreistagssitzungen, Aufsichtsrats-/ Verwaltungsratssitzungen, Gesellschafterversammlungen, Ausschüssen sowie
- Gutachten und wesentliche Dokumentationen von Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern, Rechtsanwälten und sonstigen externen Beratern,
- Haushalts- und Wirtschaftspläne, Budgetierungsregelungen,
- Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer/Rechnungsprüfer,
- Dienstanweisungen, Richtlinien, Organigramme,
- Produktplan, Produktbeschreibungen³²⁴

an dieser zentralen Stelle zu führen.

Eine weitere Kernaufgabe des Konzerncontrollings stellt die Sicherstellung formaler Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns in den Organisationseinheiten der Kernverwaltung und in den ausgegliederten Einheiten dar. Neben den Vorschriften des öffentlichen Rechts in Form der Kommunalverfassung, Eigenbetriebsverordnungen oder Satzungen, entfalten auch eine Reihe von privatrechtlichen Vorschriften, wie bspw. das Handelsgesetzbuch oder das GmbH- und Aktiengesetz Wirkung auf den kommunalen Konzern. Insbesondere die Entwicklungen im Beihilfe- und Vergaberecht sowie im Steuerrecht haben die Marktbedingungen für Beteiligungen erheblich verändert und die Risiken privatrechtlicher Betätigung haben entsprechend zugenommen.³²⁵ Zur Sicherstellung der formalen Rechtmäßigkeit, zur Wahrnehmung der Kontroll- und Überwachungsfunktionen und zur Einhaltung dieser ergänzenden Regelungen sind die Kommunen verpflichtet.³²⁶

3.3.5.4 Schaffung von Synergien

Eine wichtige Aufgabe im Rahmen der organisatorischen Gestaltung ist die regelmäßige Überprüfung der Effektivität und Effizienz in den Konzerneinheiten. Dies gilt besonders im Bereich des strategischen Managements bei der Festlegung, ob und welche Konzerneinheit eine kommunale Aufgabe wahrnimmt.³²⁷ Es ist wichtig, bei der Entscheidung zur Bildung von Organisationseinheiten die Ressourceneffizienz durch Aufrechterhaltung oder Schaffung von

³²⁴ Vgl. Otto et al. (2003): S. 106; Hille (2003): S. 108.

³²⁵ Schwarting (2013): S. 195.

³²⁶ Vgl. KGSt (2012): S. 27.

³²⁷ Vgl. den Entscheidungsprozess in KGSt (2010): S. 23.

Synergien nicht zu vernachlässigen. Synergien können auf vielfältige Art und Weise genutzt werden, insbesondere in den Aufgabenfeldern Beschaffung, Informationstechnik, Personal, Rechnungswesen sowie Liquiditätsplanung und Kreditaufnahme.³²⁸ Gerade die Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung führt oftmals auch zur Dezentralisierung von Querschnittsaufgaben. Dies führt zu ineffizienten Strukturen, insbesondere dann, wenn es keine konzernweiten Rahmenregelungen gibt. Die Nutzung von Synergieeffekten zwischen den Konzerneinheiten und den Beteiligungen sollte permanent geprüft und das Ergebnis sollte in einem Synergiebericht niedergelegt werden.³²⁹ Die Schaffung von Synergien in den o.g. Querschnittsbereichen wird durch die Anwendung konzernweiter Richtlinien unterstützt.

3.3.6 Entwicklung einer Konzernkultur

Strukturelle Veränderungen führen nur dann zum Erfolg, wenn sie gleichzeitig mit der Befähigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der Bereitstellung der erforderlichen Rahmenbedingungen stattfinden und einer übergeordneten strategischen Ausrichtung des Konzerns Kommune folgen. Nur dann, wenn alle drei Einflussfaktoren auf die die Organisationskultur gleichmäßig und aufeinander abgestimmt fortentwickelt werden, kann sich eine gemeinsame Organisationskultur im Konzern Kommune herausbilden. Unterstützt werden kann dieser Prozess z.B. durch ein Leitbild, in dem eine stärkere Dienstleistungsorientierung der Kommune vereinbart wird oder ein Beschwerdemanagement implementiert wird, um eine höhere Bürgerzufriedenheit zu erreichen.

Die Konzernkultur wird dabei maßgeblich durch den internen Lernprozess der Konzernakteure und durch Beeinflussungen aus der Konzernumwelt geprägt. Sie ist eine gemeinsam geteilte und symbolisch repräsentierte Überzeugung, die das Selbstverständnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Identität einer Organisation prägen.³³⁰ In einem demokratischen System kann und darf Verwaltung nicht isoliert von der Politik und dem gesellschaftlichen und dem marktlichen Umfeld stattfinden. Dies hat zur Konsequenz, dass eine Veränderung der Verwaltungskultur nicht ohne Berücksichtigung der politischen Kultur erfolgen kann. Um die aufgezeigte Steuerungskonzeption umzusetzen, ist die Entwicklung einer gemeinsamen Kultur im kommunalen Konzern erforderlich. Dies gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, unter denen die einzelnen ausführenden Einheiten und die in ihnen tätigen Führungspersönlichkeiten agieren, sehr schwierig. Eine gemeinsame Kultur erfordert ein Zugehörigkeitsgefühl aller ausführenden Einheiten zur Kommune. Eine gemeinsame Organisationskultur im Konzern können Strategiekonferenzen mit den Führungskräften der Kernverwaltung und der Beteiligungen oder ein gemeinsamer Personalpool, der zu einem Personalaustausch zwischen Kernverwaltung und den Beteiligungen führt, fördern. Hilfreich kann auch eine konzernweite Arbeitnehmervertretung sein. Ebenso können das Konzernleitbild und konzernweite Richtlinien und Standards wie z. B. zur Nutzung von IT oder zur Beschaffung die Konzernkultur fördern. Die Kernverwaltung und die Ausgliederungen sollen sich intern als Einheit fühlen und nach außen hin als Einheit wahrgenommen wer-

³²⁸ Vgl. Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 236.

³²⁹ Vgl. KGSt (2012): S. 49.

³³⁰ Steinmann/Schreyögg (2005): S. 711.

den. Dabei scheint die Schaffung entsprechender Kommunikationsstrukturen eine Schlüsselrolle zu spielen.

Hilfreich ist es auch, wenn es zu personellen Verflechtungen in den Leitungsfunktionen der Konzerneinheiten kommt. Die Mitglieder der Verwaltungsführung übernehmen ganz oder teilweise die Leitungsfunktionen in den vorhandenen Beteiligungen. Aufgrund der begrenzten personellen Kapazitäten wird dies voraussichtlich lediglich für kleine oder mittelgroße Kommunen mit einem überschaubaren Beteiligungsportfolio in Betracht kommen. In kleineren Kommunen ist diese Vorgehensweise nicht unüblich. Eine solche Vorgehensweise birgt allerdings das Risiko von Interessenskonflikten, wenn das unternehmerische Ziel der Beteiligung dem Interesse der Konzernleitung entgegensteht. Dies kann insbesondere bei Minderheitsbeteiligungen auftreten. Auf der anderen Seite kann es sinnvoll sein, die Leitung von Beteiligungen, die nicht die Funktion einer Hauptverwaltungsbeamtin oder eines Hauptverwaltungsbeamten oder einer Beigeordneten oder eines Beigeordneten haben, in die Verwaltungsführung bzw. die Konzernleitung einzubinden.

Abschließend soll mit dem Konzernmodell der Stadt Detmold ein praktisches Beispiel für die Konzernstrukturen und Entscheidungswege in einer mittelgroßen Kommune aufgezeigt werden. Dieses Konzernmodell eignet sich insbesondere für kleinere und mittelgroße Kommunen mit einer überschaubaren Beteiligungsstruktur. In der Stadt Detmold werden bewusst personelle Verflechtungen vollzogen. Mitgliedern der Verwaltungsführung bzw. anderen Führungskräften werden Leitungsfunktionen übertragen. Dadurch kann die Entscheidungsfindung in den Beteiligungen verstärkt an den übergeordneten Zielstellungen des Konzerns ausgerichtet werden. Der Aufbau eines Konzernverständnisses wird auf diese Weise unterstützt. Ebenso kann die kommunale Vertretung ihre Bedeutung als Gesellschafterversammlung für die Beteiligungssteuerung erlangen.

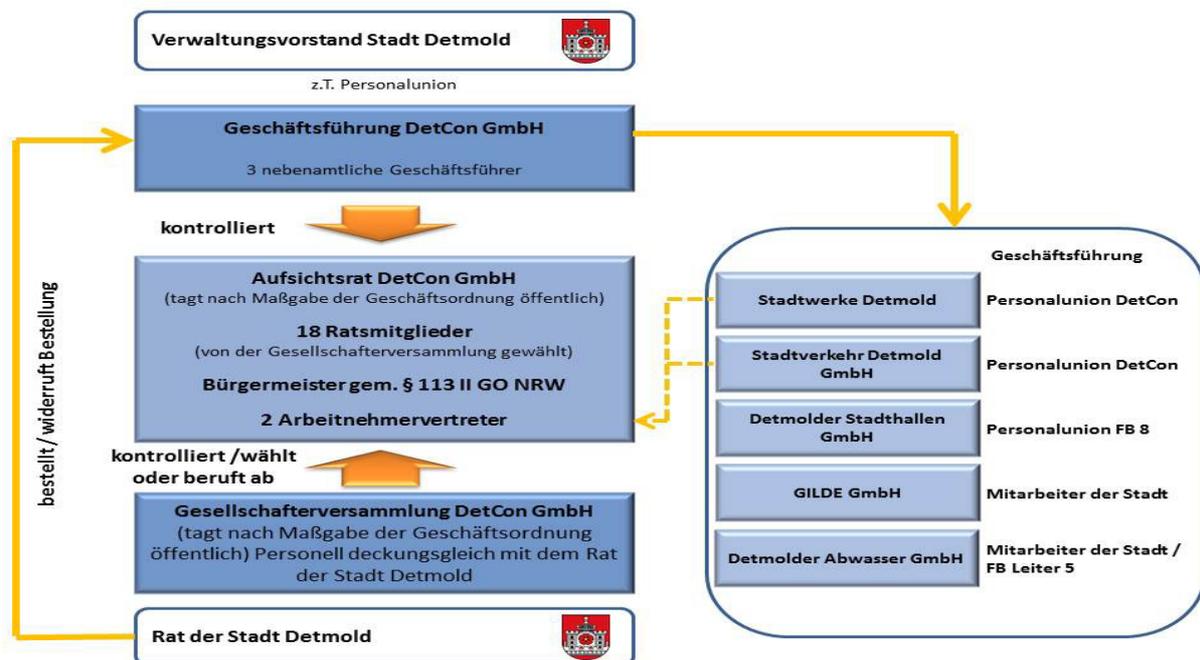


Abb. 34: Konzernmodell der Stadt Detmold³³¹

³³¹ Benkmann (2010): S. 8.

3.4 Steuerungsinstrumente

3.4.1 Überblick

Bezüglich der Planung, der Realisierung der Ziele und der Kontrolle der Zielerreichung und der damit verbundenen Wirkungen gibt es verschiedene Methoden, Verfahren und Instrumente aus unterschiedlichen Disziplinen, die im New Public Management-Ansatz zusammengeführt und in der folgenden Abbildung dargestellt werden:

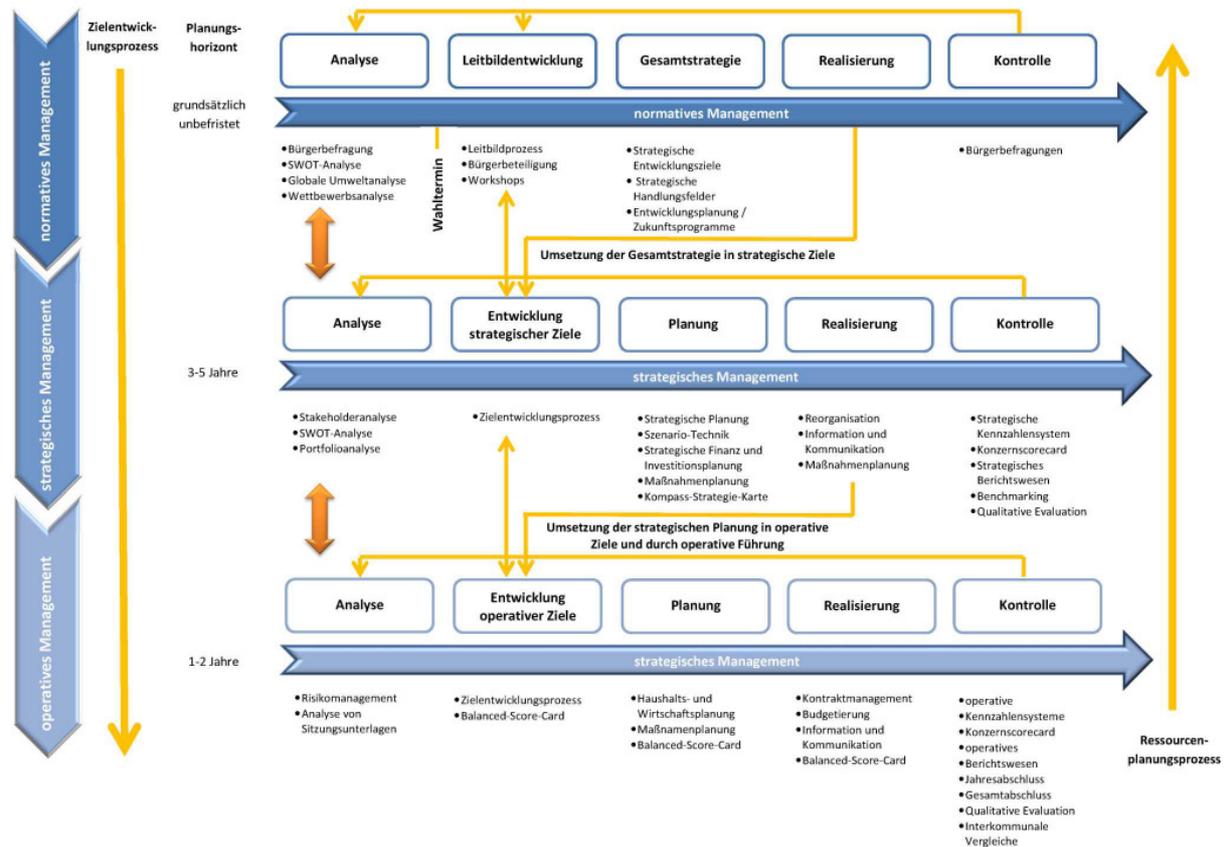


Abb. 35: Methoden, Verfahren und Instrumente in der Konzernsteuerung

Eine trennscharfe Zuordnung zu einzelnen Managementebenen und Managementphasen ist oftmals nicht möglich. In der Literatur und der kommunaler Praxis werden die Methoden, Verfahren und Instrumente oftmals lediglich auf die Kernverwaltung oder auf die Beteiligungen bezogen. Durch die unterschiedliche Möglichkeit, auf Konzerneinheiten Einfluss zu nehmen, kann hier keine direkte Integration stattfinden. In diesem Zusammenhang gibt es unterschiedliche rechtliche Vorgaben zu beachten. Gleichwohl ist eine Verknüpfung und Ganzheitlichkeit der Methoden, Verfahren und Instrumente anzustreben. Als relevante Instrumente für die Konzernsteuerung werden Haushalt, Wirtschaftspläne, Zielvereinbarungen, Einzelabschlüsse, Gesamtabschluss und das Konzernberichtswesen betrachtet. Sie bilden die wesentlichen Informationen zur Planung, zur Ausführung und zur Kontrolle des Steuerungskreislaufes ab.

Das Haushalts- und Rechnungswesen ist wichtiger Datenlieferant für die ganzheitliche und integrierte Konzernsteuerung. Es ist notwendig, die Informationen des Haushalts- und Rechnungswesens in den Konzerneinheiten zu vereinheitlichen und soweit erforderlich, in ein

Konzernrechnungswesen zu integrieren. Im Konzernrechnungswesen werden die entscheidungsrelevanten Daten aus der Kernverwaltung und der Beteiligungen zusammengeführt und weiterverarbeitet. Im Wesentlichen handelt es sich dabei, insbesondere im Anfangsstadium, um finanzwirtschaftliche Daten. Mit der Einführung eines doppisch orientierten Haushalts- und Rechnungswesens verfügen alle kommunalen Aufgabenträger über ein einheitliches Buchungssystem. Damit sind auch die grundsätzlichen Voraussetzungen für ein Konzernrechnungswesen geschaffen. Die in den meisten Bundesländern verpflichtende Aufstellung von Gesamtab schlüssen führt dazu, dass an einer Stelle der Kommunalverwaltung, i.d.R. vom Konzerncontrolling, alle bedeutenden Jahresabschlüsse des Konzerns abgefragt und auf einen einheitlichen Konzernkontenplan übergeleitet werden. Damit liegen zunächst einmal grundsätzlich die notwendigen Ist-Daten vor. Die Erhebung, Analyse und Weiterverarbeitung von finanzwirtschaftlichen Plan- und Ist-Daten stellt die Grundlage für eine Konzernsteuerung dar. In Abhängigkeit von der Größe einer Kommune und vom Verhältnis zwischen Nutzen und Aufwand ist in einem zweiten Schritt zu entscheiden, welche Steuerungsinstrumente installiert werden sollen. Bei der Beantwortung dieser Frage stehen die beiden Hauptverantwortlichen der Konzernsteuerung im Mittelpunkt. Kreistag/Rat und Verwaltungsspitze müssen mit den für sie notwendigen entscheidungs- und steuerungsrelevanten Informationen versorgt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Konzernsteuerung ist damit an ihren Bedürfnissen auszurichten. Es ist naheliegend, dass die vor dem Aufbau eines Konzernrechnungswesens zunächst die Teilsysteme des Rechnungswesens auf ein einheitliches Niveau zu führen sind. Dafür ist neben der entsprechenden Qualifizierung der beteiligten Akteure vor allem für die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften oder eigens definierter Termine dringend erforderlich. Sofern die Kernverwaltung selbst die gesetzlichen oder sonstige Fristen überschreitet, ist es im Konzern kaum durchzuhalten, die Einhaltung von Terminen von den verselbständigten Aufgabenbereichen zu fordern.

3.4.2 Haushaltplan und Wirtschaftspläne

Zwar wird in vielen Bundesländern mit der Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses die Notwendigkeit der Rechenschaftslegung für alle kommunalen Aufgaben mittels eines einheitlichen Instrumentes forciert, gleichwohl fehlt es an einem entsprechenden Äquivalent auf der Planungsseite. Logische Konsequenz der Überlegungen zu einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung ist es, die Methoden, Verfahren und Instrumente der Steuerung anzupassen. Dies würde die Aufstellung eines Gesamtplans genauso voraussetzen, wie die Abbildung der Ergebnisse der Leistungen im kommunalen Konzern durch einen Gesamtab schluss. Des Weiteren wäre eine Integration der Konzerneinheiten in ein Gesamtberichtswesen erforderlich. Durch das entsprechende Instrument eines Gesamtplans würde zusätzlich das Konzernbewusstsein gestärkt. Das Konzept der Konzernsteuerung setzt gedanklich eine Gesamtplanung voraus. Die Plandaten müssen dann in die vorhandenen Instrumente, wie Haushaltplan und Wirtschaftspläne, transformiert werden. Dies setzt zwingend voraus, dass die strategischen Ziele im Haushaltsplan und den Wirtschaftsplänen abgebildet werden. Der Haushaltsplan bildet dann anstelle eines strategischen Gesamtplans die oberste Ebene im Kontraktmanagement des kommunalen Konzerns. Der Haushalt ist

einerseits seit jeher das zentrale Planungsinstrument der Kommunalverwaltung und andererseits rechtlich vorgeschrieben.³³²



Abb. 36: Integration von Kernverwaltung und Beteiligungen³³³

Die Haushaltsplanung sollte dem Rahmen der Konzernsteuerung angepasst werden, da ein akzeptiertes und funktionierendes Haushaltswesen als Planungsinstrument für den Führungsprozess auf der Ebene der Konzernleitung unerlässlich ist. Der historisch gewachsene Einfluss des Haushalts auf Entscheidungen und das Verhalten des politisch-administrativen Systems kann dabei genutzt werden, um die Akzeptanz damit verbundener Neuerungen zu erhöhen.³³⁴ Die rechtlich vorgegebene Ausgestaltung des Haushaltsplans berücksichtigt lediglich die Teilplanungen für die Konzerneinheiten der Kernverwaltung. Beteiligungen finden sich lediglich über den Zuschussbedarf oder die Gewinnabführung im Haushalt wieder. Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Beteiligungen sind dem Haushalt als Anlage beizufügen. Um einem ganzheitlichen und integrierten Konzernmanagement zu genügen, sollte der Haushalt konzernspezifisch ergänzt werden. Dies bedeutet nicht zwingend, dass eine Gesamtergebnisplanung und eine Gesamtfinanzplanung zu erfolgen hat, aber es sollte eine stärkere Anbindung der Pläne der Beteiligungen dahingehend erfolgen, dass deutlich wird, wie die Beteiligungen in die Gesamtstrategie eingebunden sind und welche strategischen Ziele sie verfolgen.³³⁵ In den Wirtschaftsplänen der Beteiligungen sind abgeleitet aus den Planungsdaten des Haushaltes die anzustrebenden Wirkungs-, Leistungs- und Finanzziele der Beteiligungen auszuweisen und um ggf. zusätzliche Leistungs- und Finanzplanungsda-

³³² Vgl. Bals/Fischer (2014): S. 9.

³³³ Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 238.

³³⁴ Peper (2013): S. 265. Allerdings kann dem entgegen gehalten werden, dass die Änderung der Informationsgrundlagen von der Politik nicht unbedingt positiv gesehen wird, insbesondere, wenn eine umfangreiche Einarbeitung erfolgen muss; Gärtner (2013): S. 253.

³³⁵ Peper (2013): S. 278.

ten zu erweitern.³³⁶ Des Weiteren ist eine Gesamtplanung der Investitionen im Konzern und der Liquidität anzustreben.

3.4.3 Konzernberichtswesen

Das Konzernberichtswesen ist ebenso vielfältig wie die Konzernstrukturen und das Aufgabenportfolio des kommunalen Konzerns selbst. Zum einen ergeben sich durch rechtliche Vorschriften, wie bspw. bei der Erstellung des Gesamtabchluss und des dazugehörigen Gesamtlageberichtes bzw. Konsolidierungsberichts oder des Beteiligungsberichts entsprechende Pflichten zur Erstellung von Berichten. Auf der anderen Seite ergibt sich aus der Notwendigkeit, die relevanten Informationen zur Konzernsteuerung zusammenzustellen, ein zwingendes Erfordernis, geeignete Strukturen des Konzernberichtswesen zu schaffen. Nachfolgende Abbildung gibt eine Übersicht der möglichen Berichtsarten des kommunalen Konzernberichtswesens.

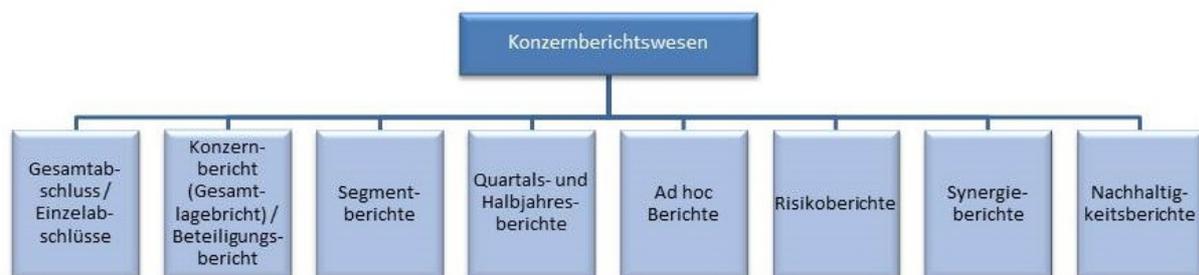


Abb. 37: Bestandteile des Konzernberichtswesens³³⁷

Das Konzernberichtswesen soll die Konzernführung und die politischen Gremien zeitnah und bedarfsorientiert über die laufende Entwicklung im kommunalen Konzern unterrichten, es stellt somit die entscheidungsrelevanten Informationen für die Konzernspitze zur Verfügung. Die Konzernberichte sollten die größtmögliche Transparenz über die Ergebnisse der Kernverwaltung und der ausgegliederten Aufgabenbereiche herstellen und somit auch die Kontrolle sämtlicher Organisationseinheiten unterstützen. Ein weiterer Anspruch an das Konzernberichtswesen besteht darin, die Fülle an Informationen im Hinblick auf die Steuerungsrelevanz zu komprimieren und zu strukturieren.³³⁸

In Abhängigkeit von der Steuerungsebene und den verantwortlichen Entscheidungsträgern sind Berichtsarten, -inhalte und Termine festzulegen. Wesentlicher Aspekt für die Aufnahme von Daten in einen Bericht sollte das Kriterium der Steuerungsrelevanz für den jeweiligen Berichtsempfänger sein. Die berichteten Daten müssen so aktuell sind und Berichtstermine sind so festzulegen, dass der Berichtsempfänger ausreichend Gelegenheit zur Analyse der Daten und Beeinflussung der Ziele bis zum Ende der Planungsperiode hat. Grundlage für den Aufbau eines Konzernberichtswesens ist ein IT-gestütztes, modernes und leistungsfähig-

³³⁶ Vgl. Kelbling (2000): S. 60. Dazu müssen die strategischen Ziele der strategischen Gesamtplanung in den Haushalt aufgenommen werden.

³³⁷ Eigene Darstellung.

³³⁸ Vgl. Heiling/Lasazik (2010): S. 271.

ges Konzerninformationssystem.³³⁹ Dies ermöglicht den Berichtsempfängern zeitnah und mit geringem Aufwand an die erforderlichen Daten zu gelangen.

3.4.1 Gesamtabschluss

Nach dem neuen kommunalen Haushaltsrecht sind die Kommunen verpflichtet, die Jahresabschlüsse der Kernverwaltung und der Beteiligungen zu einem Gesamtabschluss (Konzernabschluss) zu konsolidieren, um die finanzielle Lage der Kommunen zusammenfassend darzustellen und so in ihrer Gesamtheit betrachtungs- und beurteilungsfähig zu machen.³⁴⁰ Mit dem Gesamtabschluss soll ein verbesserter Gesamtüberblick über die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Kommune erreicht werden. Nach der Einheitstheorie soll die Lage der Kommune einschließlich ihrer Beteiligungen so dargestellt werden, als ob es sich um eine rechtlich selbständige Organisationseinheit mit rechtlich unselbständigen Teileinheiten handelt.³⁴¹ Nur mit der vollständigen Abbildung von Vermögen, Schulden, Aufwand und Ertrag aus Sicht des Gesamtkonzerns ist eine Gesamtbeurteilung der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gebietskörperschaft möglich.³⁴² Der Gesamtabschluss dient zunächst dem Ziel der Dokumentation und Rechenschaftslegung. Er soll aber auch der Konzernleitung im Rahmen der strategischen Planung Informationen zur Lage des kommunalen Konzerns vermitteln und ihnen Hinweise auf Schwachstellen und Handlungsbedarfe geben. Um den Gesamtabschluss für die Konzernsteuerung besser zu nutzen, wäre es erforderlich, ihn einerseits in das Konzernberichtswesen zu integrieren, d.h. es werden einerseits unterjährige Analysen durchgeführt und andererseits werden die Plandaten, sowohl Finanz- als auch Wirkungs- und Leistungsziele im Gesamtabschluss aufgenommen. Ebenso wäre zu überlegen, ob, genauso wie im Rahmen der strategischen Planung, die Daten entsprechend für strategische Handlungsfelder und/oder Produktbereiche aufbereitet werden können.

Die Erweiterung des Gesamtlageberichts um eine Segmentberichterstattung kann diese Informationsdefizite beheben. Die Segmentberichterstattung ist jedoch kein verpflichtender Bestandteil des Gesamtabschlusses im kommunalen Haushaltsrecht. Die Zielsetzung der Segmentberichterstattung besteht darin, die steuerungsrelevanten Informationen über die Segmente der kommunalen Handlungs- und Aufgabenfelder bereitzustellen und somit den Einblick in die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage sowie die Chancen- und Risikosituation der einzelnen Segmente zu verbessern.³⁴³ Die Segmentberichterstattung ist ein geeignetes Instrument für eine regelmäßige Aufgabenkritik sowie für die Überprüfung der Zielerreichung hinsichtlich der Sachziele.³⁴⁴ Darüber hinaus ermöglicht die Segmentberichterstattung einen Überblick über den Ressourcenverbrauch einzelner Produkt- und Aufgabenbereiche, auch dann, wenn diese von verschiedenen Organisationseinheiten wahrgenommen werden. Die Segmentberichterstattung kann ferner im Rahmen der Konzernsteuerung eingesetzt werden, indem sie in den Planungsprozess einbezogen wird und als Grund-

³³⁹ Vgl. Heiling/Lasarik (2010): S. 271.

³⁴⁰ Vgl. Innenministerium Niedersachsen (2003): S. 4.

³⁴¹ Vgl. Lasar/Fischer (2010): S. 145.

³⁴² Vgl. Dörschell/Schulte/Heck (2007): S. 4.

³⁴³ Vgl. Pellens/Engstermann/Küting/Riemenschneider (2013): S. 270.

³⁴⁴ Vgl. Srocke (2002): S. 34.

lage für die ergebnisorientierte Budgetierung dient.³⁴⁵ Die folgende Abbildung soll die Bildung von Segmenten auf Konzernebene verdeutlichen.

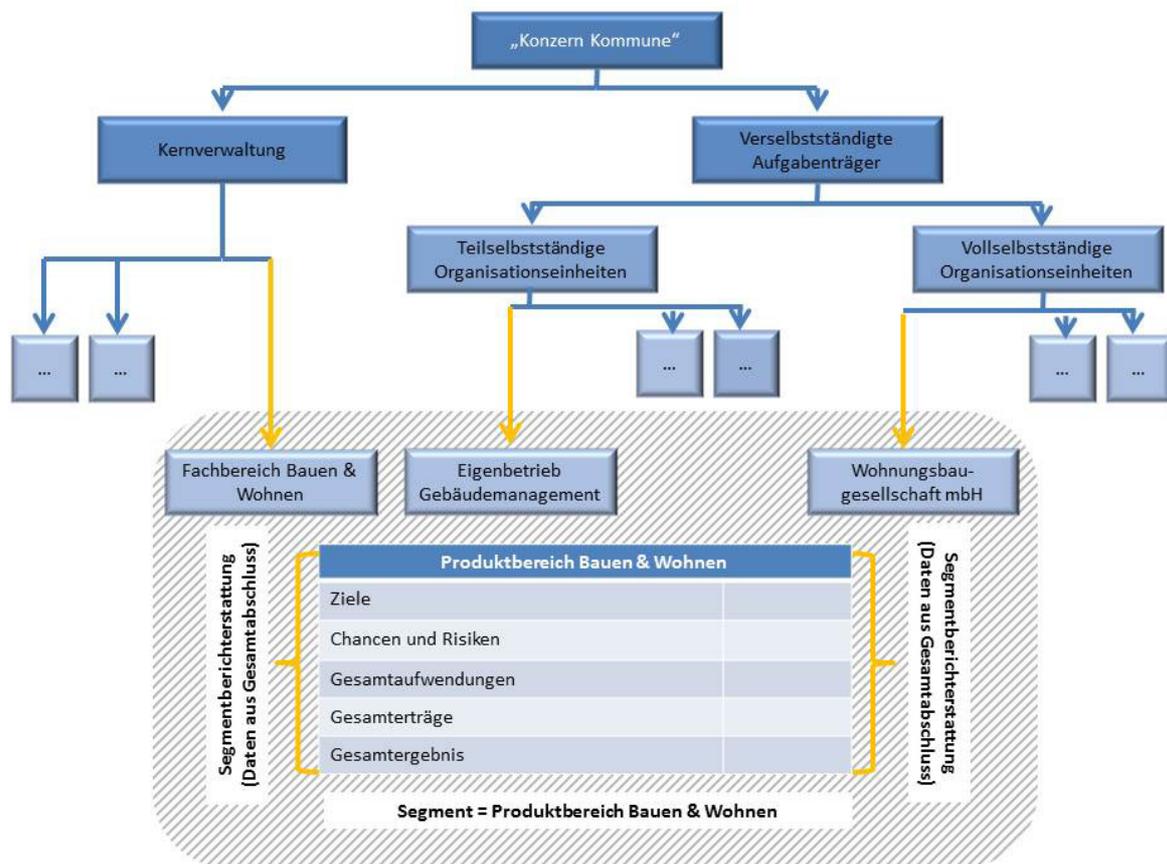


Abb. 38: Segmentbildung im kommunalen Konzern³⁴⁶

Ein weiterer Mehrwert für den Gesamtabschluss kann erzielt werden, wenn es gelingt, den Gesamtabschluss zu einem kommunalen Konzern-Geschäftsbericht auszubauen, der zum einen als Marketinginstrument für die Interessengruppen der breiten Öffentlichkeit eingesetzt werden kann und zum anderen potenziellen Kapitalgebern einen vertiefenden Einblick in die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des kommunalen Konzerns bietet.³⁴⁷ Als Beispiel kann die Stadt Hamburg angeführt werden, die den Konzernabschluss bewusst in Form eines Geschäftsberichts veröffentlicht und damit gezielte Standortwerbung für Unternehmen und potenzielle Neubürger betreibt.

3.4.2 Richtlinien und Standards

Die zentrale Steuerung der Konzerneinheiten erfordert bei weitgehender Dezentralisierung konzernweite Rahmenregelungen im kommunalen Konzern in der Anwendung von Steuerungsinstrumenten aber auch für die im Konzern häufig mehrfach vorhandenen Quer-

³⁴⁵ Vgl. Lasar (2011): S. 338 f.

³⁴⁶ Eigene Darstellung in Anlehnung an Lasar (2007): S. 138.

³⁴⁷ Vgl. KGSt (2012): S. 79.

schnittsbereiche wie Personal, Finanzen, IT und Öffentlichkeitsarbeit.³⁴⁸ Insbesondere zur Gewährleistung der zielgerichteten Umsetzung der Konzernpolitik bedarf es der Festlegung von gewissen Grundsätzen der Konzernführung und insbesondere der eindeutigen Definition der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der am Prozess der kommunalen Konzernsteuerung beteiligten Akteure. Rahmenregelungen können durch Richtlinien, Standards und Checklisten erfolgen. Standards können z.B. für Satzungen, Gesellschaftsverträge und Geschäftsführungsverträge entwickelt werden. Zu den Rahmenregelungen sind auch Dienstanweisungen zu zählen, die für alle im Konzern vorhandenen Querschnittsbereiche gelten. Rahmenregelungen führen zu einer weitgehend einheitlichen Anwendung im Konzern und fördern ein gemeinsames Konzernverständnis.

In einigen Kommunen existieren bereits für die Steuerung von Beteiligungen Beteiligungsrichtlinien und vereinzelt, insbesondere in größeren Kommunen, Public Corporate Governance Kodizes. In zweierlei Hinsicht wurde zunächst eine Differenzierung zwischen Beteiligungsrichtlinien und Public Corporate Governance Kodizes angenommen:

- Public Corporate Governance Kodizes sehen im Gegensatz zu Beteiligungsrichtlinien vor, dass Abweichungen von einzelnen Regelungen/Empfehlungen in den Kodizes offengelegt und öffentlich begründet werden.
- Beteiligungsrichtlinien richten sich primär an das Beteiligungsmanagement bzw. die Beteiligungsverwaltung während Public Corporate Governance Kodizes alle Akteure der Steuerung von Beteiligungen einbeziehen.³⁴⁹

Die Begriffe Public Corporate Governance Kodex und Beteiligungsrichtlinie allerdings gegenwärtig in der kommunalen Praxis häufig synonym verwendet. Letztlich kommt es darauf an, dass die für die Konzernsteuerung erforderlichen Regelungen formuliert sind, die Einhaltung überprüft wird und Abweichungen nachgegangen wird.

In Anlehnung an die privaten Corporate Governance Kodizes sind dem PCGK eine Verhaltenssteuerung der beteiligten Akteure, eine Kommunikationsfunktion und eine Ordnungsfunktion als generelle Zwecke beizumessen. Die Verhaltensfunktion zielt auf eine transparente, integre und verantwortliche Führung. Es geht darum, die Handlungsspielräume und Mitwirkungsrechte sowie die organisatorischen Verfahrensregelungen nicht zu Lasten der Kommune oder anderer Betroffener durch die Mitglieder der Kontroll- und Führungsorgane auszunutzen. Es geht im Grunde genommen um formale Verhaltensrichtlinien für das persönliche Verhalten von Führungspersonen. Die Kommunikationsfunktion bezieht sich auf die Wiedergabe der im Gesetz geregelten Sachverhalte und der auf eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsnormen verstreuten Regelungen von Kompetenzen, Einflussnahmen und Zusammenwirkungen des öffentlichen Trägers und seiner Institutionen mit den einzelnen Organen. Durch die Ordnungsfunktion soll der Kodex die Kommunikationsfunktion, bezogen auf die bestehenden Regelungen des geltenden Rechtsstandes einer guten und verantwortungsvollen Führung im Interesse der Kommune und ihrer Bürgerinnen und Bürger, ergänzen.

³⁴⁸ Vgl. KGSt (2000c): S. 8 ff.

³⁴⁹ Vgl. Burth/Gnädiger (2014a).

zen.³⁵⁰ Die PCGK zielt insbesondere auf eine Selbstverpflichtung der Kommune und der Beteiligungen ab.³⁵¹

Der PCGK ist ein Transparenz schaffendes Instrumentarium, um das „Interaktive“ zwischen den einzelnen Organisationseinheiten und ihren jeweiligen internen und externen Umwelten zu verbessern und Verhaltensweisen der relevanten Akteure in diese Richtung zu beeinflussen.³⁵² Ein PCGK soll dazu beitragen, Risiken aus der öffentlichen Unternehmenstätigkeit zu reduzieren, sowie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Führung der öffentlichen Unternehmen zu stärken.³⁵³ Eine zentrale Herausforderung für PCGKs ist es dabei, das Spannungsverhältnis aus dem Demokratiegebot und den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Kommunalverfassung einerseits und den Anforderungen des Gesellschaftsrechts andererseits zu meistern, ohne die Regeln einer der beiden zugrunde liegenden Sphären zu verletzen.³⁵⁴ Voraussetzung für das Funktionieren des PCGK selbst ist allerdings, dass bestehende Gesetze und Regelungen, insbesondere Haushaltsvorschriften und Vorschriften zur wirtschaftlichen Betätigung überhaupt erst einmal eingehalten und beachtet werden.

Eine relative weitgehende Einbeziehung von Akteuren erfolgt im PCGK der Stadt Münster. Im Rahmen des PCGK der Stadt Münster werden die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aller definierten Akteure am Beteiligungsmanagement umfassend dargestellt.

Eigentümersphäre	Beteiligungssphäre	Externe Sphäre
<ul style="list-style-type: none"> • Rat • der/die Hauptverwaltungs-beamte/in • Hauptausschuss • Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften • Verwaltungsvorstand • Stadtkämmerer/in • Amt für Finanzen und Beteiligungen – Beteiligungsmanagement • Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision • Fachämter 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesellschafter-versammlung • Aufsichtsrat / Werks-ausschuss / Beirat • Geschäftsführung / Werkleitung / Vorstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunalaufsicht • Gemeindeprüfungs-anstalt • Abschlussprüfungs-gesellschaft

Abb. 39: Akteure des Konzernmanagements im PCGK der Stadt Münster³⁵⁵

Es wird deutlich, dass sich die bisherigen Kodizes in der öffentlichen Verwaltung sehr stark auf die Steuerung und Kontrolle von Kapitalgesellschaften konzentrieren. Für Zwecke einer ganzheitlichen und integrierten Steuerung eines kommunalen Konzerns sind diese Kodizes

³⁵⁰ Budäus/Hilgers (2009): S. 899.

³⁵¹ Schwarting (2013): S. 205.

³⁵² Budäus/Hilgers (2009): S. 890.

³⁵³ Vgl. Mirow (2005): S. 116; Wolf/Ziche (2005): S. 53 f.

³⁵⁴ Vgl. Breimeier/Brinckmann/Killian (2006): S. 140 f.

³⁵⁵ Vgl. Stadt Münster (2011): S. 7.

nicht weitreichend genug. Bei der Entwicklung eines PCGK für einen kommunalen Konzern ist daher dringend anzuraten, die bisherigen Kodizes um die Ebene der Kernverwaltung und ihrer Akteure zu erweitern, da auch für die Organisationseinheiten der Verwaltung die gleichen Grundsätze guter Konzernführung gelten müssen.³⁵⁶ In den PCGK sind außerdem die grundsätzlichen Rechte und Pflichten der Akteure um Regelungen zur Steuerung aufzunehmen.³⁵⁷ Sollten diese Voraussetzungen erfüllt sein und Verstöße konsequent sanktioniert werden, dann kann der PCGK eine wichtige Klammer zur Einführung der ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung sein.

³⁵⁶ Vgl. Budäus/Hilgers (2009): S. 892.

³⁵⁷ Vgl. z.B. die Regelungen der Stadt Mannheim: Stadt Mannheim (2009): S. 5 ff.

4 Quantitative und qualitative Analyse

4.1 Ziel der quantitativen und qualitativen Analyse

Im Forschungsprojekt soll die zentrale Forschungsfrage beantwortet werden, wie ein „gutes“ Steuerungskonzept für den kommunalen Konzern aussehen und umgesetzt werden kann. In Kapitel 3 ist normativ aus der Ableitung der demokratischen Legitimität und rechtlicher Vorgaben sowie theoretischer Grundlagen ein normatives Konzept einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung entwickelt worden. Das Konzept besteht nicht nur in der Einführung von Steuerungsinstrumenten, insbesondere zur strategischen Steuerung im Rahmen eines verwaltungsspezifischen Managementansatzes, sondern auch in der Gestaltung notwendiger Organisationsstrukturen und der Schaffung der kulturellen Voraussetzungen. Die Anforderungen, die sich aus dem Nebeneinander von rechtlicher, politischer und ökonomischer Rationalität ergeben, sind berücksichtigt. Mittels empirischer Erhebungen soll festgestellt werden, inwieweit das Konzept in der kommunalen Praxis umsetzbar und umgesetzt ist. Des Weiteren werden Handlungsempfehlungen für eine Optimierung des Konzepts und die Vorgehensweise bei der Implementierung erwartet.

Der empirische Teil des Forschungsprojekts erfolgt durch eine Methodentriangulation in Form einer quantitativen Befragung der Kommunen mittels eines standardisierten Fragebogens und qualitativen Experteninterviews ausgewählter Akteure im kommunalen Konzern. Dabei werden für die quantitative Analyse und die qualitative Analyse unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Der Vorteil der Kombination von quantitativer und qualitativer Forschung besteht darin, dass durch eine ganzheitliche Betrachtungsweise breitere und fundiertere Kenntnisse erzielt werden können.³⁵⁸ Qualitative und quantitative Verfahren konkurrieren nicht miteinander, sie ergänzen sich gegenseitig. Die Anwendung mehrerer empirischer Methoden nebeneinander wird als eine Strategie angesehen, um bereits gewonnene Erkenntnisse durch die Gewinnung weiterer Erkenntnisse zu begründen und abzusichern. Es geht darum, durch die Ergänzung verschiedener Blickwinkel ein breiteres und tieferes Verständnis zum Stand und zur Umsetzung von Steuerungsmethoden im kommunalen Konzern zu erlangen.

4.2 Quantitative Analyse (Fragebogen)

4.2.1 Zielsetzung der Erhebung und Untersuchungsmethode

Die Forschungskonzeption greift neben aktuellen Studien auf Erhebungen zurück, die im Rahmen dieses Forschungsprojektes durchgeführt worden sind. Schwerpunkt des Interesses der quantitativen Erhebung ist der aktuelle Umsetzungsstand der ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung in Kommunen. Primäres Ziel der quantitativen Erhebung ist es, Erkenntnisse aus den einzelnen Teilbereichen des Managementprozesses in kommunalen Konzernen zu gewinnen und mögliche Ursachen für Steuerungsdefizite zu hinterfragen. Das reformierte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen liefert die Daten und Instrumente für eine optimale Steuerung des kommunalen Konzerns. Aus diesem Grund wird der Stand des kommunalen Rechnungswesens erhoben. Fragen zur Konzernstruktur dienen dazu, die

³⁵⁸ Lamnek (1995).

Anzahl der Beteiligungen zu erheben und Gründe zu erfahren, die bei der jüngsten Ausgliederung bzw. Neugründung für diesen Schritt sprachen. Fragen zur Konzernorganisation sollen Aufschluss darüber geben, ob und in welcher Form eine zentrale Steuerungsunterstützung eingerichtet worden ist.

Methodisch wurden die Daten über einen Online-Fragebogen erhoben, um möglichst viele Daten zu sammeln. Adressat waren die Leiter/-innen der Kämmereien bzw. des Finanzbereiches oder das Beteiligungsmanagement. Es wird davon ausgegangen, dass diese Organisationseinheiten i.d.R. einen guten Überblick über eingesetzte Steuerungsinstrumente und eingerichtete Steuerungsstrukturen haben. Die Online-Umfrage wurde im Wesentlichen an die allgemeinen E-Mail-Adressen der Kommunen versendet, mit der Bitte um Weiterleitung an die entsprechend zuständigen Organisationseinheiten. Der Fragebogen konnte online in der Zeit zwischen dem 01.10.2012 und 31.10.2012 ausgefüllt werden. Fragebogen, die mit der Post zurückgesandt worden sind, wurden bis zum 30.11.2012 manuell einbezogen. Von dieser Möglichkeit haben vergleichsweise wenige Kommunen Gebrauch gemacht. Der Fragebogen konnte ebenfalls online über die Homepage der KGSt ausgefüllt werden.

Der Aufbau des Fragebogens orientiert sich an den idealtypischen Phasen des in Kapitel 3 aufgezeigten Steuerungsprozesses aus Zielbildung – Planung – Durchführung und Kontrolle. Mit der Anlehnung an den Managementprozess wird versucht, den aktuellen Stand der Umsetzung der Konzernsteuerung in der kommunalen Praxis so gut wie möglich mit dem im 3. Kapitel vorgestellten Konzept zur Konzernsteuerung zu vergleichen und Abweichungen zwischen Soll und Ist und deren Ursachen zu identifizieren. Der vollständige Fragebogen ist als Anlage 1 diesem Bericht beigelegt.

Jede Erhebungsmethode hat Vor- und Nachteile. Aufgabe einer jeden Erhebung ist es, die bestehende Komplexität soweit wie möglich durch geeignete Fragen zu erfassen. Dieser Versuch führt zwangsläufig zu Ungenauigkeiten vielfältigster Art. So ist es z.B. nicht möglich, den auch subjektiv vorhandenen Einfluss bei der Beantwortung und der Dateneingabe in die Fragebögen zu eliminieren. Der unterschiedliche Wissensstand oder die subjektiven Erfahrungen mit dem Untersuchungsgegenstand können ebenso die Dateneingabe beeinflussen, wie die subjektive Einstellung zum Untersuchungsgegenstand. Denkbar ist natürlich auch ein willkürliches Ausfüllen sowie nicht oder anders verstandene Fragestellungen. Aufgrund des umfangreichen Datenmaterials wird davon ausgegangen, dass der subjektive Einflussfaktor bei der Beantwortung der Fragen keinen entscheidenden Einfluss auf das Untersuchungsergebnis hat und damit die Objektivität der Fragen gegeben ist.

Vor der Versendung des Online-Fragebogens wurden umfangreiche Pretests mit Vertretern aus Wissenschaft und Praxis durchgeführt. Die KGSt, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Landkreistag haben ihren Mitgliedern die Teilnahme an der Befragung empfohlen.

Der Fragebogen wurde an 5.896 Gemeinden und 292 Landkreise in allen Bundesländern versandt. Ziel war es, Kommunen unterschiedlichster Größenordnung in die Erhebung einzubeziehen. Da die Anonymität gewahrt und eine hinreichend große Anzahl von Auswertungsmaterial vorliegen muss, wurden die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen in einer Gruppe zusammengefasst. Alle weiteren Bundesländer wurden hinsichtlich der Stichprobenauswahl und der Rücklaufquote gesondert betrachtet. Eine Zusammenfassung nach geografischen Gesichtspunkten ist eine von vielen Möglichkeiten, empirisches Material zu ordnen.

Für das Forschungsgebiet wurde eine Einteilung in Größenklassen als wesentlich bedeutender und aussagefähiger betrachtet, da Problemlagen und Fragen zur Struktur und Organisation maßgeblich von der Größe einer Kommune abhängen. Damit wird auch die Grundlage für die spätere Ableitung von Handlungsempfehlungen für Kommunen unterschiedlicher Größenordnung gelegt. In Anlehnung an die Vorgehensweise der KGSt werden unterschiedliche Größenklassen für Gemeinden und Landkreise gebildet. Für Gemeinden ergibt sich folgende Einteilung:

- Gemeinde unter 25.000 Einwohner
- Gemeinde 25.000 – 50.000 Einwohner
- Gemeinde 50.000 – 100.000 Einwohner
- Gemeinde 100.000 – 200.000 Einwohner
- Gemeinde 200.000 – 400.000 Einwohner
- Gemeinde über 400.000 Einwohner

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der versendeten Online-Fragebögen im Verhältnis zur Gesamtheit aller Gemeinden in Deutschland je gebildeter Größenklasse und Bundesland:

	bis 25 Tsd. EW		25 - 50 Tsd. EW		50 - 100 Tsd. EW		100 - 200 Tsd. EW		200 - 400 Tsd. EW		Über 400 Tsd. EW		Gesamt	
	be-fragt	ge-samt	be-fragt	ge-samt	be-fragt	ge-samt	be-fragt	ge-samt	be-fragt	ge-samt	be-fragt	ge-samt	be-fragt	ge-samt
Baden-Württemberg	1.002	1.002	48	50	13	13	3	3	1	1	1	1	1.068	1.070
Bayern	1.840	1.989	27	27	10	10	4	4	1	1	2	2	1.884	2.033
Brandenburg	184	392	13	13	2	2	2	2	0	0	0	0	201	409
Hessen	368	368	26	26	6	6	3	3	1	1	1	1	405	405
Mecklenburg-Vorpommern	110	796	2	2	2	3	0	0	0	1	0	0	114	802
Niedersachsen	503	920	35	35	12	12	6	6	1	1	1	1	558	975
Nordrhein-Westfalen	188	188	95	97	46	47	14	14	10	10	5	5	358	361
Rheinland-Pfalz	193	2.285	8	8	5	5	3	3	1	1	0	0	210	2.302
Saarland	42	42	7	7	0	0	1	1	0	0	0	0	50	50
Sachsen	442	442	12	12	3	3	0	0	1	1	2	2	460	460
Sachsen-Anhalt	107	194	7	12	1	1	0	0	2	2	0	0	117	209
Schleswig-Holstein	142	1.095	8	8	3	4	0	0	2	2	0	0	155	1.109
Thüringen	301	894	8	8	2	2	1	1	1	1	0	0	313	906
Stadtstaaten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3
Stichprobe gesamt	5.422		296		105		37		21		15		5.896	
Deutschland		10.607		305		108		37		22		15		11.094

Abb. 40: Stichprobe und Grundgesamtheit der Befragung bei Gemeinden³⁵⁹

³⁵⁹ Die Größe der Gemeinden wurde anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes zum Stichtag 31.12.2011 ermittelt. Die Einteilung in die entsprechenden Größenklassen wurde anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes durch Eigenarbeit vorgenommen und kann unter folgender Adresse abgerufen werden: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/>

Das Statische Bundesamt weist in der Gruppe „Gemeinden unter 25.000 Einwohner“ auch alle Verbands- bzw. Mitgliedsgemeinden aus, die einer übergeordneten Verwaltungseinheit angehören. Dies gilt insbesondere für die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen. Aus diesem Grund liegt die Stichprobe in der Gruppe „Gemeinden unter 25.000 Einwohner“ bei lediglich 51 % (5.422 von 10.607). Darüber hinaus wurden in den anderen Größenklassen statistisch betrachtet nahezu alle Gemeinden in die Stichprobe einbezogen. Die Stichprobe lag in den Gruppen „Gemeinden zwischen 25.000 – 50.000 Einwohner“ bei 97 % (296 von 305), Gemeinden zwischen 50.001 – 100.000 Einwohner bei 97 % (105 von 108), Gemeinden zwischen 100.001 – 200.000 Einwohner mit 100 % (37 von 37), Gemeinden zwischen 200.001 – 400.000 Einwohner bei 95 % (21 von 22) und Gemeinden mit mehr als 400.000 Einwohner bei 100 % (15 von 15). Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass häufig nur die allgemeinen E-Mail-Adressen bekannt waren. In den entsprechenden E-Mails wurde darauf hingewiesen, dass die Umfrage an die entsprechenden Stellen in der Kämmerei bzw. dem Beteiligungsmanagement weitergeleitet werden sollen.

Statistisch kann von einer Vollerhebung gesprochen werden, sofern ca. 70 % einer Grundgesamtheit in die Stichprobe einbezogen worden ist. Die quantitative Erhebung kann in den Bereich einer Vollerhebung bei Gemeinden gezählt werden. Dies gilt insbesondere für Gemeinden mit einer Größenordnung über 25.000 Einwohner.

Für Landkreise wurde ebenfalls in Anlehnung an die Größenklassen der KGSt folgende Einteilung vorgenommen:

- Landkreise unter 100.000 Einwohner
- Landkreise 100.000 – 200.000 Einwohner
- Landkreise über 200.000 Einwohner

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der versendeten Online-Fragebögen im Verhältnis zur Gesamtheit aller Landkreise in Deutschland je gebildeter Größenklasse und Bundesland:

	bis 100 Tsd. EW		100 - 200 Tsd. EW		über 200 EW		Gesamt	
	be-fragt	ge-samt	be-fragt	ge-samt	be-fragt	ge-samt	be-fragt	ge-samt
Baden-Württemberg			16	16	19	19	35	35
Bayern	22	22	45	45	4	4	71	71
Brandenburg	1	1	11	11	2	2	14	14
Hessen	1	1	7	7	13	13	21	21
Mecklenburg-Vorpommern			1	1	5	5	6	6
Niedersachsen	8	8	21	22	7	7	36	37
Nordrhein-Westfalen			3	3	28	28	31	31
Rheinland-Pfalz	7	7	15	15	2	2	24	24
Saarland	1	1	3	3	1	1	5	5
Sachsen					10	10	10	10
Sachsen-Anhalt	2	2	7	7	2	2	11	11
Schleswig-Holstein			6	6	5	5	11	11
Thüringen	9	9	8	8			17	17
Stadtstaaten								
Stichprobe gesamt	51		143		98		292	
Deutschland gesamt		51		144		98		293

Abb. 41: Stichprobe und Grundgesamtheit der Befragung bei Landkreisen³⁶⁰

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass in die Befragung nahezu alle Landkreise in Deutschland einbezogen worden sind (292 von 293).

4.2.2 Ergebnisse der quantitativen Analyse

4.2.2.1 Rücklauf der Fragebögen

Neben der durchgeführten Stichprobe spielt die Rücklaufquote eine entscheidende Rolle für die Ableitung späterer Handlungsempfehlungen. Sie zeigt an, wie viele Kommunen an der Online-Befragung teilgenommen haben. Die Rücklaufquote ist von mehreren Faktoren abhängig:

- In der Praxis ist festzustellen, dass der „Konzerngedanke“ kaum ausgeprägt ist. Sowohl Verwaltungsführung als auch kommunale Vertretung verstehen Kommunen bisher wenig als „Konzerne“, indem der Kernverwaltung die Rolle der Muttergesellschaft zukommt. In dieser Rolle gibt die Kernverwaltung den Tochtergesellschaften Ziele vor und überprüft deren Umsetzung mittels geeigneter Steuerungsinstrumente. Aufgrund des noch gering ausgeprägten Konzernverständnisses überrascht es nicht, dass sich die meisten Kommunen kaum bzw. gar nicht dem Thema „Konzernmanagement“ gewidmet haben. Entspre-

³⁶⁰ Die Größe der Landkreise wurde anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes zum Stichtag 31.12.2011 ermittelt. Die Einteilung in die entsprechenden Größenklassen wurde anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes durch Eigenarbeit vorgenommen und kann unter folgender Adresse abgerufen werden: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/>.

chend reserviert dürften viele Kommunen daher auch den Fragebogen aufgenommen haben.

- In einigen Kommunen ist festzustellen, dass sich die Beteiligungsgesellschaften in erheblichem Maße von der Kernverwaltung entfremdet haben. Sowohl in der Kernverwaltung als auch in den Beteiligungsgesellschaften besteht nicht selten das Gefühl, dass es sich um zwei getrennte, weitgehend voneinander unabhängige Organisationseinheiten mit unterschiedlichen Ausrichtungen handelt. Wie bereits ausführlich dargelegt wurde, darf es sich keineswegs um getrennte Einheiten handeln. Im Vordergrund steht vielmehr die Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge. In welcher Organisationseinheit die kommunalen Aufgaben wahrgenommen werden, ist nachrangig. Insbesondere die sehr kritischen Fragen zu den Ursachen möglicher Steuerungsdefizite dürfte die Rücklaufquote negativ beeinflusst haben. Gerade von der Beantwortung dieser kritischen Fragen wurden jedoch wesentliche Erkenntnisse erwartet.
- Kleinere Kommunen verfügen kaum bzw. vergleichsweise über wenig ausgegliederte Bereiche. Kommunen, auf die diese Beschreibung zutrifft, dürften den Fragebogen vergleichsweise selten ausgefüllt haben. Die Rücklaufquote der Kommunen unter 25.000 Einwohner bestätigt diese Einschätzung.
- Auch wenn das Forschungsthema wissenschaftlich bisher noch kaum ergründet worden ist, sind Kommunen mit einer Vielzahl von Umfragen konfrontiert. Es ist daher nicht überraschend, dass sich viele Kommunen gar nicht mehr oder kaum noch an Umfragen beteiligen.
- Beim Forschungsthema „Konzernmanagement“ handelt es sich grundsätzlich um ein breites Forschungsgebiet. Auch wenn sich das Forschungsthema auf einen Teilbereich des Konzernmanagements, nämlich die Steuerungsdefizite, konzentriert, handelt es sich dennoch um ein weites Feld. Es stellt sich die Frage, ob vergleichsweise viele Fragen notwendig erscheinen, um daraus neue Erkenntnisse abzuleiten. Grundsätzlich gilt, dass ein Spannungsverhältnis zwischen dem Umfang eines Fragebogens und der Rücklaufquote besteht. Es wurden vergleichsweise viele Fragen in den Fragebogen aufgenommen, die zulasten einer höheren Rücklaufquote gehen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Rücklaufquoten je Größenklasse und Bundesland:

	bis 25 Tsd. EW	25 - 50 Tsd. EW	50 - 100 Tsd. EW	100 - 200 Tsd. EW	200 - 400 Tsd. EW	Über 400 Tsd. EW	Gesamt
Baden-Württemberg	57	5	1	0	0	0	63
	6%	10%	8%	0%	0%	0%	6%
Bayern	87	3	1	2	0	0	93
	5%	11%	10%	50%	0%	0%	5%
Brandenburg	13	1	0	1	0	0	15
	7%	8%	0%	50%	0%	0%	7%
Hessen	28	4	4	1	0	0	37
	7%	15%	67%	33%	0%	0%	9%
Mecklenburg-Vorpommern	4	0	0	0	0	0	4
	4%	0%	0%	0%	0%	0%	4%
Niedersachsen	60	8	6	4	1	1	80
	12%	23%	50%	67%	100%	100%	14%
Nordrhein-Westfalen	38	18	15	7	5	2	85
	17%	19%	33%	50%	50%	40%	21%
Rheinland-Pfalz	20	0	2	2	0	0	24
	10%	0%	40%	67%	0%	0%	11%
Saarland	9	2	0	0	0	0	11
	20%	29%	0%	0%	0%	0%	21%
Sachsen	26	1	0	0	0	2	29
	6%	8%	0%	0%	0%	100%	6%
Sachsen-Anhalt	9	0	0	0	1	0	10
	8%	0%	0%	0%	50%	0%	9%
Schleswig-Holstein	8	1	1	0	0	0	10
	6%	13%	33%	0%	0%	0%	6%
Thüringen	11	1	0	0	1	0	13
	4%	13%	0%	0%	100%	0%	4%
Stadtstaaten	0	0	0	0	0	2	2
						67%	67%
ohne Angaben							272
							5%
Gesamt	370	44	30	17	8	7	748
	7%	15%	29%	46%	38%	47%	12%

Abb. 42: Rücklaufquote der Befragung bei Gemeinden

An der bundesweiten Online-Umfrage haben insgesamt 748 Gemeinden teilgenommen. Gemessen an der Stichprobe von 5.896 Gemeinden liegt die Rücklaufquote bei insgesamt 12,7 %. Aus der obigen Grafik wird jedoch sichtbar, dass die Rücklaufquote stark von der Größe einer Gemeinde abhängt. Während die Rücklaufquote bei Gemeinden unter 25.000 Einwohnern nur bei 7 % liegt, beträgt sie bei Gemeinden über 100.000 Einwohnern über 40 %. Da das Forschungsthema v.a. für größere und große Gemeinden an Relevanz zunimmt und kleinere Gemeinden i.d.R. nur über sehr wenige ausgegliederte Bereiche verfügen, ist die Entwicklung der Rücklaufquote auch wenig überraschend.

Eine ähnliche Tendenz ist bei der Rücklaufquote bei den Landkreisen jedoch nicht zu beobachten, wie die nachfolgende Grafik veranschaulicht:

	bis 100 Tsd. EW	100 - 200 Tsd. EW	über 200 Tsd. EW	Gesamt
Baden-Württemberg		2	3	5
		13%	16%	14%
Bayern	5	7	0	12
	23%	16%	0%	17%
Brandenburg	0	0	0	0
	0%	0%	0%	0%
Hessen	0	1	1	2
	0%	14%	8%	10%
Mecklenburg-Vorpommern		0	1	1
		0%	20%	17%
Niedersachsen	4	3	2	9
	50%	14%	29%	25%
Nordrhein-Westfalen		1	6	7
		33%	21%	23%
Rheinland-Pfalz	2	5	1	8
	29%	33%	50%	33%
Saarland	0	1	0	1
	0%	33%	0%	20%
Sachsen			1	1
			10%	10%
Sachsen-Anhalt	1	1	0	2
	50%	14%	0%	18%
Schleswig-Holstein		1	0	1
		17%	0%	9%
Thüringen	0	0		0
	0%	0%		0%
ohne Angabe				0
Gesamt	12	22	15	49
	24%	15%	15%	17%

Abb. 43: Rücklaufquote der Befragung bei Landkreisen

An der bundesweiten Online-Umfrage haben insgesamt 49 Landkreise teilgenommen. Gemessen an der Stichprobe von 292 Landkreisen liegt die Rücklaufquote bei insgesamt 17 % und damit leicht über der Rücklaufquote bei den Gemeinden. Im Gegensatz zur Rücklaufquote bei den Gemeinden ist die Rücklaufquote jedoch unabhängig von der Größe eines Landkreises. Dies könnte daran liegen, dass auch Landkreise unter 100.000 Einwohnern bereits über eine beträchtliche Anzahl von ausgegliederten Bereichen verfügen und der Unterschied zu großen Landkreisen daher nicht so stark ist.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Rücklaufquote bei Gemeinden unter 25.000 Einwohnern als gering eingeschätzt werden muss, bei Gemeinden über 25.000 Einwohnern als vergleichsweise hoch. Die Rücklaufquote bei Landkreisen befindet sich größenunabhängig auf einem niedrigen Niveau.

Aufgrund der umfangreichen Erhebung ist es nicht möglich, auf die Ergebnisse zu allen Fragen einzugehen. Die nachfolgenden Ergebnisse geben aus unserer Sicht dennoch einen umfassenden Zustand über das aktuelle Konzernmanagement in deutschen Kommunen auf Basis dieser Forschungskonzeption.

Bei der Auswertung der Befragung wird im Folgenden nur auf die Ergebnisse eingegangen, die für das Forschungsthema relevante Aussagen geliefert haben. Die Darstellungen beinhalten eine umfassende Analyse über den Zustand des aktuellen Konzernmanagements auf kommunaler Ebene und sind damit eine hinreichende stabile und valide Basis für die Entwicklung der Forschungskonzeption.

4.2.2.2 Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen

4.2.2.2.1 Stand der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Fast alle Verwaltungen in Deutschland haben sich bereits mit der Umstellung auf ein doppisch orientiertes Haushalts- und Rechnungswesens beschäftigt. Dieser Reform wird eine hohe Bedeutung beigemessen, da das Haushalts- und Rechnungswesen wesentliche Daten für die Entscheidungsfindung und die Steuerung liefert. Zwar repräsentiert die an das kaufmännische Rechnungswesen angelehnte doppelte Buchführung („Doppik“) im öffentlichen Bereich lediglich einen Buchführungs- oder Rechnungsstil. Dieser löst den Rechnungsstil der Kameralistik ab.³⁶¹ Gleichwohl sollen die zusätzlichen Informationen des Haushalts- und Rechnungswesens mit den Instrumenten, die parallel zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens eingeführt werden, wie z.B. ergebnis- und wirkungsorientierte Ziele, Controlling, Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung, die Steuerung der Kernverwaltung und ihrer Beteiligungen verbessern. Letztlich ist die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens die konsequente Fortsetzung der im Rahmen des NPM bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM) begonnenen grundlegenden Modernisierung des Managements öffentlicher Verwaltungen.³⁶² Kernelemente des NSM sind der Aufbau einer konzernähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur mit der Zusammenführung von Ergebnis- und Finanzverantwortung der einzelnen organisatorischen Einheiten, eine ergebnisorientierte Steuerung durch das Festlegen von zu erreichenden Wirkungen und Outputs, messbar anhand von Kennzahlen als Grundlage für die Zuordnung von Ressourcen, mehr Wettbewerb und eine stärkere Abgrenzung von Politik und Verwaltung.³⁶³ Begleitet wird der Modernisierungsprozess insbesondere durch eine intensive Organisations- und Personalentwicklung in den Verwaltungen. Es wird unterstellt, dass Kommunen, die frühzeitig eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens vorgenommen haben, einerseits eine höhere Affinität zu Reformprozessen haben und andererseits eher mit den neuen Informationen ihr

³⁶¹ Vgl. Fischer/Lasar (2014): S. 130.

³⁶² IMK (2003): Anlage 1, S. 1 f.; Klieve/Knirsch (2010): S. 217.

³⁶³ Vgl. KGSt (1993); Jann (2011); Schröter (2011). Beckhof bezeichnet in diesem Zusammenhang die ergebnisorientierte Steuerung als Zwillings des Ressourcenverbrauchskonzeptes; Beckhof (2007).

Steuerungsverhalten zunächst im Hinblick auf die finanzielle Steuerung und anschließend auch auf die ergebnisorientierte Steuerung ändern können. Es ist anzumerken, dass das Konzept der Konzernsteuerung nicht zwingend die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik verlangt. In einigen Bundesländern besteht keine Umstellungspflicht bzw. ein Optionsrecht.³⁶⁴ Auf der anderen Seite führt das Fehlen eines geeigneten Steuerungssystems tendenziell zu einer Nicht-Nutzung der durch das Haushalts- und Rechnungswesen bereitgestellten Informationen.³⁶⁵

Der Haushalt ist das wichtigste Planungsinstrument in der Kernverwaltung, ebenso der Wirtschaftsplan in den Beteiligungen. Grundlage eines Konzernmanagements ist ein Konzernrechnungswesen, das aktuelle Informationen über die jeweiligen Aufgaben innerhalb des Konzerns anbieten kann. Im Mittelpunkt stehen finanzwirtschaftliche Informationen. Durch die Umstellung der Kernverwaltungen auf ein doppisch orientiertes Rechnungswesen verfügen sowohl die Kernverwaltung als auch die Beteiligungen vom Grundsatz her über ein einheitliches Rechnungswesen. Denn sowohl Kernverwaltung als auch die Beteiligungen stellen Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen bzw. Ergebnisrechnungen auf und verfügen in aller Regel über Finanz- bzw. Kapitalflussrechnungen. Insbesondere größere Kommunen haben zusätzlich in ihrem Buchungssystem eine Erlös- und Kostenrechnung integriert. Der Vorteil einer Erlös- und Kostenrechnung besteht darin, dass finanzwirtschaftliche Informationen auch auf der Produkt- und Leistungsebene vorliegen. Die Reformen im Rechnungswesen haben das betriebswirtschaftliche Wissen in den Verwaltungen erhöht und dürften weiter zunehmen. Durch die tägliche Arbeit mit den Kolleginnen und Kollegen aus den Beteiligungen ist dies auch notwendig. Einerseits verfügen die Kolleginnen und Kollegen dort über langjährige Erfahrungen im kaufmännischen Rechnungswesen, da dieses System seit jeher angewendet worden ist. Andererseits fehlt in den Beteiligungen häufig das Verständnis für das übergeordnete Ziel der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Intensivierung der Zusammenarbeit, eine bessere Kommunikation und auch gegenseitige Information fördern das gegenseitige Verständnis und erleichtern die Auseinandersetzung beim Aufbau eines Konzernrechnungswesens. Mit der Einführung eines doppisch orientierten Haushalts- und Rechnungswesens verfügen alle Konzerneinheiten über ein einheitliches Buchungssystem. Damit sind auch die grundsätzlichen Voraussetzungen für ein Konzernrechnungswesen geschaffen. Kritiker führen an, dass die Rechnungslegung der Kommunen aufgrund zahlreicher kommunalspezifischer Vorschriften nicht mit denen in den Beteiligungen vergleichbar sei. Auch wenn die Rechnungslegung der mehrheitlich nach HGB bilanzierenden Aufgabenbereiche im Vergleich zu den landesspezifischen Regelungen im neuen Haushalts- und Rechnungswesen teilweise voneinander abweichen, so halten sich die praxisrelevanten Unterschiede dennoch in Grenzen. Darüber hinaus ist es nicht ungewöhnlich, dass Unternehmen zusätzlich zum HGB branchenspezifische Rechnungslegungsvorschriften beachten müssen. So haben bspw. Krankenhäuser, Energieversorger, Alten- und Pflegeeinrichtungen ebenfalls spezielle Rechnungslegungsvorschriften zu beachten. Die Aufgabe eines Konzernrechnungswesens besteht nun darin, die Rechnungslegung innerhalb des Konzerns zu vereinheitlichen. Sofern dies aufgrund branchenspezifischer Bestimmungen nicht möglich ist, sind

³⁶⁴ Siehe die Übersicht in Lasar (2010): S. 9.

³⁶⁵ Fischer/Lasar (2014): S. 133.

die finanzwirtschaftlichen Daten in einem zweiten Schritt auf einen konzernweit verbindlichen Kontenrahmen überzuleiten.

Tendenziell dürften diejenigen Kommunen über ein größeres betriebswirtschaftliches Wissen und weitergehende Erfahrungen im Verwaltungsreformprozess verfügen, die das neue Haushalts- und Rechnungswesen frühzeitig eingeführt haben. Gleiches gilt für den Aufbau eines Konzernrechnungswesens, indem u.a. kommunale Konzernabschlüsse erstellt werden können. Die Antworten in der Onlinebefragung stehen damit im engen Zusammenhang mit dem Zeitpunkt der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Je früher eine Kommune Erfahrungen im Reformprozess insbesondere durch die Umstellung auf das Neue kommunale Rechnungswesen sammeln konnte, desto stärker konnten Instrumente zur Steuerung entwickelt und implementiert werden. Die nachfolgende Grafik zeigt an, zu welchem Zeitpunkt die an der Umfrage teilgenommenen Kommunen, auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt haben:

	Anzahl	Prozent	kumuliert in Prozent
Früher	6	0,75%	0,75%
2006	19	2,38%	3,13%
2007	58	7,28%	10,41%
2008	105	13,17%	23,58%
2009	128	16,06%	39,64%
2010	56	7,03%	46,67%
2011	45	5,65%	52,32%
2012	31	3,89%	56,21%
2013 (in Planung)	37	4,64%	60,85%
2014 (in Planung)	29	3,64%	64,49%
Gar nicht	188	23,59%	88,08%
keine Antwort	95	11,92%	100,00%

Abb. 44: Zeitliche Umstellung auf das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen³⁶⁶

Ein Großteil der an der Umfrage teilnehmenden Kommunen bucht seine Finanzvorfälle seit dem 01.01.2008 bzw. 01.01.2009 nach doppischen Gesichtspunkten. Bis zur Befragung, die im Oktober 2012 durchgeführt worden ist, liegen ca. 4 – 5 Jahre. In dieser Zeit wurden v.a. die erste Eröffnungsbilanz fertig gestellt, Planungs- und Buchungsprozesse optimiert und Einzelabschlüsse erstellt.

Als ein wesentlicher Gradmesser für den aktuellen Stand des kommunalen Rechnungswesens wird die fristgemäße Erstellung von Einzelabschlüssen angesehen. Aus diesem Grund wurden die Kommunen im Umfragezeitraum 01.10.2012 bis 31.10.2012 danach befragt, ob sie für die Jahre nach dem Umstieg auf das kaufmännische Rechnungswesen über einen vom Rechnungsprüfungsamt oder einem Wirtschaftsprüfer testierten doppelten Einzelabschluss verfügen.

³⁶⁶ Anlage 1, Frage 1.

testierte Einzelabschlüsse														
Doppik-Umstellung	vor 2006		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Zahl	in %	Zahl	in %	Zahl	in %	Zahl	in %	Zahl	in %	Zahl	in %	Zahl	in %
vor 2006	6	100%												
2006	3	50%	17	89%										
2007	3	50%	15	79%	48	83%								
2008	3	50%	14	74%	41	71%	68	65%						
2009	3	50%	13	68%	38	66%	52	50%	53	41%				
2010	1	17%	10	53%	28	48%	39	37%	31	24%	17	30%		
2011	0	0%	4	21%	15	26%	14	13%	12	9%	7	13%	2	4%

Abb. 45: Anzahl testierter Einzelabschlüsse³⁶⁷

Ein Blick auf die obige Tabelle verdeutlicht, dass die Kernverwaltungen noch einen erheblichen Rückstau bei der Erstellung und Prüfung ihrer Einzelabschlüsse haben. So verfügen bspw. lediglich 65 % der Kommunen, die zum 01.01.2008 das Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt haben, auch über einen testierten Einzelabschluss für das Jahr 2008. Für das nachfolgende Jahr besitzen nur noch 50 % der Kommunen, die zum 01.01.2008 das Haushalts- und Rechnungswesen, umgestellt haben über einen testierten Einzelabschluss 2009. Ähnlich niedrige Raten sind aus anderen Vergleichsgruppen zu verzeichnen. Lediglich 24 % der befragten Kernverwaltungen, die zum 01.01.2009 das neue Haushalts- und Rechnungswesen eingeführt haben, verfügen für das Jahr 2010 auch über einen testierten Einzelabschluss. In allen Vergleichsgruppen ist festzustellen, dass bezüglich der fristgerechten Erstellung und Prüfung von kommunalen Einzelabschlüssen noch erhebliches Verbesserungspotenzial vorhanden ist. Dabei sollten sich die notwendigen Verbesserungsmaßnahmen v.a. auf eine verbesserte Organisation während der Erstellung von Einzelabschlüssen richten.³⁶⁸ Fachliche, personelle und organisatorische Schwierigkeiten treten jedoch nicht nur in der Erstellungs-, sondern auch in der Prüfungsphase auf. Auch die Rechnungsprüfungsämter mussten sich dieser neuen Herausforderung stellen und Prüfungsroutinen entwickeln. In diesem Zusammenhang dürfte ein stärker risikoorientierter Prüfungsansatz helfen, Prüfungsprozesse zu optimieren und die Prüfungsdauer zu reduzieren. Dies wird insbesondere in den Bundesländern notwendig, in denen die Konzernabschlüsse bis zum 30.06. des nachfolgenden Bilanzstichtages zu erstellen sind. Jahresabschlüsse besitzen die wichtige Funktion, das Verwaltungshandeln rückwirkend zu kontrollieren, Plan-/Ist-Abweichungen zu dokumentieren und damit Rückschlüsse für eine verbesserte Planung zu geben. Im Rahmen einer tiefer gehenden Analyse innerhalb einer integrierten Kostenrechnung können grundsätzlich weitere steuerungsrelevante Informationen bereitgestellt werden. Damit nehmen sie einen wichtigen Teilbereich im Managementprozess wahr. Verspätet erstellte Jahresabschlüsse können die Funktionen jedoch nur noch sehr eingeschränkt wahrnehmen. In aller Regel dürfen sich kommunale Vertretung, Verwaltungsführung und Öffentlichkeit kaum noch für veral-

³⁶⁷ Anlage 1, Frage 2.

³⁶⁸ Zu den aktuellen Herausforderungen bei der Optimierung von Einzelabschlüssen vgl. KGSt (2013b).

tete Jahresabschlüsse interessieren. Auch zu Plan-/Ist-Abweichungen können sie kaum verwendet werden, da der Analysezeitraum zu weit zurück liegt. Je später aussagefähige Informationen aus Jahresabschlüssen bereitgestellt werden, desto geringer ist ihr Steuerungsnutzen. Den Steuerungsinstrumenten wird damit ihre positive Wirkung entzogen. Daher müssen die Kernverwaltungen dafür sorgen, ihre Einzelabschlüsse ebenfalls zu den gesetzlichen Stichtagen zu erstellen. Dies ist in den meisten Bundesländern der 31.03. nach Ende des Bilanzstichtages.

Die Ergebnisse decken sich mit den Erkenntnissen aus weiteren Befragungen zur Umsetzung des Haushalts- und Rechnungswesens.³⁶⁹ In diesem Zusammenhang spricht Reichard von der „Großbaustelle HRW-Reform“.³⁷⁰ Schwierigkeiten gibt es insbesondere bei der ergebnisorientierten Steuerung mit Wirkungszielen und Produkten.³⁷¹

4.2.2.2 Erwarteter Nutzen der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Über die Notwendigkeit und den Sinn der Reformen wird auch einige Jahre nach deren Umsetzung noch teilweise kontrovers diskutiert. Aus diesem Grund wurde den Kommunen die Gelegenheit gegeben, ihre Einschätzung hinsichtlich der drei nachfolgenden Reformziele abzugeben.

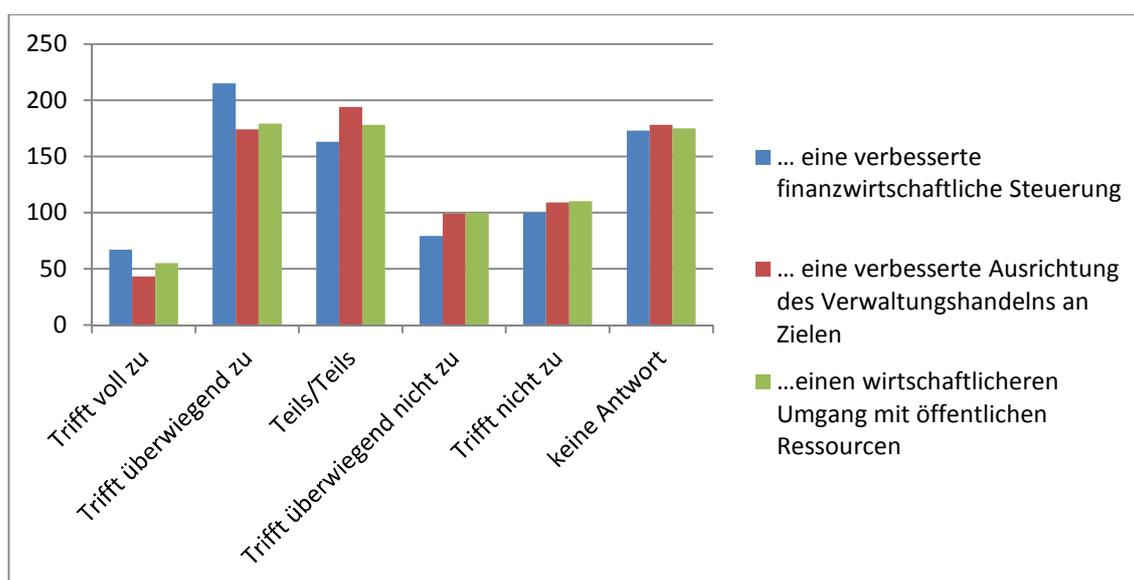


Abb. 46: Nutzen aus der Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen³⁷²

Im Hinblick auf eine verbesserte finanzwirtschaftliche Steuerung erwartet die Mehrzahl der Kommunen einen Nutzen aus der Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen. 35,4 % sprechen sich dafür aus, dass sich die Reformen positiv oder überwiegend positiv auf eine verbesserte finanzwirtschaftliche Steuerung auswirken. Demgegenüber sind 22,5 % der Befragten der Meinung, dass sich die Reformen nicht bzw. nahezu nicht positiv auswir-

³⁶⁹ Vgl. die Übersicht in Reichard (2012): S. 118 f.

³⁷⁰ Reichard (2012): S. 121.

³⁷¹ Vgl. Reichard (2012): S. 121; Buchholz/Lasar (2010); Gärtner (2013).

³⁷² Anlage 1, Frage 5.

ken. Ein Anteil von 20,5 % kann dem teilweise zustimmen, 21,7 % haben keine Antwort abgegeben.

Obwohl ein Großteil der befragten Kommunen bereits Anfang 2008 und 2009 auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt hat, ist die Mehrheit immer noch nicht von den positiven Wirkungen der Reform hinsichtlich einer verbesserten finanzwirtschaftlichen Steuerung überzeugt. Eine deutlich optimistischere Einschätzung geben die Kommunen ab, die anhand des Kriteriums „vorliegende testierte Einzelabschlüsse“ als reformfreudig eingestuft werden, wie die Abb. 47 zeigt.³⁷³ Diese Erkenntnis ist nicht überraschend, da sich anhand der verspäteten Erstellung von Einzelabschlüssen als Gradmesser für den Reformfortschritt zeigt, dass sich der überwiegende Teil der Kommunen noch in der Umsetzungsphase befindet. Ein deutlich positiveres Bild zeichnet sich dabei in fortschrittlicheren Kommunen ab, die bereits über testierte Jahresabschlüsse 2010 und 2011 verfügen.

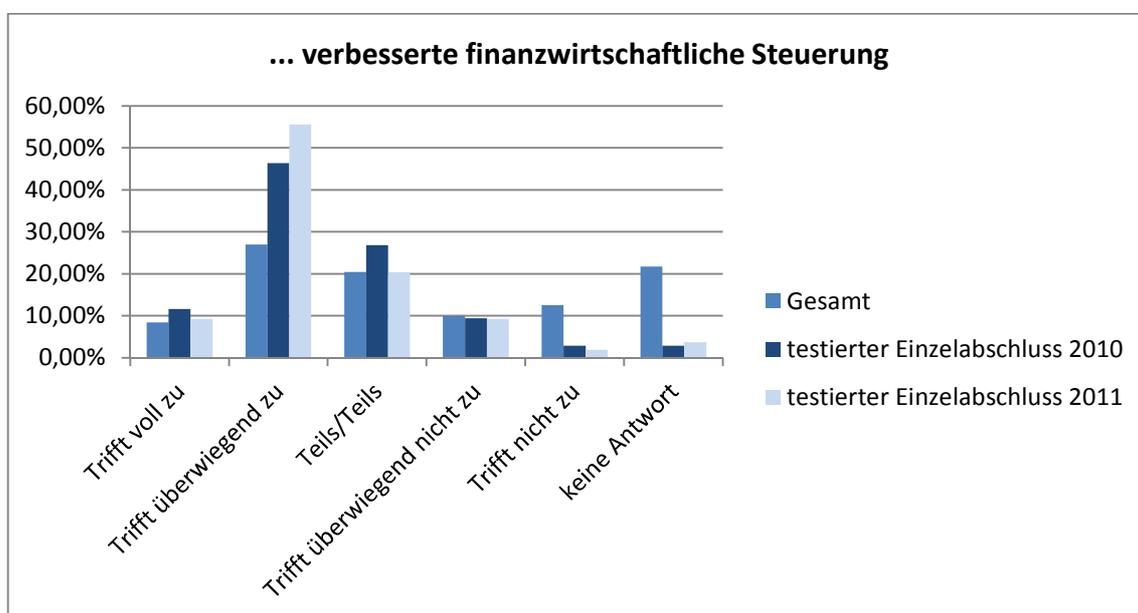


Abb. 47: Nutzen für eine finanzwirtschaftliche Steuerung³⁷⁴

Kommunen, die über zeitnahe Jahresabschlüsse verfügen, können Abweichungsanalysen zeitnah erstellen und evtl. Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen. Dies ist in Kommunen, die ihre Jahresabschlüsse erst Jahre nach Ende des Bilanzstichtages aufstellen, nicht mehr möglich. Damit wird den gerade im Aufbau befindlichen Steuerungsinstrumenten durch den fehlenden zeitlichen Bezug die Steuerungsgrundlage entzogen. Offensichtlich erkennen diesen Wirkungszusammenhang verstärkt diejenigen Kommunen, die bereits erste Erfolge z.B. durch einen frühzeitigen Jahresabschluss erzielt haben. So geben 58,0 % der Kommunen, die über einen testierten Einzelabschluss 2010 verfügen, an, dass sie nun über eine verbesserte finanzwirtschaftliche Steuerung verfügen. In der Gruppe der Kommunen, die auch bereits über einen testierten Einzelabschluss 2011 verfügen, stimmen bereits 64,8 % zu.

³⁷³ Es zeigen sich durch alle Reformelemente in Kommunen, die bereits mit dem NKR arbeiten, durchaus positive Effekte, allerdings muss von einem erheblich längeren Zeitraum (ca. 10 Jahre) ausgegangen werden, bis die Reform umfassend wirkt; vgl. Gärtner (2013), S. 255.

³⁷⁴ Anlage 1, Frage 5.

Etwas zurückhaltender fällt die Einschätzung aus, welchen Nutzen die Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen hinsichtlich einer verbesserten Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Leistungs- und Wirkungszielen hat. Insgesamt 27,2 % aller befragten Kommunen gehen vollständig oder überwiegend davon aus, dass sich durch die Reformen eine verbesserte Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Zielen erreichen lässt. 26,1 % erwarten keinen oder überwiegend keinen Nutzen für eine verbesserte Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Zielen aus den Reformen. 24,3 % stimmen teilweise zu, 22,3 % haben keine Antwort abgegeben. Der nachfolgende Vergleich aller befragten Kommunen mit der Gruppe der Kommunen, die über testierte Einzelabschlüsse 2010 und 2011 verfügen und damit als fortschrittlich eingestuft werden, zeichnet jedoch ein anderes Bild.

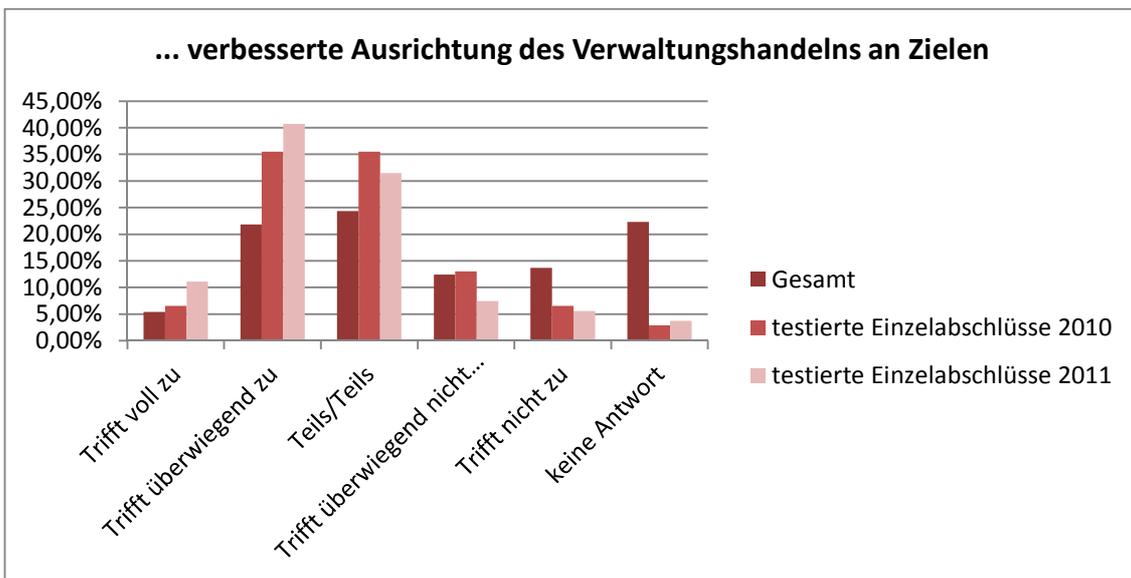


Abb. 48: Nutzen für eine verbesserte Ausrichtung an Zielen³⁷⁵

Insgesamt 42,0 % der Kommunen, die über einen testierten Einzelabschluss 2010 verfügen, geben an, dass sie vollständig oder überwiegend die Einschätzung teilen, dass das neue Haushalts- und Rechnungswesen einen Beitrag zu einer verbesserten Zielausrichtung des Verwaltungshandelns leistet. Die Quote erhöht sich in der Gruppe der Kommunen mit einem testierten Einzelabschluss 2011 auf 51,9 %. Bemerkenswert ist in diesen beiden Vergleichsgruppen, dass die Anzahl der Kommunen, die diese Frage nicht beantwortet haben, mit 2,9 % bzw. 3,7 % vergleichsweise gering ist. Die Ursache wird darin vermutet, dass viele der übrigen Kommunen noch mit Umstellungsschwierigkeiten befasst sind und daher den Nutzen dieser Reform nicht erkennen bzw. erkennen können.

Zuletzt wurden die Kommunen danach befragt, ob sie durch die Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen einen wirtschaftlicheren Umgang mit öffentlichen Ressourcen erwarten. Ein wesentliches Reformziel ist bekanntlich ein effizienter und wirkungsvoller Einsatz öffentlicher Gelder. Über alle Kommunen betrachtet wird der Nutzen dieser Reform als relativ bescheiden eingeschätzt. Lediglich 29,3 % erwarten einen wirtschaftlicheren Um-

³⁷⁵ Anlage 1, Frage 5.

gang mit öffentlichen Ressourcen, während 26,3 % davon ausgehen, dass es durch die Reformen zu keinem effizienteren Einsatz kommen wird. Insgesamt 22,3 % sind der Meinung, dass sich die Reformen teilweise einen effizienteren Einsatz ermöglichen. 22,0 % haben keine Antwort abgegeben. Auch in der Frage nach einem wirtschaftlicheren Einsatz öffentlicher Mittel verstärkt sich der Trend, dass die fortschrittlichen Kommunen den Reformbewegungen positiver eingestellt sind.

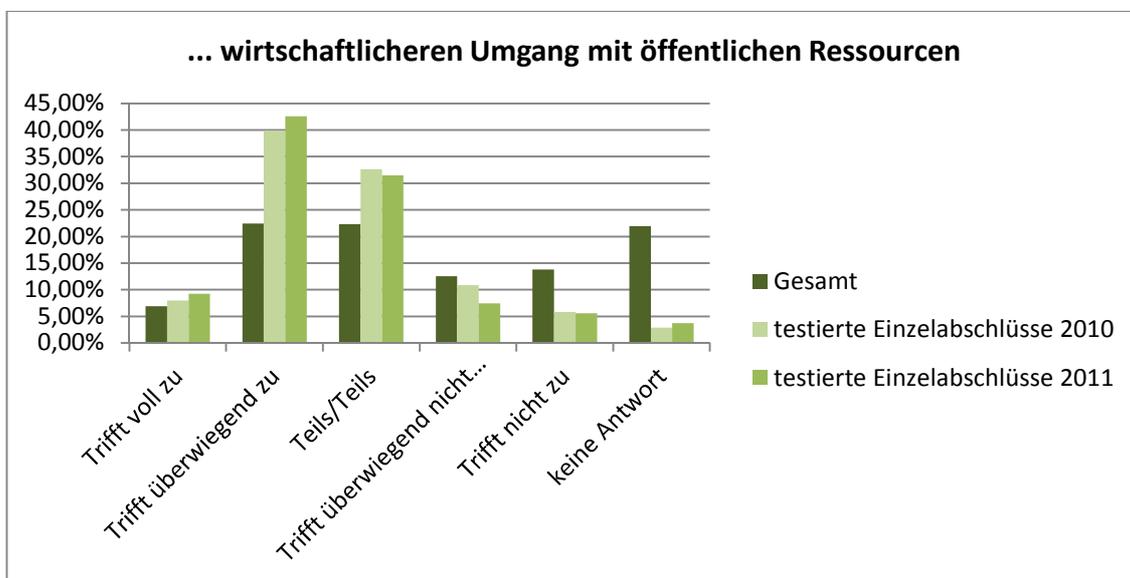


Abb. 49: Nutzen für einen wirtschaftlicheren Umgang mit öffentlichen Ressourcen³⁷⁶

Danach geben 47,9 % der befragten Kommunen mit einem testierten Jahresabschluss 2010 an, dass sie vollständig oder überwiegend an eine bessere Verwendung der bereitgestellten Mittel glauben. Sogar 51,9 % der Kommunen mit einem testierten Jahresabschluss 2011 fühlen sich in der Aussage bestätigt, dass es durch die Reformen zu einem wirtschaftlicheren Einsatz öffentlicher Ressourcen kommt. Offensichtlich schätzen die Kommunen, die die Reformen im Haushalts- und Rechnungswesen zügig umgesetzt haben, den Nutzen hinsichtlich der gestellten Fragen deutlich positiver ein als diejenigen Kommunen, die sich noch mitten in der Umstellung befinden. Dies dürfte auch daran liegen, dass erste Teilerfolge bei der Bewältigung der Reformen erzielt worden sind.

4.2.2.2.3 Nutzen der kommunalen Konzernrechnungslegung (Gesamtabschluss)

Die Reformbewegungen beziehen sich nicht nur auf die Kernverwaltung, sondern schließen die Beteiligungen durch die Erstellung von Gesamtabschlüssen mit ein. In allen Bundesländern, die die Einführung der Doppik verpflichtend oder optional vorsehen, besteht die gesetzliche Pflicht, einen derartigen Abschluss aufzustellen. Lediglich der erstmalige Aufstellungsstichtag ist je Bundesland unterschiedlich. Während der jährlich wiederkehrenden Erstellung werden die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit denen der Kernverwaltung zusammengefasst und um interne Leistungsbeziehungen eliminiert. Der Aufbau eines Konzernrechnungswesens dürfte sich in denjenigen Bundesländern einfacher gestalten, deren Rech-

³⁷⁶ Anlage 1, Frage 5.

nungslegung sich weitgehend am Referenzwerk HGB orientiert und wo wenig kommunal-spezifische Ausnahmen bestehen. Eine enge Anlehnung an das HGB bewirkt, dass die überzuleitenden Bilanzpositionen grundsätzlich stärker miteinander vergleichbar sind. Ebenso kann dadurch aufgrund gleicher Bewertungsansätze auf eine Neu- und Umbewertung einzelner Bilanzpositionen verzichtet werden. So hat sich die Rechnungslegung bspw. in Hessen besonders eng am HGB angelehnt, was aus Konzernsicht zu begrüßen ist.

Die Kommunen wurden in der Onlinebefragung darum gebeten, ihre Einschätzung zu dem möglichen Nutzen von Gesamtab schlüssen abzugeben. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass im Zeitraum der Onlinebefragung vergleichsweise wenig geprüfte Gesamtab schlüsse vorlagen. Lediglich 40 der 408 diese Frage beantwortenden Kommunen verfügten über einen geprüften Gesamtab schluss. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund erstaunlich, dass in Nordrhein-Westfalen bis vor kurzem noch eine Aufstellungspflicht zum 31.10.2010 bestanden hat. Aufgrund dieser geringen Anzahl ist ein Vergleich der beiden Gruppen, die über einen geprüften Abschluss verfügt und der, die über noch keinen verfügt, aufgrund der geringen Stichprobe mit Vorsicht zu genießen. Die Kommunen schätzen den Nutzen von Gesamtab schlüssen hinsichtlich der fünf nachfolgenden Antwortmöglichkeiten wie folgt ein.

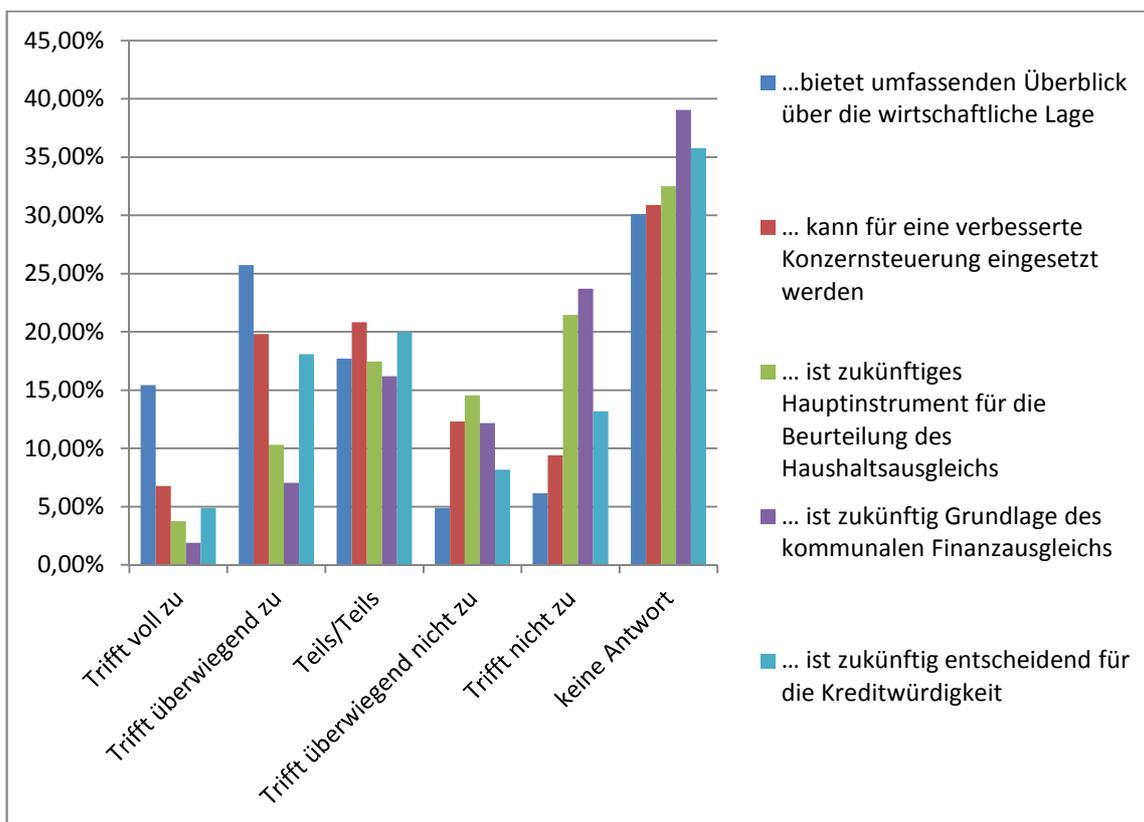


Abb. 50: Nutzen des Gesamtab schlusses³⁷⁷

Ein Blick auf obige Grafik macht deutlich, dass der Nutzen in allen Antwortmöglichkeiten als vergleichsweise niedrig eingeschätzt wird. Selbst von der eigentlichen Hauptfunktion des Gesamtab schlusses, nämlich der Schaffung eines umfassenden Überblicks über die wirt-

³⁷⁷ Anlage 1, Frage 4.

schaftliche Lage im Konzern, sind die Kommunen nicht mehrheitlich überzeugt. Lediglich 41,1 % gaben an, dass ein Gesamtabschluss einen umfassenden finanziellen Überblick für den Gesamtkonzern bietet.

In allen anderen Antwortmöglichkeiten haben die Befragten dem Gesamtabschluss ganz überwiegend keinen Nutzen zugeschrieben. Auch diejenigen Kommunen, die bereits über einen geprüften Gesamtabschluss verfügen, messen dem Gesamtabschluss bisher ebenfalls keine nennenswerte Bedeutung bei. Lediglich die Aussage, dass der Gesamtabschluss einen umfassenden Überblick über die finanzwirtschaftliche Lage bietet, wird im Vergleich zu allen Antworten mit 67,7 % als deutlich positiver eingeschätzt.

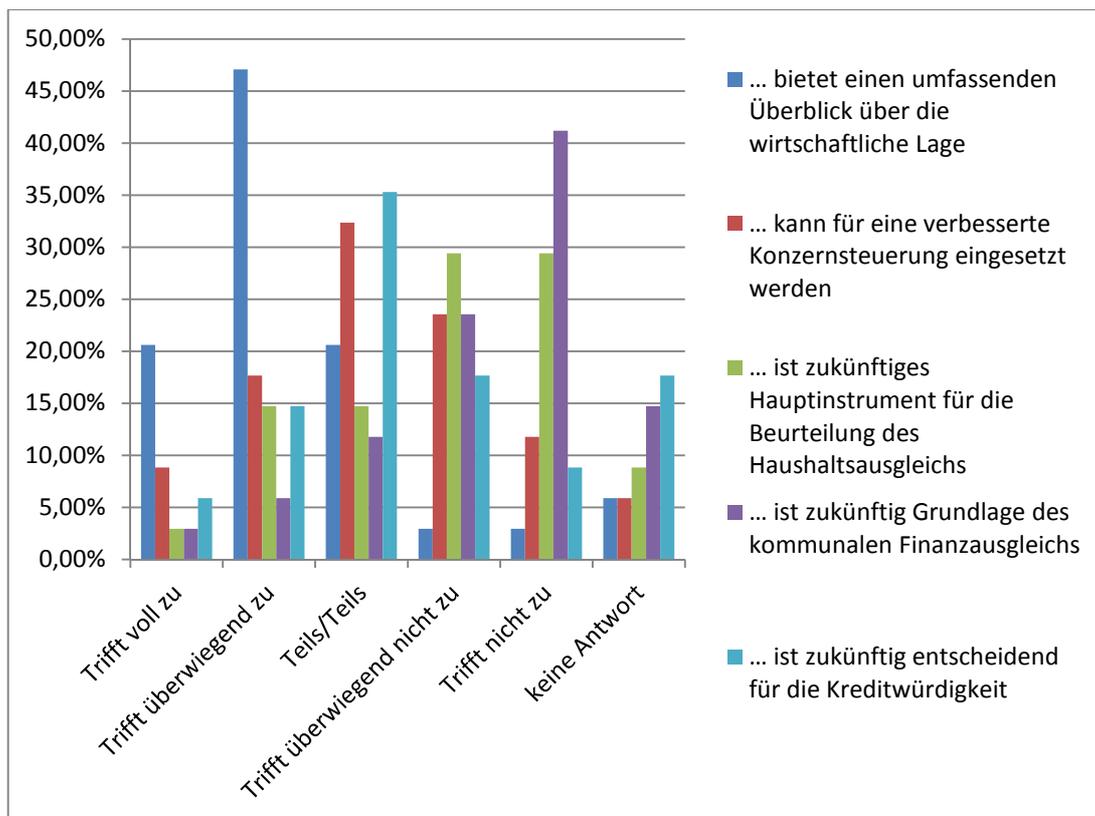


Abb. 51: Nutzen für Kommunen mit einem geprüften Gesamtabschluss³⁷⁸

Die viel diskutierte Frage, ob der Gesamtabschluss für eine verbesserte Konzernsteuerung eingesetzt werden kann, wird in der kommunalen Praxis mehrheitlich skeptisch gesehen. Lediglich 25 % aller Kommunen und nur noch 22 % aller Kommunen, die bereits über Erfahrungen mit dem Gesamtabschluss verfügen, messen dem Gesamtabschluss eine Bedeutung bei der Wahrnehmung der Steuerungsfunktion bei.

Wie bereits mehrfach festgestellt, können finanzwirtschaftliche Berichte nur dann einen Beitrag zu einer verbesserten Steuerung leisten, wenn sie aktuell sind. Die gesetzlichen Regelungen zur Fertigstellung von Gesamtabschlüssen sind zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich. Die Bandbreite des spätestens Fertigstellungstermin beginnt bei sechs Mo-

³⁷⁸ Anlage 1, Frage 5.

naten nach Ende des Kalenderjahres (Niedersachsen) bis zu 18 Monate (Sachsen-Anhalt) nach Ende des Kalenderjahres. Es ist naheliegend, dass Gesamtabschlüsse keinen Steuerungsnutzen bringen können, sofern der Fertigstellungszeitpunkt teilweise Jahre zurückliegt. Selbst die relativ ehrgeizige Frist von sechs Monaten dürfte für Zwecke der Steuerung als lang eingeschätzt werden.³⁷⁹ Als aktuell entscheidender Grund für die späte Erstellung von Gesamtabschlüssen sind die zu spät erstellten und geprüften Einzelabschlüsse der Kernverwaltungen. Solange diese nicht wesentlich zeitnäher erstellt und geprüft werden, können die Arbeiten zum Gesamtabschluss nicht angegangen werden. In der Praxis ist festzustellen, dass auch viele Beteiligungen ihre Einzelabschlüsse ebenfalls nicht fristgerecht erstellen. Solange jedoch die Kernverwaltung selber im zeitlichen Verzug ist, erscheint die Forderung nach einer früheren Fertigstellung in den übrigen Konzerneinheiten nicht plausibel.

Die der Konzernbuchhaltung gemeldeten Daten können jedoch nicht nur für den Gesamtabschluss verwendet werden. In Kombination mit Plandaten können Abweichungsanalysen erstellt und damit eine aktive Steuerung vorgenommen werden. Ziel eines strategischen Managements ist es nicht, in operative Entscheidungen einzugreifen, sondern generelle Fehlentwicklungen in einem Aufgabenbereich zu identifizieren. Dazu eignen sich im besonderen Maße Plan- und Ist-Daten aus allen wesentlichen Konzerneinheiten.

Ein bedeutender Unterschied zwischen einem Konzernmanagement und einem Beteiligungsmanagement besteht darin, dass die Kernverwaltung im Konzernmanagement als Steuerungsobjekt fungiert. Der Schwerpunkt eines Beteiligungsmanagement liegt hingegen auf der Steuerung einzelner Beteiligungen. Aus diesem Grund ist es für ein funktionierendes Konzernmanagement unerlässlich, eine enge Verzahnung zwischen der finanzwirtschaftlichen Steuerung der Kernverwaltung und deren Beteiligungen sicherzustellen. Insbesondere nimmt die Kernverwaltung als Mutter eine Vorbildfunktion ein. Sofern diese, wie am Beispiel verspäteter erstellter Jahresabschlüsse dargestellt, nicht ausgeübt wird, fehlt es an einer generellen Akzeptanz einer Konzeption des Konzernmanagements.

4.2.2.3 Konzernstruktur

4.2.2.3.1 Umfang der Ausgliederung von Aufgaben

Es gibt eine Reihe von Studien, die die Anzahl von ausgegliederten Aufgabenbereichen erheben und nach der jeweiligen Rechts- und Organisationsform unterteilen.³⁸⁰ In allen Studien gilt: Je mehr Einwohner eine Kommune hat, desto größer ist die Anzahl unmittelbarer und mittelbarer Beteiligungen. Auch in der vorliegenden Erhebung wurden die Kommunen und Landkreise nach der Anzahl der ausgegliederten Aufgabenbereiche befragt. Schwerpunkt dieser Fragen zur Konzernstruktur war zum einen die Suche nach Gründen, die zur letzten Ausgliederung bzw. Neugründung geführt hat. Sofern die zur Auswahl gestandenen Antwortmöglichkeiten der Grund für die jüngste Ausgliederung bzw. Neugründung waren, wurde gefragt, ob sich die Erwartungen auch erfüllt haben. Zum anderen soll die Erhebung zur Anzahl unmittelbarer Beteiligungen dazu dienen, weitergehende Fragen zur Konzernsteuerung und -organisation je Größenklasse analysieren zu können. Einschränkend ist jedoch festzu-

³⁷⁹ Vgl. Gornas (2009): S. 29.

³⁸⁰ Vgl. die Übersicht in Reichard/Grossi (2008): S. 87.

stellen, dass eine relativ hohe Zahl der Befragten keine Antworten auf Fragen zur Konzernstruktur abgegeben hat. Über die Gründe hierfür lässt sich nur spekulieren. So ist zum einen denkbar, dass insbesondere größere Kommunen keinen genauen Überblick über ihre Anzahl unmittelbarer und mittelbarer Beteiligungen incl. der Beteiligungshöhe haben. Möglich ist auch, dass diese Frage aufgrund notwendiger Recherche „ausgespart“ worden ist. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl an unmittelbaren Beteiligungen je Größenklasse einer Kommune und Beteiligungshöhe.

	unmittelbare Beteiligungen			Anzahl
	0 - 25 %	25,01 - 50 %	50,01 - 100 %	
Gemeinde bis 25 Tsd. EW	2,83	1,03	1,98	370
Gemeinde 25 - 50 Tsd. EW	3,96	1,32	4,13	44
Gemeinde 50 - 100 Tsd. EW	4,65	2,75	6,18	30
Gemeinde 100 - 200 Tsd. EW	5,5	4,2	12,06	19
Gemeinde 200 - 400 Tsd. EW	6,43	2,57	10,43	7
Gemeinde über 400 Tsd. EW	8,14	8,29	30,86	7
Landkreise bis 100 Tsd. EW	7	2,8	4,8	13
Landkreise 100 - 200 Tsd. EW	7,33	2,57	3,56	21
Landkreise über 200 Tsd. EW	7,69	2,4	3,93	15
keine Antwort				271
Gesamt				797

Abb. 52: Durchschnitt unmittelbarer Beteiligungen der befragten Kommunen³⁸¹

Insgesamt 526 der 797 teilgenommenen Kommunen haben Angaben zur Konzernstruktur gemacht. Wie bereits festgestellt, steigt die Anzahl an Beteiligungen mit der Größe einer Kommune. Bereits Gemeinden mittlerer Größe zwischen 25.000 – 50.000 Einwohnern verfügen laut dieser Erhebung bereits über durchschnittlich vier unmittelbare Beteiligungen über 50%. Ein anderes Bild zeichnet sich jedoch bei den befragten Landkreisen ab. Hier blieb die Anzahl unmittelbarer Beteiligungen je gebildeter Größenordnung weitgehend konstant. Im Durchschnitt verfügen sowohl bevölkerungsschwache als auch bevölkerungsstarke Landkreise über vier unmittelbare Beteiligungen über 50 %. Auch die Anzahl der Beteiligungen ist insbesondere nicht mit größeren Gemeinden zu vergleichen. Ein wesentlicher Grund dürfte darin liegen, dass sich das breite Aufgabenfeld der Versorgung mit Strom-, Gas-, Wasser etc. traditionell in Gemeindebesitz befindet, sofern dieses nicht veräußert worden ist.

Die kommunale Aufgabenstruktur unterliegt einem permanenten Veränderungsprozess. So plante im Untersuchungszeitraum Oktober 2012 ein nennenswerter Teil der befragten Kommunen die Neugründung einer Gesellschaft, die Ausgliederung von kommunalen Aufgaben bzw. Rekommunalisierungen³⁸². Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die geplanten Aktivitäten der befragten Kommunen im Oktober 2012.

³⁸¹ Anlage 1, Frage 8.

³⁸² Rekommunalisierung wurde als „Rückführung von ausgegliederten Aufgabenbereichen in die Kernverwaltung“ definiert, vgl. Anlage 1, Frage 23. Unter Rekommunalisierung wird häufig die Rückführung von ehemals kommunalen Aufgaben aus der materiellen Privatisierung in den kommunalen Konzern verstanden. Solche Überlegungen zur Rekommunalisierung gibt es aktuell in vielen Gemeinden im Hinblick auf die Energieversorgung; Libbe/Hanke/Verbücheln (2011); Naumann (2011).

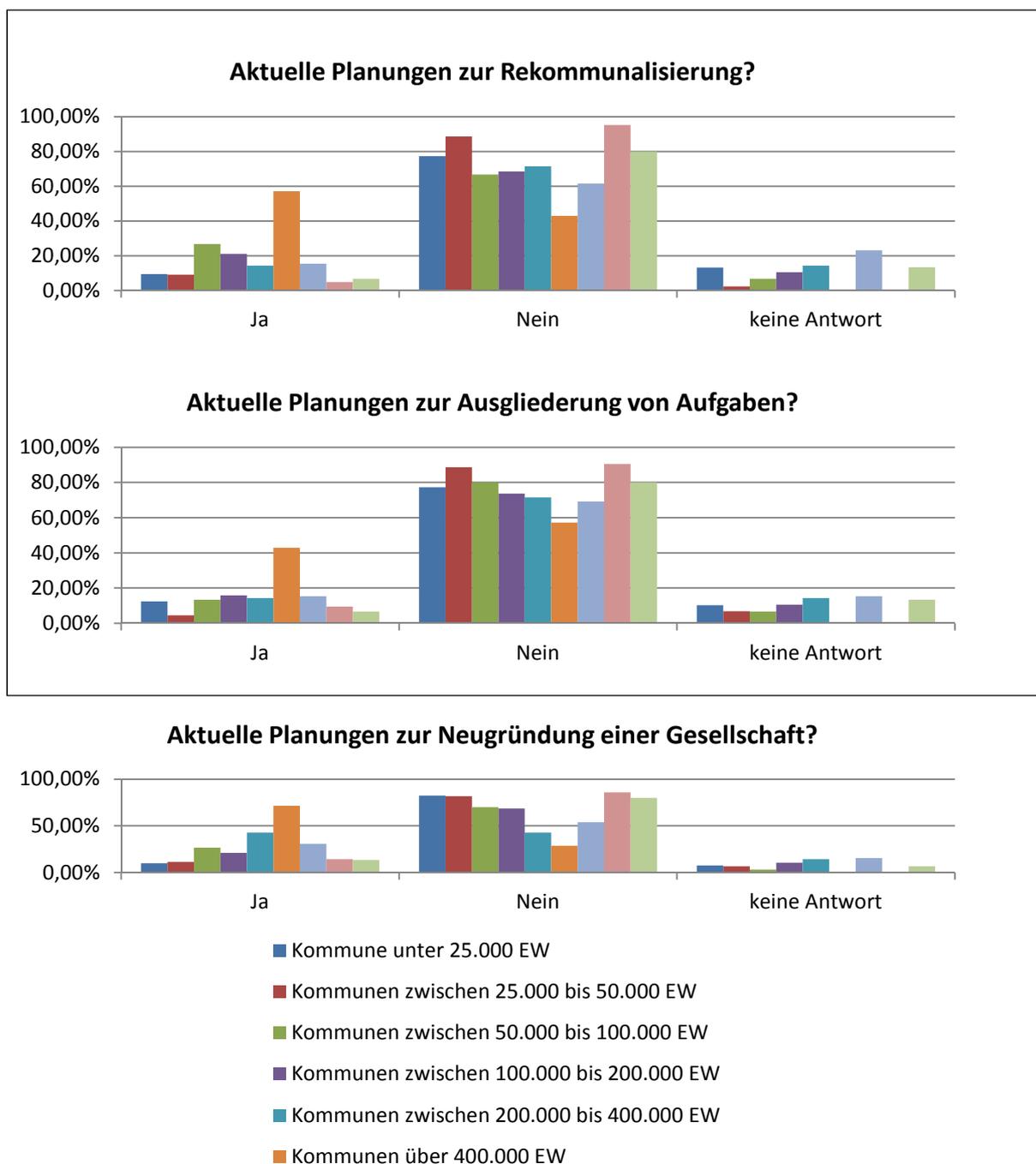


Abb. 53: Neugründung, Ausgliederung und Rekommunalisierung von Aufgaben³⁸³

Vor allem größere Gemeinden planen aktuelle Änderungen in ihrer Konzernstruktur. Für Landkreise kann dieser Trend nicht bestätigt werden. Hier ist eher bei kleineren Landkreisen mit weniger als 100.000 Einwohnern eine Tendenz zur Änderung der Konzernstruktur zu beobachten.

³⁸³ Anlage 1, Frage 23.

4.2.2.3.2 Gründe für die Ausgliederung von Aufgaben

Mittelpunkt des Interesses zur Konzernstruktur war die Frage, welche Gründe für die jüngste Ausgliederung bzw. Neugründung von kommunalen Aufgaben vorgelegen haben. Von 797 befragten Kommunen haben 340 Kommunen zu dieser Frage geantwortet. Die Ergebnisse zu den Gründen der jüngsten Ausgliederung bzw. Neugründung können aus der nachfolgenden Grafik entnommen werden:

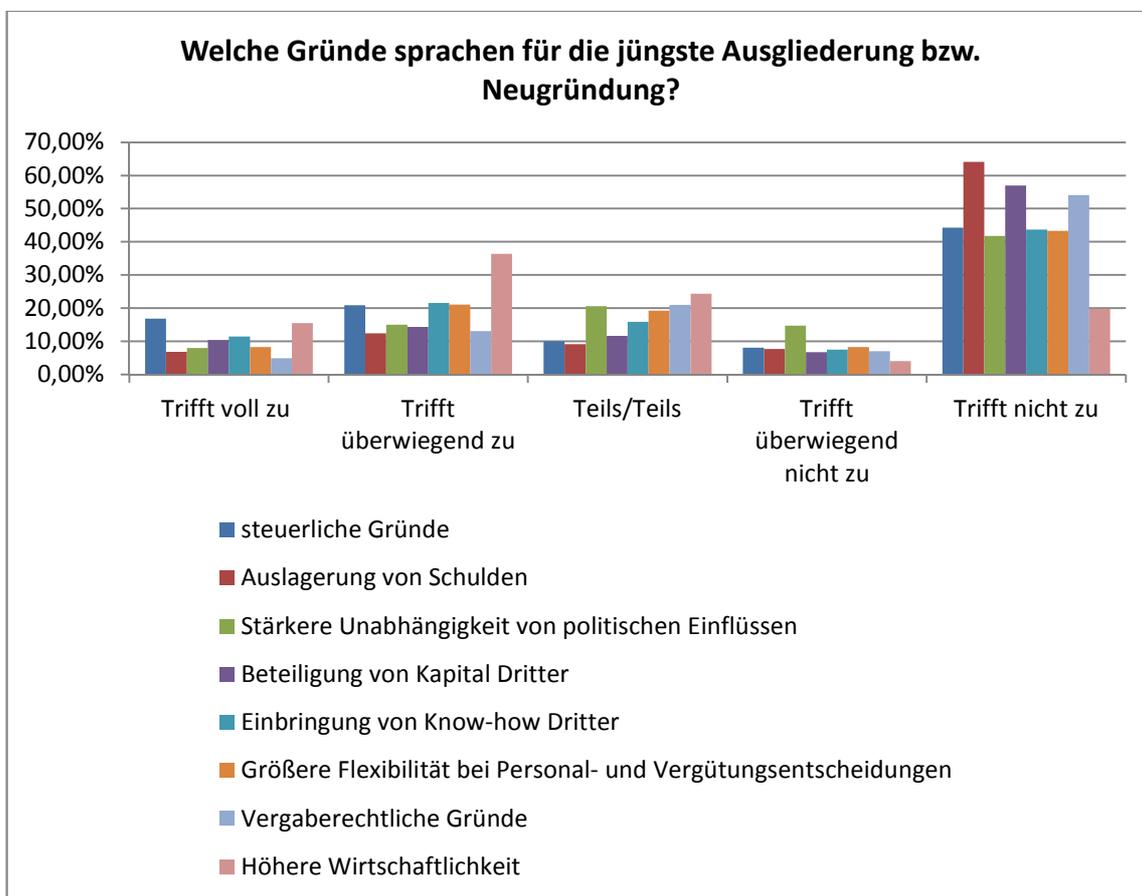


Abb. 54: Gründe für die jüngste Ausgliederung bzw. Neugründung³⁸⁴

Die Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in eine andere Rechts- und Organisationsform unterliegt keinem regelmäßig wiederkehrenden Standardprozess. Änderungen in der Konzernstruktur sind in kleinen und mittelgroßen Kommunen eher selten, dafür jedoch in deren Planung und Umsetzung komplex. Sie tangieren eine Reihe von Anspruchsgruppen, die ihrerseits ihre Interessen weiterhin vertreten bzw. ausbauen wollen. Aus diesem Grund sind auch die potenziellen Gründe für Änderungen in der Konzernstruktur vielfältig. Die wichtigsten Gründe – zu entnehmen aus der obigen Abbildung – wurden zur Auswahl gestellt. Sicherlich existieren noch eine Reihe weiterer, teilweise auch sachfremder Gründe, die zu Ausgliederungen führen. Derartige Motive lassen sich aber nicht in einer Online-Befragung abfragen.

³⁸⁴ Anlage 1, Frage 9.

Hauptursache für diesen Schritt waren wirtschaftliche Gründe. 51,9 % der antwortenden Kommunen gaben an, die jüngste Ausgliederung bzw. Neugründung aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen vollzogen zu haben. Für lediglich 23,8 % spielten wirtschaftliche Gründe kaum bzw. keine Rolle, für 24 % teilweise. In diesem Zusammenhang zu sehen ist die steuerliche Optimierung, die bei 37,7 % der Befragten vollständig bzw. überwiegend als ein Grund für diesen Schritt war. Für die Mehrheit von 52,3 % spielten steuerliche Gründe kaum bzw. keine Rolle. Auch die Einbringung von externem Wissen war bei 32,9 % der Befragten ein Grund für die Ausgliederung kommunaler Aufgaben bzw. Neugründung einer Gesellschaft. Die starren Strukturen im öffentlichen Dienstrecht und die immer noch vorherrschende fehlende Flexibilität in der Vergütung nannten 29 % der Befragten als einen Grund, die wahrzunehmende Aufgabe nicht in der Kernverwaltung ausführen zu lassen. Für 24,7 % spielte die Beteiligung von Dritten am Kapital einer kommunalen Beteiligung eine wesentliche Rolle bei der Ausgestaltung einer neuen Rechtsform. Für 22,9 % war eine stärkere Unabhängigkeit von politischen Einflüssen ein Grund für die jüngste Änderung in der Beteiligungsstruktur. Am wenigstens war die Auslagerung von Schulden ursächlich. Lediglich 19,1 % der Befragten nannten diesen Aspekt als Grund. Im Gegensatz zu früheren Jahren dürfte die Auslagerung von Schulden in Beteiligungen spätestens mit der Erstellung von Gesamtab schlüssen weiter an Bedeutung verlieren.

Im Zusammenhang mit der letzten Ausgliederung bzw. Neugründung wurde danach gefragt, ob sich die Erwartungen hinsichtlich der vorgegebenen Gründe in der Praxis erfüllt haben.

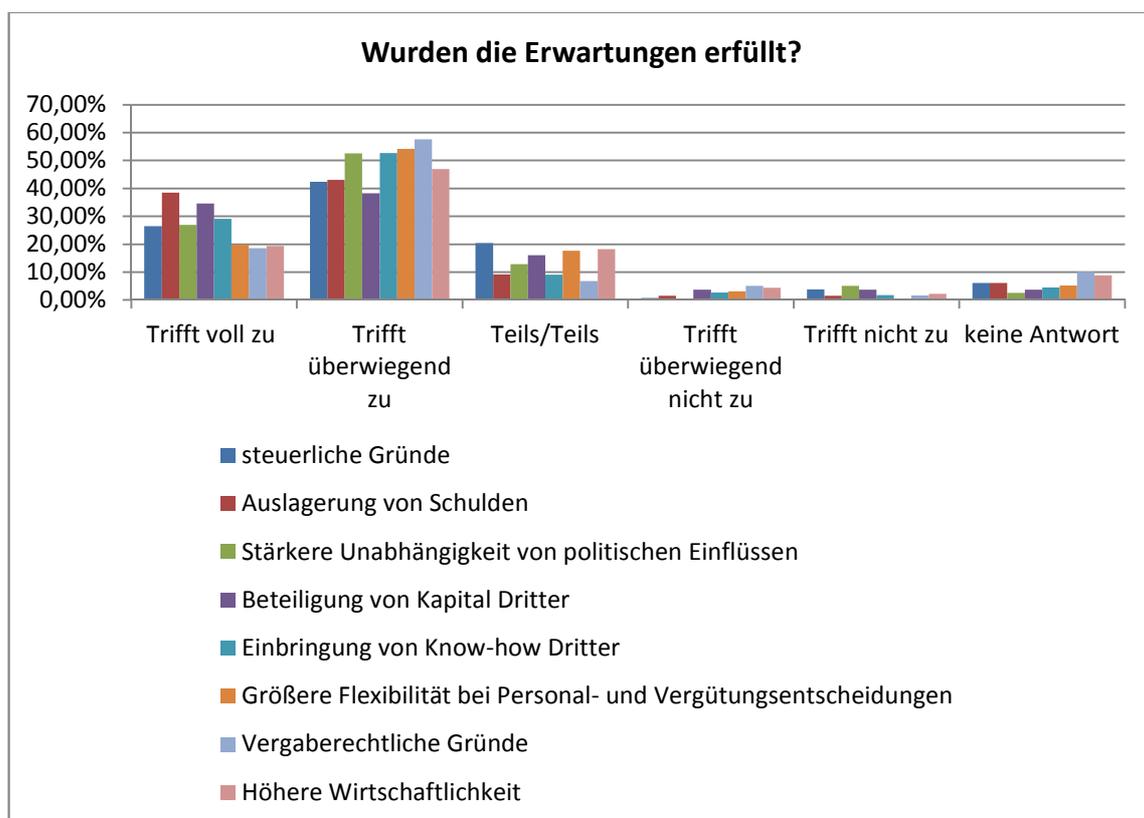


Abb. 55: Erfüllung der mit der Ausgliederung verbundenen Erwartung³⁸⁵

³⁸⁵ Anlage 1, Frage 8.

Ein Blick quer über die verschiedenen Antwortmöglichkeiten verdeutlicht, dass die Erwartungen an die Ausgliederung bzw. Neugründung bei der ganz überwiegenden Mehrheit erfüllt worden sind. Lediglich bei einem Teil von durchschnittlich knapp 10 % konnten die Erwartungen nicht erfüllt werden. Die Befragung richtete sich an den Finanz- bzw. Beteiligungsbe- reich und wurde auch dort ausgefüllt. Es ist daher möglich, dass andere Adressatengruppen, wie bspw. Personalräte, andere Einschätzungen abgeben. Vor diesem Hintergrund müssen auch die abgegebenen Einschätzungen der Finanz- und Beteiligungsexperten interpretiert werden.

4.2.2.4 Konzernsteuerung

4.2.2.4.1 Leitbild und strategische Steuerung

Die Untersuchungsergebnisse zur Konzernstruktur zeigen, dass bereits kleine Kommunen i.d.R. über Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen verfügen. In kleinen Kommunen werden diese Einheiten üblicherweise unmittelbar durch die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister bzw. durch die Kämmererin oder den Kämmerer gesteuert. Aufgrund der personellen und räumlichen Nähe sowie überschaubarer Strukturen arbeiten die einzelnen Aufgabengebiete innerhalb der Kernverwaltung mit denen in den ausgegliederten Bereichen eng zusammen. Die Erstellung von Gesamtabschlüssen trägt darüber hinaus dazu bei, die finanziellen Leistungsbeziehungen aller Aufgabengebiete zusammenfassend darstellen und analysieren zu können. Ein derartiger Idealzustand, in dem alle Aufgabenbereiche einer Kommune effizient an der Umsetzung der definierten Ziele arbeiten, stellt jedoch bereits kleine Kommunen vor große Herausforderungen und vielfältigen Fragen:

- Welche Ziele sollen in den nächsten fünf Jahren erreicht werden?
- Wie erfolgt eine vertrauensvolle Abstimmung innerhalb der Verwaltung?
- Wie lassen sich die Rollen von Politik und Verwaltung neu definieren?
- Wer steuert und kontrolliert die zuvor definierte Gesamtstrategie?

Derartige Antworten auf die zukünftige Entwicklung einer Kommune können bereits in kleineren überschaubaren Kommunen nicht allein der Bürgermeisterin und dem Bürgermeister überlassen werden. Deren bzw. dessen Aufgabenfülle verhindert es in aller Regel, klassische Funktionen einer Konzernsteuerung in Personalunion übernehmen zu können. Ähnliches dürfte auch auf die ehrenamtlichen Ratsmitglieder zutreffen. Die hohe Anzahl von Sitzungsterminen, politische Abendveranstaltungen, das Studium und die Abstimmung von Vorlagen sowie politische Debatten sind nur einige Aufgabenfelder, die von Ratsmitgliedern ein hohes ehrenamtliches Engagement erfordern.

Je stärker die Aufgabendichte der wesentlichen Akteure einer Konzernsteuerung ist, desto wichtiger sind Hilfsmittel zur Steuerung. Steuerungsinstrumente helfen Entscheidungsträgern in der strategischen Steuerung, die definierten Ziele besser erreichen zu können. Darüber hinaus tragen sie dazu bei, auftretende Fehlentwicklungen zu identifizieren und dienen als Informationsgrundlage für Entscheidungsalternativen. Damit erfüllen Steuerungsinstrumente eine wichtige Informationsfunktion. Mit dem Einsatz geeigneter Steuerungsinstrumenten ist, trotz eines bisher fehlenden wissenschaftlichen Nachweises, die Hoffnung verbunden, dass

bessere Informationen auch zwangsläufig zu besseren Entscheidungen führen müssen. Diese These gilt für Kommunen unabhängig von ihrer Größenordnung. Damit wird auch deutlich, dass die Steuerung aller Aufgabenbereiche einer Kommune innerhalb eines ganzheitlichen Steuerungsansatzes auch in kleinen Kommunen erfolgen sollte. Die Vielfalt und die Möglichkeiten einzusetzender Steuerungsinstrumente hängen wiederum entscheidend von der Größe einer Kommune ab.

Die Reformen in den Kommunen haben sich in der Vergangenheit schwerpunktmäßig mit der Steuerung von Aufgabenbereichen innerhalb der klassischen Kernverwaltung beschäftigt. Da sich das Forschungsthema auf alle kommunalen Aufgabengebiete unabhängig von ihrer Rechts- und Organisationsform erstreckt, beziehen sich die Fragen zur Konzernstruktur sowohl auf Strukturen und Prozesse innerhalb der Kernverwaltung als auch der ausgegliederten Aufgabenbereiche. Auf Basis des Managementprozesses wurde untersucht, welche Teilprozesse des Managementkreislaufes bisher in den befragten Kommunen implementiert und „gelebt“ werden. In diesem Zusammenhang wird auch nach Gründen gefragt, warum der Managementkreislauf in der Praxis teilweise nicht funktioniert.

Der Einstieg in eine Steuerung beginnt mit der Definition von Zielen. Alle an der Erstellung und Umsetzung der gesetzten Ziele beteiligten Akteure müssen sich mehrheitlich für eine strategische Ausrichtung entscheiden. Die definierten strategischen Ziele können, müssen aber nicht, aus einem Leitbild entstammen. Entscheidend ist die Ableitung operativer Ziele aus den strategischen Zielen und deren Umsetzung. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über den aktuellen Stand bei der Definition von Leitbildern, strategischen und operativen Zielen in unserem Untersuchungssample.

	Leitbild			strategische Ziele			operative Ziele			Anzahl
	Ja	Entwicklung	Nein	Ja	Entwicklung	Nein	Ja	Entwicklung	Nein	
Gemeinde bis 25 Tsd.	24,3%	13,2%	62,5%	14,2%	21,4%	64,5%	12,2%	23,9%	63,9%	333
Gemeinde 25 - 50 Tsd. EW	40,5%	21,4%	38,1%	25,6%	30,8%	43,6%	20,5%	30,8%	48,7%	40
Gemeinde 50 - 100 Tsd. EW	62,1%	6,9%	31,0%	42,9%	14,3%	42,9%	28,6%	28,6%	42,9%	28
Gemeinde über 100 Tsd. EW	61,3%	25,8%	16,1%	40,6%	40,6%	18,8%	53,3%	30,0%	16,7%	31
alle befragten Landkreise	57,1%	10,2%	32,7%	50,0%	26,1%	23,9%	58,3%	12,5%	29,2%	48
keine Antwort										316
Gesamt										797

Abb. 56: Übersicht über die Anzahl von Leitbildern, strategischen und operativen Zielen³⁸⁶

Lediglich 24,3 % der an der Umfrage beteiligten Gemeinden unter 25.000 Einwohner verfügten im Erhebungszeitraum Oktober 2012 über ein Leitbild. Die Quote steigt dabei in Abhängigkeit von der Größe einer Gemeinde. So verfügten bereits 61,3 % der Gemeinden über 100.000 Einwohner über ein schriftlich definiertes Leitbild. Auch die befragten Landkreise verfügten mehrheitlich über ein Leitbild. Je nach Größenklasse entwickelte im Analysezeit-

³⁸⁶ Anlage 1, Frage 10. Bei der Abfrage nach dem Leitbild wurde keine Differenzierung zwischen einem kommunalpolitischen Leitbild und einem Verwaltungsleitbild vorgenommen.

raum ein nennenswerter Anteil ein Leitbild. Über 25 % der Gemeinden über 100.000 Einwohner arbeiteten noch an deren Fertigstellung. Lediglich 16,1 % der Gemeinden über 100.000 Einwohner verfügen in dieser Gruppe über gar kein Leitbild und arbeiteten auch nicht an deren Erstellung. Ein anderes Bild zeigt sich in der Größenklasse von Gemeinden bis 25.000 Einwohnern. In dieser Gruppe verfügen 62,5 % über kein definiertes Leitbild. Der Grund für diesen relativ geringen Wert dürfte in den vermutlich engeren Beziehungen der Bürgermeisterin und des Bürgermeisters zur restlichen Verwaltung und zu den Ratsmitgliedern liegen.

Die im Vergleich zu größeren Gemeinden bestehende engere Zusammenarbeit der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters mit den übrigen Verwaltungseinheiten und Ratsmitgliedern führt jedoch nicht dazu, dass die wesentlichen strategischen Ziele definiert worden sind. Nur 14,2 % der Gemeinden unter 25.000 Einwohner haben im Analysezeitraum Oktober 2012 strategische Ziele formuliert, lediglich 12,2 % haben operative Ziele definiert. Die vor allem in kleineren Gemeinden festgestellte fehlende Auseinandersetzung mit strategischen und operativen Zielen führt zwangsläufig zu keinem wirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen. Ohne ein Bekenntnis zu strategischen Oberzielen werden weder die verwaltungsweit verfügbaren Ressourcen für die Erreichung dieser Ziele eingesetzt, noch Ratsentscheidungen auf ihre Zielerreichung hin überprüft. Eine nachgelagerte, notwendige Kontrolle und eine kritische Auseinandersetzung mit zuvor getroffenen Entscheidungen entfallen dadurch zwangsweise. Wesentlich intensiver befassen sich größere Gemeinden mit der strategischen Entwicklung. Immerhin 42,9 % der Gemeinden zwischen 50.000 bis 100.000 Einwohner verfügen über ausformulierte strategische Ziele, 14,3 % waren mit deren Entwicklung befasst. In dieser Gruppe wurden 28,6 % der Ziele operationalisiert, in gleicher Höhe befand sich die Operationalisierung im Aufbau. Eine andere Verteilung ergibt sich hingegen bei Gemeinden über 100.000 Einwohner. Hier gaben 40,6 % an, dass bereits strategische Ziele formuliert worden sind, jedoch schon bereits 53,3 % über formulierte operative Ziele verfügen. Diese Ergebnisse lassen vermuten, dass operative Ziele losgelöst von strategischen Zielen definiert worden sind. Ebenso ist hingegen denkbar, dass entsprechend eines Bottom-up-Ansatzes zunächst operative Ziele entwickelt worden sind, die als Grundlage für Bildung einer Gesamtstrategie verwendet werden. Bleibt es hingegen dauerhaft bei rein operativen Zielen, fehlt ein systemischer Überbau. Damit würde auch der Kontext zu den langfristigen Zielen fehlen.

Die Verknüpfung von strategischen Zielen mit operativen Messgrößen und Kennziffern stellt eine der herausforderndsten Schritte bei der Einführung von Steuerungsinstrumenten dar.³⁸⁷ Alle Steuerungsinstrumente, wie bspw. die Balanced Scorecard, entfalten erst dann ihre maximale Steuerungshilfe, wenn sie in einer operationalisierten Gesamtstrategie eingebettet sind. Um den aktuellen Fortschritt auf diesem Gebiet zu analysieren, wurden die Kommunen befragt, ob die strategischen Ziele durch Indikatoren und Kennzahlen operationalisiert worden sind. Aufgrund der bisher gewonnenen Erkenntnisse ist es wenig überraschend, dass sich bisher vergleichsweise wenige Kommunen – unabhängig ihrer Größenklasse - mit der Operationalisierung strategischer Ziele beschäftigt haben. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass Gemeinden über 100.000 Einwohner mit 26,9 % prozentual am häufigsten die strategi-

³⁸⁷ Vgl. Baum/Coenenberg/Günther (2007): S. 361.

schen Ziele vollständig über überwiegend vollständig operationalisiert haben, gefolgt von Gemeinden zwischen 25.000 bis 50.000 Einwohnern mit 24,1 %, den Landkreisen mit 18,9 % und Gemeinden zwischen 50.000 bis 100.000 Einwohnern mit 13,0 %. Schlusslicht bildeten auch hier die Gemeinden unter 25.000 Einwohnern, von denen im Analysezeitraum nur 12,4 % die strategischen Ziele operationalisiert haben. Bemerkenswert ist, dass die Gruppe von Gemeinden zwischen 50.000 bis 100.000 Einwohnern zwar am häufigsten mit 42,9 % über ausformulierte strategische Ziele verfügten, jedoch nur 13,0 % diese auch operationalisiert haben.

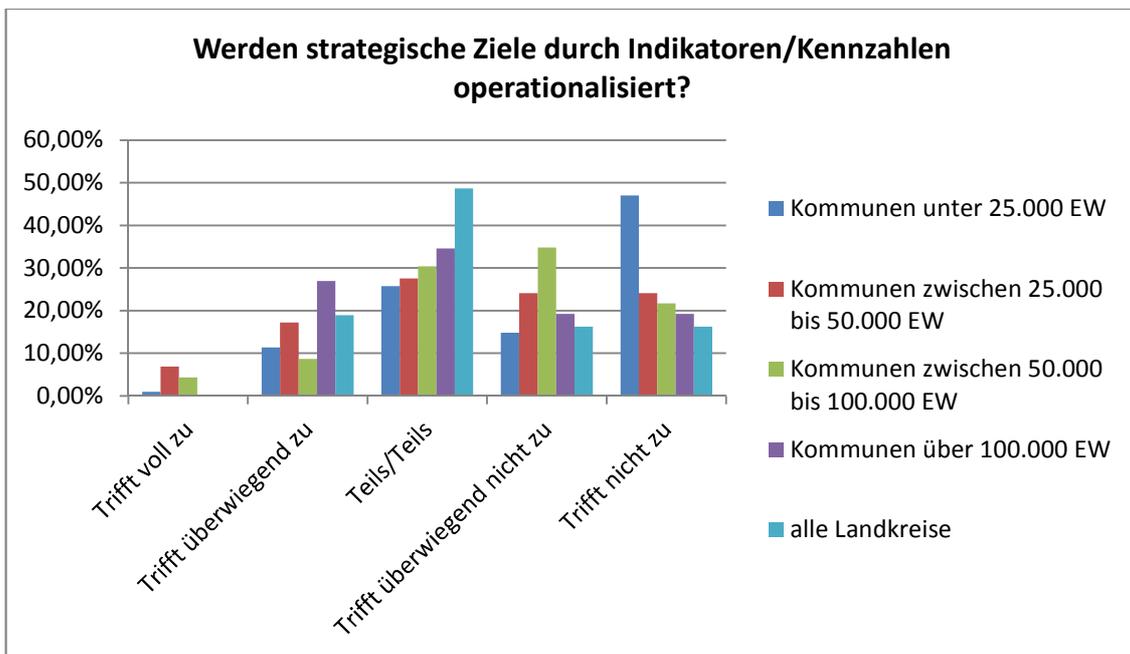


Abb. 57: Operationalisierung strategischer Ziele³⁸⁸

Obwohl sich Wissenschaft und Praxis seit vielen Jahren intensiv um die Bildung geeigneter Indikatoren und Kennzahlen bemühen, bleiben die Fortschritte in der praktischen Anwendung überschaubar. Fehlende praktische Erfolge während der Einführungsphase, eine verbesserungswürdige Unterstützung der Verwaltungsführung und der kommunalen Vertretung und die enormen Herausforderungen aus der Umstellung auf ein doppisches Rechnungswesen sind nur einige Gründe für die geringe Quote bei der Operationalisierung von strategischen Zielen.

Die Kontrolle von strategischer und operativer Zielerreichung bildet einen weiteren wichtigen Teilprozess im Managementkreislauf. Sie ist unabhängig vom Buchungsstil und gilt seit jeher als wichtiger Baustein beim effizienten Einsatz von Ressourcen. Mit Hilfe von Steuerungsinstrumenten, wie bspw. einer Kosten- und Leistungsrechnung, können grundsätzlich unwirtschaftliche Prozesse identifiziert und wichtige Impulse zur Verbesserung angestoßen werden. Ein effizienter und zielgerichteter Einsatz der Ressourcen verlangt daher eine regelmäßige Kontrolle der Umsetzung wesentlicher Entscheidungen und durchgeführten Maßnahmen. Aus diesem Grund wurde abgefragt, wie stark die Umsetzung der Ziele kontrolliert

³⁸⁸ Anlage 1, Frage 13.

wird. Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass die Umsetzung gesetzter Ziele mehrheitlich schwach oder gar nicht kontrolliert wird.

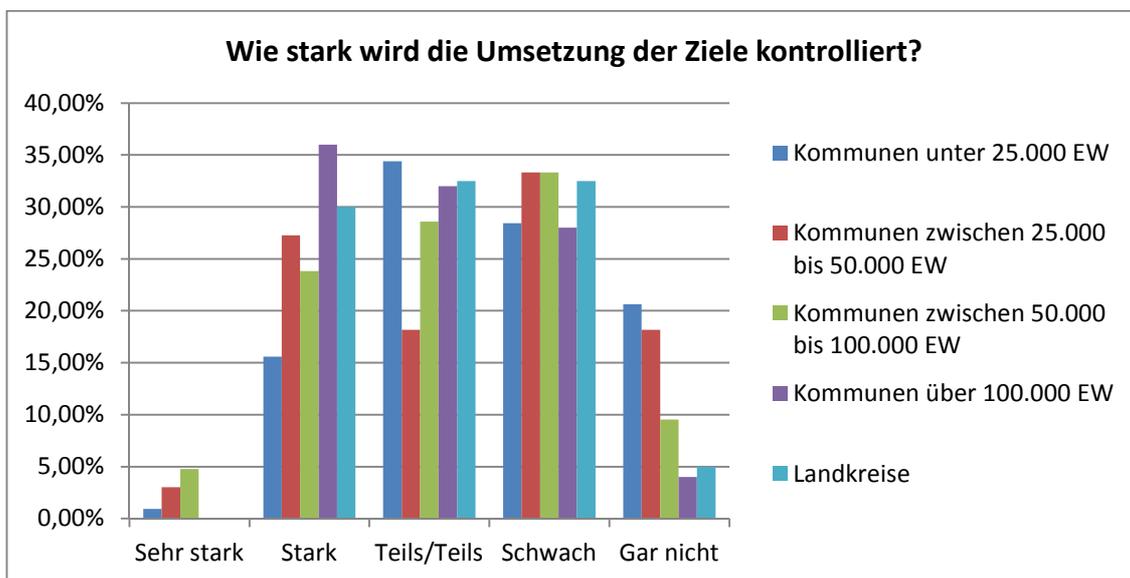


Abb. 58: Intensität der Kontrolle der Umsetzung der Ziele³⁸⁹

Besonders schwach wird die Kontrolle in Gemeinden unter 25.000 Einwohnern ausgeübt. Hier gaben 16,5 % der Gemeinden an, dass sie die Ziele sehr stark oder stark kontrollieren. Demgegenüber beurteilten 49,1 %, dass die Umsetzung der Ziele schwach oder gar nicht kontrolliert wird. Bei den restlichen 34,4 % wird die Zielumsetzung teilweise kontrolliert. Prozentual am Häufigsten wird die Zielumsetzung bei Gemeinden über 100.000 Einwohner kontrolliert. In dieser Gruppe kontrollieren 36 % ihre Zielumsetzung sehr stark oder stark, 32 % schwach oder gar nicht. Die Umfrageergebnisse bestätigen ein aktuell bestehendes Kontrolldefizit. Mögliche Ursachen könnten in einem fehlenden oder nicht wirkungsvollen Kontraktmanagement sowie im Fehlen von kaum motivationsbezogenen Anreizsystemen liegen.

Eng mit der Intensität der Zielumsetzungskontrolle verbunden ist die Frage, ob Produkte und Leistungen daraufhin überprüft werden, ob sie einen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele leisten. Das unter dem Stichwort Produktkritik behandelte Thema erfährt seine stärkste Ausprägung in den Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung. Auch wenn ein Großteil kommunaler Aufgaben als Pflichtaufgaben eingestuft werden kann, erfüllen Kommunen in aller Regel eine ganze Reihe freiwilliger Aufgaben. Auch in der Bewältigung zahlreicher Pflichtaufgaben bestehen hinsichtlich der ausgeübten Intensität und Qualität Gestaltungsspielräume. Das Ziel einer regelmäßig stattfindenden Produktkritik besteht darin, Produkte daraufhin zu überprüfen, ob sie einen Beitrag zur Umsetzung der strategischen Ziele leisten. Reine Kostensenkungsmaßnahmen erfüllen also nicht den Zweck einer zukunftsgerichteten Steuerung. Um nicht mehr benötigte freiwillige Produkte anbieten zu müssen und vorhandene Ressourcen zielgerichtet einsetzen zu können, bedarf es einer permanenten Produktkritik.

³⁸⁹ Anlage 1, Frage 14.

Diese Forderung ist seit Langem in den Kommunalverfassungen als Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gesetzlich normiert und keineswegs neu.

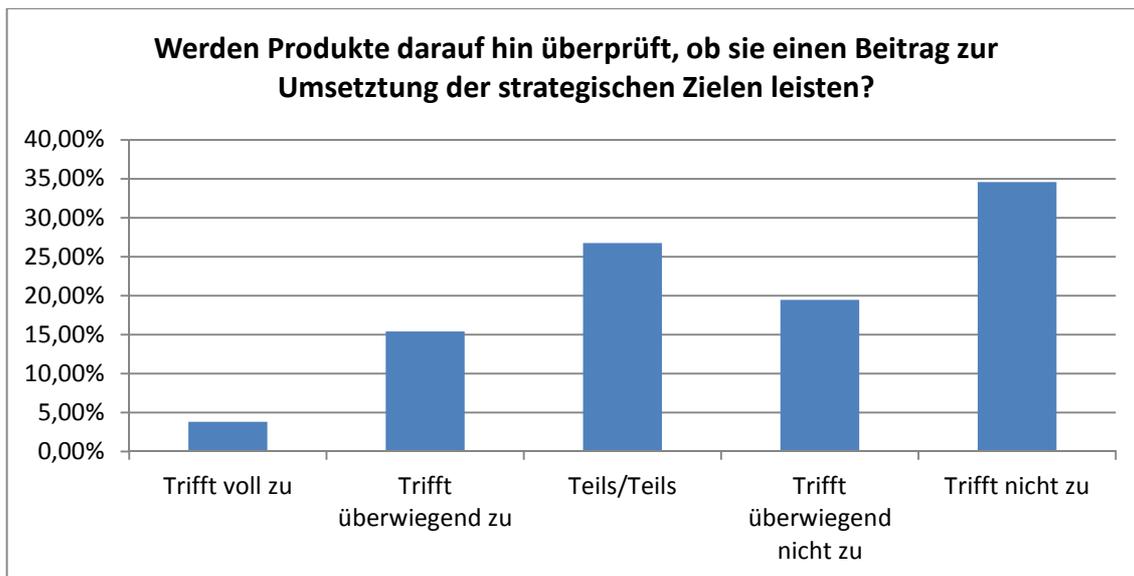


Abb. 59: Überprüfung des Beitrags von Produkten zur Umsetzung der strategischen Ziele³⁹⁰

Nur 19,2 % aller teilnehmenden Kommunen gaben an, dass ihre Produkte voll bzw. überwiegend einer Überprüfung auf ihre strategische Umsetzungsrelevanz unterzogen werden. 26,8 % teilen diese Einschätzung teilweise. Der überwiegende Teil von 54,1 % gibt an, dass die angebotenen Produkte kaum bzw. gar keiner Überprüfung ihres Beitrages zur eigentlichen Zielerreichung einer Kommune unterzogen werden. Die Mehrheit der Kommunen sieht offensichtlich noch deutliche Verbesserungspotenziale in einem sparsameren, wirtschaftlicheren und zielgerichteten Verwaltungshandeln.

4.2.2.4.2 Integration der Beteiligungen in die Steuerung

Aus vielfältigen Gründen entscheiden sich Kommunen, bestimmte kommunale Aufgaben nicht in der Kernverwaltung, sondern in Beteiligungen zu erbringen. Die größeren Handlungsspielräume in den verselbständigten Organisationseinheiten können dazu beitragen, die kommunalen Aufgaben effizienter zu erledigen. Unabhängig von der Rechtsform werden diese Einheiten in einem Konzernmanagement ebenfalls in eine Gesamtstrategie und das kommunale Zielsystem einbezogen. Aus diesem Grund wurden die Kommunen danach befragt, ob sie ihre Beteiligungen in ihr Zielsystem einbezogen haben. Die Ergebnisse aus der nachfolgenden Übersicht zeigen, dass die Beteiligungen mehrheitlich nicht in das kommunale Zielsystem eingebunden sind.

³⁹⁰ Anlage 1, Frage 19.

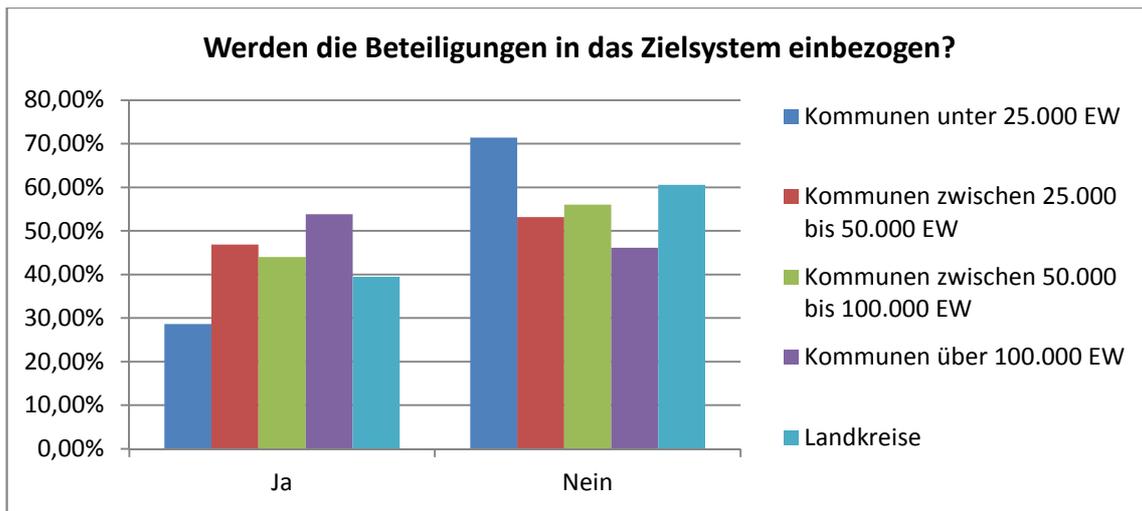


Abb. 60: Einbeziehung von Beteiligungen in das kommunale Zielsystem³⁹¹

Mit Ausnahme der Gemeinden über 100.000 Einwohnern gibt die Mehrheit der Kommunen an, dass die in den Beteiligungen wahrgenommenen kommunalen Aufgaben nicht aus dem kommunalen Zielsystem abgeleitet werden. Dies bedeutet natürlich nicht zwangsläufig, dass die Verwaltungsführung ihre Interessen nicht ausreichend wahrnimmt. Je nach Anteilshöhe besteht in aller Regel ein maßgeblicher oder gar beherrschender Einfluss in den Gremien der Beteiligungen, wie z.B. dem Aufsichtsrat. Aufgabe eines Konzernmanagements ist nicht allein die Sicherung der Einflussphäre, sondern die Erreichung zuvor festgelegter Ziele zur Erfüllung der kommunalen Daseinsvorsorge. Aus diesem Grund müssen alle Aufgabenbereiche einer Kommune im kommunalen Zielsystem abgebildet werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die verschiedenen Aufgabenträger ihre Produkte autonom und losgelöst voneinander anbieten und betreiben und zum Teil damit keinen Beitrag zur kommunalen Daseinsvorsorge erbringen. Oft ist vornehmlich in größeren Kommunen nicht bekannt, welche Produkte innerhalb des Konzerns angeboten werden. Auch die Ziele und Maßnahmen können untereinander kaum abgestimmt sein, sofern die Beteiligungen nicht eingebunden werden. Die Einbindung ist jedoch notwendige Voraussetzung für ein funktionsfähiges Konzernmanagement.

Aufgrund der bisher noch geringen Einbeziehung von Beteiligungen in das kommunale Zielsystem überrascht es nicht, dass bekannte Steuerungs- und Informationsinstrumente kaum genutzt werden. In Gemeinden unter 25.000 Einwohner steht die Analyse des Jahresabschlusses einschließlich des Prüfberichts im Vordergrund. 45,5 % gaben an, dass sie diesen sehr stark oder stark nutzen. Lediglich 19,6 % nutzen dieses Steuerungsinstrument kaum bzw. gar nicht. Mit einigem Abstand folgt die Analyse von unterjährigen Plan-/Ist-Abweichungen, die 32,2 % sehr stark oder stark betreiben. Die Mehrheit jedoch, nämlich 37,4 % messen diesem Steuerungsinstrument nur eine geringe oder gar keine Aufmerksamkeit bei, 30,4 % teilweise. Weitere Möglichkeiten der Einflussnahme, wie bspw. die Vorgabe oder Abstimmung von Leistungs- und Finanzziele oder Strategien, findet in kleinen Gemeinden kaum statt, wie die Untersuchungsergebnisse gezeigt haben. So gaben lediglich 17,8 % der Gemeinden unter 25.000 Einwohnern an, Strategien sehr stark oder stark mit den

³⁹¹ Anlage 1, Frage 11.

einzelnen Beteiligungen abzustimmen. Fraglich ist jedoch, ob die Situation in größeren Gemeinden ähnlich zu beurteilen ist. Die nachfolgende Grafik zeigt auf, wie stark die nachfolgenden Instrumente zur Steuerung der ausgegliederten Aufgabenbereiche in Gemeinden über 100.000 Einwohnern genutzt werden.

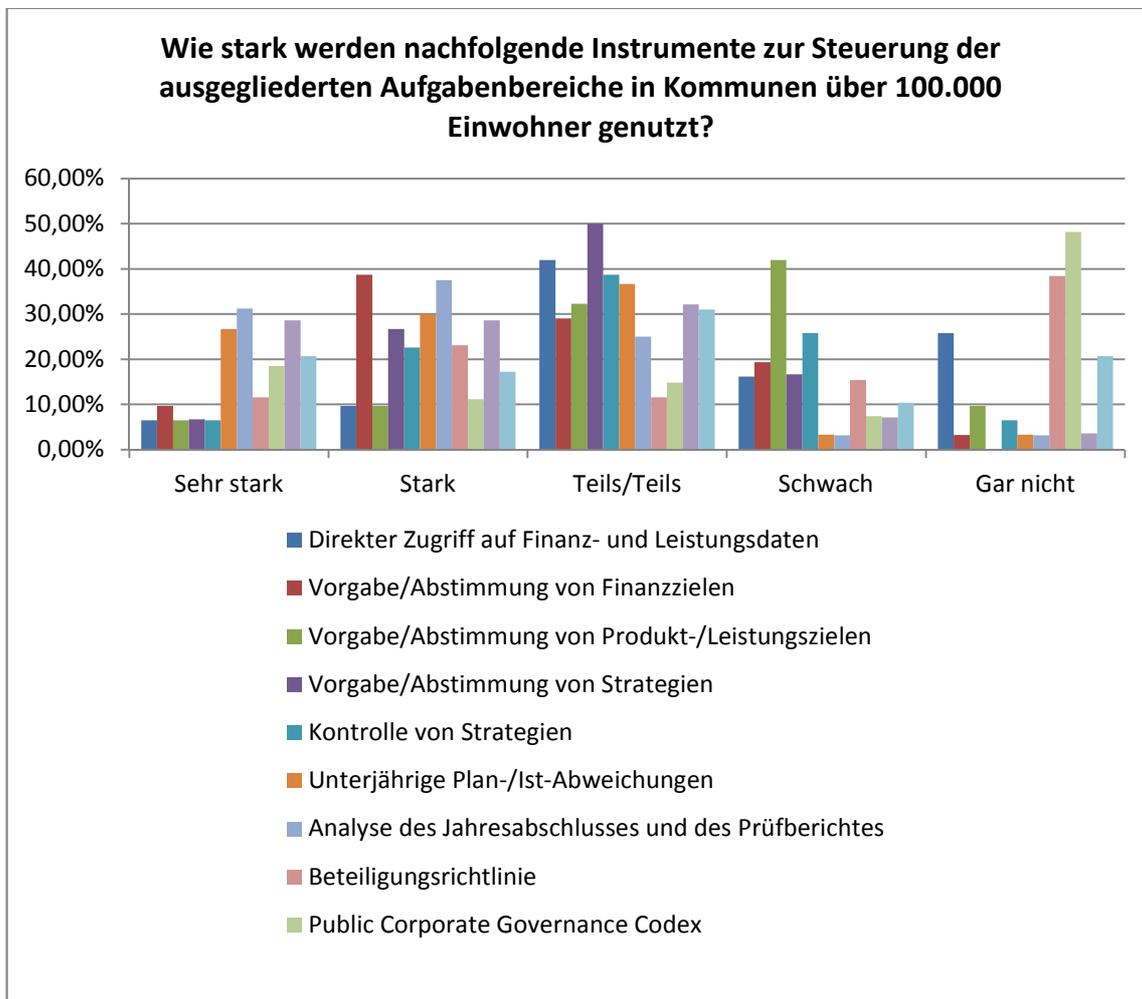


Abb. 61: Intensität genutzter Steuerungsinstrumente für ausgegliederte Aufgabenbereiche³⁹²

Zunächst ist festzustellen, dass die Kernverwaltung als Konzernmutter in aller Regel nicht direkt auf die Leistungs- und Finanzdaten der Beteiligungen zugreifen kann. Dies liegt am zumeist eigenständigen Rechnungswesen der Beteiligungen. Aus diesem Grund können auch lediglich 16,1 % der Gemeinden über 100.000 Einwohner sehr stark oder stark, direkt auf Finanz- und Leistungsdaten zugreifen, für 41,9 % dieser Gemeinden ist dies kaum bzw. gar nicht möglich, bei 41,9 % ist dies teilweise möglich. Am stärksten wird die Analyse des Jahresabschlusses und des Prüfberichts zum Jahresabschluss für die Steuerung von Beteiligungen verwendet. 68,8 % der Gemeinden über 100.000 analysieren dieses Steuerungsinstrument sehr stark oder stark, 25 % teilweise und nur 6,3 % gar nicht. Auch die Mandatsbetreuung genießt bei der Mehrheit der großen Gemeinden eine hohe Bedeutung. 57,1 % nehmen die Mandatsbetreuung sehr stark oder stark wahr, 32,1 % teilweise und 10,7 % schwach oder gar nicht. Einschränkend wird jedoch darauf hingewiesen, dass damit nicht die

³⁹² Anlage 1, Frage 15.

Qualität der Betreuung untersucht worden ist. Auch unterjährige Plan-/Ist-Abweichungen werden mehrheitlich mit 56,7 % nach Ansicht der Befragten sehr stark oder stark wahrgenommen, in 36,7 % der Fälle teilweise, in 6,6 % schwach oder gar nicht.

Alle weiteren möglichen Steuerungsinstrumente sind mehrheitlich nicht sehr stark oder stark genutzt: Vorgabe/Abstimmung von Finanzziele: 48,4 % sehr stark/stark, 29,0 % teilweise, 22,6 % schwach/gar nicht; Gastrecht im Aufsichtsrat 39,8 % sehr stark/stark, 31,1 % teilweise, 31,1 % schwach/gar nicht; Beteiligungsrichtlinie: 34,6 % sehr stark/stark, 11,5 % teilweise, 53,9 % schwach/gar nicht; Vorgabe/Abstimmung der Strategie: 33,3 % sehr stark/stark, 50 % teilweise, 16,7 % schwach/gar nicht; Public Corporate Governance Codex: 29,6 % sehr stark/stark, 14,8% teilweise, 55,6% schwach/ gar nicht; Kontrolle der Strategie: 29,3 %, 38,7 % teilweise, 32,3% schwach/gar nicht; Vorgabe/Abstimmung von Produkt- und Leistungszielen: 16,1 % sehr stark/stark, 32,3 % teilweise, 51,6 % gar schwach/gar nicht. Die Untersuchungsergebnisse bestätigen die Vermutung, dass grundsätzlich geeignete Strukturen für ein funktionierendes Konzernmanagement nur rudimentär ausgeprägt sind. In vielen Fällen ist neben einem Planungsdefizit vor allem auch ein Kontrolldefizit festzustellen, wie die nur sehr geringen Prozentwerte zeigen. Aus diesem Grund wurde im Anschluss gefragt, welche Ursachen für eine bisher nicht ausreichende Steuerung der Beteiligungen vorliegen. Auf eine separate Unterscheidung zwischen kleinen und großen Gemeinden wurde verzichtet. Die unten stehende Abbildung zeigt, dass im Wesentlichen drei Ursachen die Steuerung ausgegliederter Aufgabenbereiche beeinträchtigen.

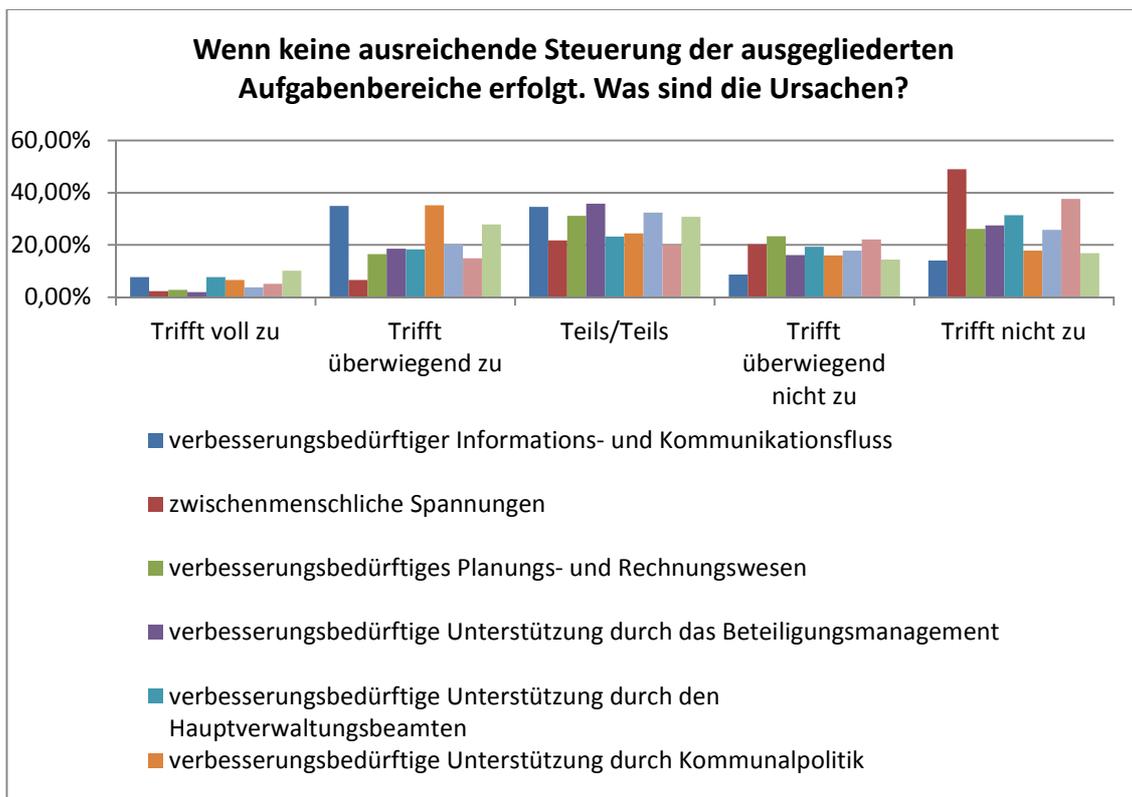


Abb. 62: Ursache mangelhafter Steuerung von Beteiligungen³⁹³

³⁹³ Anlage 1, Frage 16.

Prozentual am häufigsten wurde ein nicht ausreichender Informations- und Kommunikationsfluss genannt. 42,7 % gaben an, dass hierin einer der Gründe für bestehende Steuerungsdefizite von Beteiligungen liegt. Am zweit häufigsten wurde eine verbesserungswürdige Unterstützung durch die Kommunalpolitik mit 41,8 % genannt. Dies legt den Schluss nahe, dass Kommunalpolitiker nicht selten ihre „schützende Hand“ über die ausgegliederten Bereiche legen. Von Kämmererinnen und Kämmerern und Beteiligungscontrollerinnen und Beteiligungscontrollern wird hin und wieder der Vorwurf erhoben, dass Mitglieder der kommunalen Vertretung unterschiedliche Interessen einerseits in der Vertretung und den Ausschüssen und andererseits in den Aufsichtsräten verfolgen. Zumindest eine gewisse Grundskepsis der teilnehmenden Kommunen gegenüber der Kommunalpolitik ist zu erkennen. Als dritthäufigste Ursache wurde eine verbesserte Prozessorganisation angemahnt. 38,0 % sehen in verbesserungswürdigen Prozessen eine Ursache in vorhandenen Steuerungsdefiziten. Demgegenüber wurden die anderen Antwortmöglichkeiten deutlich seltener gewählt. Am seltensten sind zwischenmenschliche Spannungen zwischen den Akteuren genannt worden. Dies kann als Indikator für eine überwiegend gute Zusammenarbeit angesehen werden. Nur in 9,0 % der Fälle sind zwischenmenschliche Spannungen ursächlich für Steuerungsdefizite in Bezug auf die Beteiligungen.

Die Steuerung kleiner Gemeinden ist oftmals stark personenbezogen und daher von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister geprägt. Klassische Hilfsmittel zur Steuerung sind tendenziell wenig ausgeprägt. Mit 58,0 % am häufigsten verwenden Gemeinden unter 25.000 Einwohner aus den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten die Analyse des Jahresabschlusses einschließlich des Prüfberichts stark oder sehr stark als Steuerungsinstrument für die Kernverwaltung, 26,7 % teilweise und 15,3 % schwach oder gar nicht. Mit einigem Abstand wird die Kernverwaltung durch unterjährige Plan-/Ist-Abweichungen gesteuert. Hier gaben 48,3 % der Gemeinden unter 25.000 Einwohner an, dass unterjährige Plan-/Ist-Abweichungen sehr stark oder stark als Steuerungsunterstützung eingesetzt werden, in 32,4 % der Fälle geschieht dieses teilweise, bei den restlichen 19,3 % schwach oder gar nicht. Ebenso nimmt die Vorgabe/Abstimmung von Finanzziele einen wesentlichen Raum ein. Bei 47,9 % werden die Finanzziele sehr stark oder stark vorgegeben bzw. abgestimmt, in 29,4 % der Fälle erfolgt dies teilweise und in 22,7 % schwach oder gar nicht. Alle weiteren möglichen Steuerungsinstrumente werden von kleinen Gemeinden mehrheitlich nicht sehr stark oder stark genutzt: Vorgabe/Abstimmung von Strategien: 20,7 % sehr stark/stark, 32,7 % teilweise, 46,6 % schwach/gar nicht; Vorgabe/Abstimmung von Produkt-/Leistungszielen: 18,5 % sehr stark/stark; Kontrolle von Strategien: 15,4 % sehr stark/stark, 34,9 % teilweise, 49,6 schwach/gar nicht. Die relativ niedrigen Werte zur Abstimmung und Kontrolle von Strategien in kleinen Gemeinden verdeutlichen die bisher weitgehend fehlende strategische Ausrichtung gerade dieser Verwaltungseinheiten.

4.2.2.4.3 Steuerung der Kernverwaltung

Im Gegensatz zur Steuerung von Beteiligungen dominiert die Steuerung der Kernverwaltung in Gemeinden über 100.000 Einwohner durch die Vorgabe bzw. Abstimmung von Finanzziele sowie unterjährig stattfindende Plan-/Ist-Abweichungen. In 67,8 % der Fälle werden innerhalb der Kernverwaltung Finanzziele sehr stark oder stark vorgegeben bzw. abgestimmt, in 25,8 % der Fälle teilweise und nur in 6,5 % der Fälle schwach oder gar nicht. Der unterjäh-

rigen Plan-/Ist-Abweichung wird tendenziell ebenfalls hohe Aufmerksamkeit gewidmet. 61,3 % der Gemeinden über 100.000 Einwohner antworteten, dass sie diesem Steuerungsinstrument eine sehr starke oder starke Bedeutung beimessen, 22,6 % tun dies teilweise und 16,1 % schwach oder gar nicht. Die Analyse des Jahresabschlusses einschließlich des Prüfberichts nimmt im Vergleich zu kleineren Gemeinden eine wesentlich geringere Bedeutung ein. Während Gemeinden über 25.000 Einwohner den Jahresabschluss einschließlich des Prüfberichts mit 58 % am Höchsten bewertet haben, wird dieser in Gemeinden über 100.000 Einwohner nur in 31,0 % der Fälle sehr stark oder stark genutzt, in 51,7 % teilweise und in 17,2 % der Fälle schwach oder gar nicht. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die Vorgabe/Abstimmung von Finanzzielen und unterjährige Plan-/Ist-Abweichungen zur Steuerung der Kernverwaltung am stärksten genutzt wird.

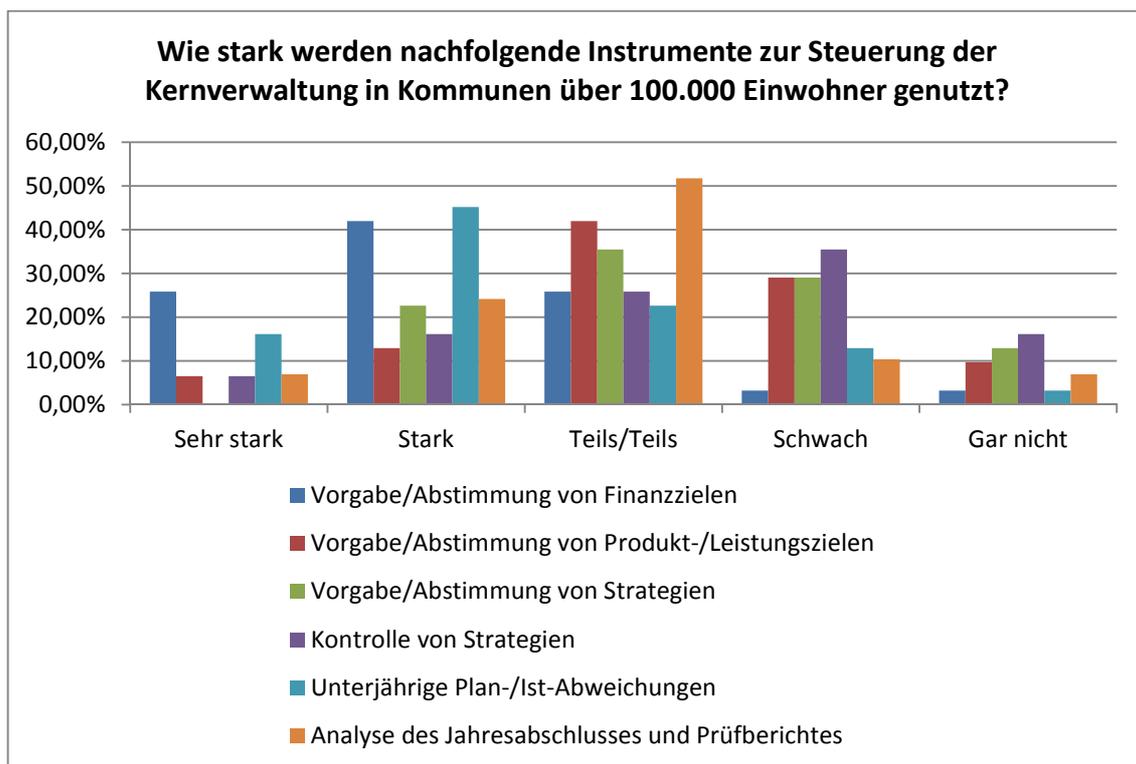


Abb. 63: Intensität genutzter Steuerungsinstrumente in der Kernverwaltung³⁹⁴

Deutlich wird jedoch auch, dass strategische Elemente zur Steuerung der Kernverwaltung bisher kaum eingesetzt werden. Nicht zuletzt aus der oftmals vorherrschenden strategischen Lücke resultiert eine Reihe von Steuerungsdefiziten. Aus diesem Grund wurde danach gefragt, welche Ursachen zu einer mangelhaften Steuerung von Kernverwaltungen führen. Die nachfolgenden Analysen beziehen sich dabei auf Gemeinden über 100.000 Einwohner. Als häufigste Ursache, nämlich von 43,4 %, wurde eine verbesserungswürdige Unterstützung der Kommunalpolitik angemahnt. Ebenso vermisst ein hoher Anteil in Gemeinden über 100.000 Einwohner die Unterstützung leitender Angestellter (36,7 %) und der Verwaltungsführung (34,0 %). Demgegenüber sind lediglich 25,6 % mit der Unterstützung der Kommunalpolitik bei der Steuerung der Kernverwaltung überwiegend oder vollständig zufrieden, 31,1 % teilweise; 31,7 % (31,7 % teilweise) ist mit den leitenden Angestellten überwiegend

³⁹⁴ Anlage 1, Frage 17.

oder vollständig zufrieden und immerhin 39,1 % (26,9 % teilweise) mit der Verwaltungsleitung mit 39,1 % (26,9 % teilweise). Insgesamt ist damit festzustellen, dass vor allem die mangelnde Akzeptanz der Steuerungsinstrumente durch Politik und leitende Angestellte als eine der häufigsten Ursachen für eine verbesserungswürdige Steuerung der Kernverwaltung eingeschätzt wird. Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die prozentuale Verteilung ausgewählter Steuerungsdefizite in Kernverwaltungen.

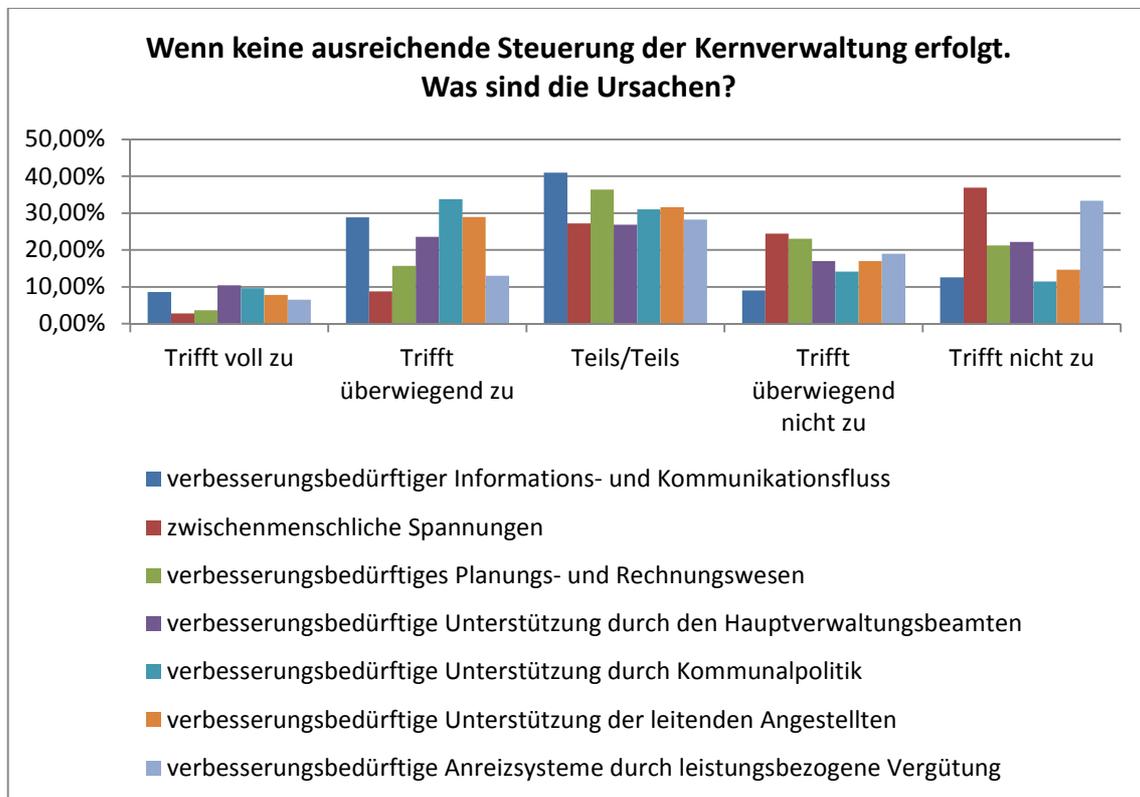


Abb. 64: Ursachen mangelhafter Steuerung in der Kernverwaltung³⁹⁵

Auch die bereits schon mehrfach genannten Defizite in der Informations- und Kommunikationspolitik sind häufige Ursachen mangelhafter Steuerung in der Kernverwaltung. So sehen immerhin 37,4 % in diesem Argument eine Ursache für die aktuellen Misstände in der Steuerung der Kernverwaltung, 41,0 % können dies teilweise bestätigen. Ein relativ geringer Teil von 21,6 % sieht im Bereich der Information und Kommunikation kaum bzw. keine Ursache für auftretende Steuerungsprobleme.

4.2.2.4.4 Aktualität und Qualität von Steuerungsinstrumenten

Um einen tatsächlichen Steuerungsnutzen genießen zu können, müssen wirksame Steuerungsinstrumente wesentliche Kriterien erfüllen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fragebogens wurden deshalb danach befragt, wie sie steuerungsrelevante Informationen hinsichtlich der Kriterien

- Aktualität,

³⁹⁵ Anlage 1, Frage 18.

- Qualität und
- adressatengerechter Aufbereitung

mehrheitlich einschätzen. Zu Vergleichszwecken wurden die Kriterien zur Beurteilung steuerungsrelevanter Informationen getrennt für die Kernverwaltung und Beteiligungen erhoben. Steuerungsrelevant können theoretisch alle Informationen sein. Deshalb beschränkt sich der Kreis auf Informationen aus dem Jahresabschluss, Haushaltsplan und spezielle Leistungs- und Wirkungsdaten

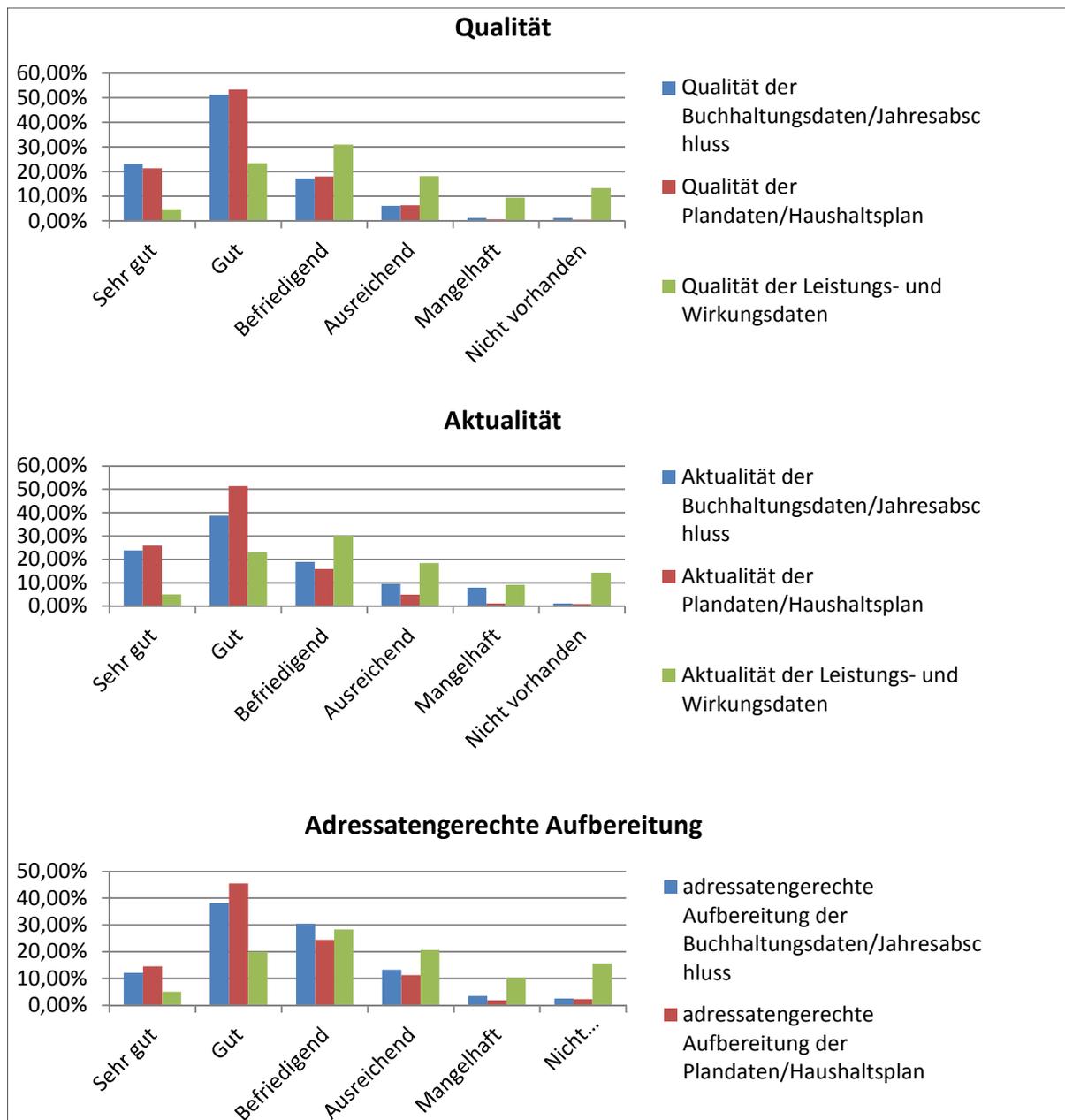


Abb. 65: Aktualität, Qualität, adressatengerechte Aufbereitung von Informationen³⁹⁶

³⁹⁶ Anlage 1, Frage 21.

Hinsichtlich der Aktualität lässt sich grob betrachtet zunächst eine Zweiteilung feststellen: Während der zeitliche Bezug der Jahresabschlüsse und Haushaltspläne noch als überwiegend sehr gut oder gut eingeschätzt wurde, werden Leistungs- und Wirkungsdaten weit weniger aktuell zur Verfügung gestellt, soweit solche überhaupt vorliegen. 62,6 % der Teilnehmer der Befragung beurteilten die Aktualität der Jahresabschlüsse und sonstigen Buchhaltungsdaten mit sehr gut oder gut und immerhin noch 18,9 % mit befriedigend. Der hohe Zufriedenheitsgrad ist überraschend. Die Analyse zum Stand des Rechnungswesens in Abschnitt 4.2.2.2 hat ergeben, dass der weit überwiegende Teil der Kommunen noch sehr weit von zeitlich vertretbaren Erstellungszeitpunkten entfernt ist. Während der Jahresabschluss als Rechenschaftsinstrument rückwirkend das Verwaltungshandeln kontrollieren soll, kommt dem Haushaltsplan eine Prognosefunktion für die Durchführung von Aufwendungen und Auszahlungen sowie die Erzielung von Erträgen und Einzahlungen zu. Dabei ist der Haushaltsplan grundsätzlich einen Monat vor Beginn des neuen Haushaltsjahres von der kommunalen Vertretung zu beschließen. In der kommunalen Praxis werden die Haushaltspläne jedoch häufig in der ersten Jahreshälfte des neuen Jahres von der kommunalen Vertretung beschlossen. Als Grund wird häufig eine verbesserte Prognosequalität für das neue Haushaltsjahr angeführt, weil wesentliche Rahmendaten für wichtige Ertrags- und Aufwandsarten dann vorliegen. Wohl auch deshalb ist die ganz überwiegende Mehrheit von 74,4 % mit der Aktualität des Haushaltsplanes sehr gut oder gut zufrieden. 17,2 % schätzen die Aktualität als befriedigend ein. Weit weniger zufrieden sind die Teilnehmer mit der Aktualität von Leistungs- und Wirkungsdaten. 28 % sind mit der zeitlichen Abgabe dieser Daten an die entsprechenden Adressaten zufrieden, 30 % halten diese für befriedigend, 18,4 % für ausreichend, 9 % für mangelhaft und 14,3 % haben keine Leistungs- und Wirkungsdaten. Damit bestätigen sich die bisher getroffenen Einschätzungen, dass Leistungs- und Wirkungsdaten in vielen Kommunen noch systematisch erhoben werden müssen. Nicht wenige Vertreter aus Wissenschaft und Praxis stehen der Reformbewegung skeptisch gegenüber.³⁹⁷ Es ist daher auch nicht auszuschließen, dass ein Teil der Befragungsteilnehmer diese Frage reserviert beantwortet hat oder auch die Bedeutung von Wirkungszielen noch nicht erfasst hat.

Die Qualität der Jahresabschlüsse und Buchhaltungsdaten bezeichnen 74,4 % der Kommunen als sehr gut oder gut. Ob der hohe Zufriedenheitsgrad bspw. auch bei einer Befragung von Rechnungsprüfungsämtern erreicht werden würde, bleibt fraglich. Die aktuell bundesweit zu beobachtenden Probleme in der Erstellung von Einzel- und Gesamtabschlüssen legen vielmehr die Vermutung nahe, dass das Problembewusstsein in den Kernverwaltung in diesem Teilbereich des Rechnungswesens ausbaufähig ist. Haushaltspläne gelten als wichtigstes Steuerungsinstrument. Die Qualität der Haushaltspläne wird von den Finanzabteilungen ebenfalls überwiegend gut beurteilt. 74,6 % bezeichnen die Qualität als sehr gut oder gut. Da Haushaltspläne die finanzwirtschaftliche Grundlage für zukünftiges Verwaltungshandeln sind, müssen diese hohe Anforderungen an Vollständigkeit, Transparenz und Verständlichkeit erfüllen. Unabhängig vom Haushaltsplan wurde anschließend danach gefragt, wie gut die Finanzverwaltung im Allgemeinen eine adressatengerechte Aufbereitung einschätzt. Die Frage bezog sich generell sowohl auf Vorlagen an die Politik als auch an die Verwaltung intern. Die adressatengerechte Aufbereitung von Buchhaltungsdaten und des Jahresabschlusses schätzen 50,2 % als sehr gut oder gut ein. Deutlich besser wurde die adressaten-

³⁹⁷ Bogumil/Holtkamp (2012): S. 117.

gerechte Aufbereitung der Haushaltspläne beurteilt. 60,1 % bezeichnen diese als sehr gut oder gut. Bei der adressatengerechten Aufbereitung von Leistungs- und Wirkungsdate sehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Finanzbereich noch deutliches Steigerungspotenzial. Lediglich 28,1 % empfindet die adressatengerechte Aufbereitung als sehr gut oder gut. Angesichts der Fülle der Aufgaben und heterogenen kommunalen Aufgaben sollte jedoch insbesondere diesem Kriterium eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Innerhalb einer Konzernsteuerung erhalten Politik und Kernverwaltung ebenfalls Daten und Informationen von den Beteiligungen. Die Finanzbereiche der Kommunen erhalten zur Erstellung des gesetzlich verpflichteten Beteiligungsberichtes mindestens die Jahresabschlüsse der Beteiligungen. In aller Regel werden mit dem Finanzbereich auch die Wirtschaftspläne abgesprochen und in den Aufsichtsräten oder politischen Gremien behandelt. Aus diesem Grund wurde gefragt, wie die erhaltenen Jahresabschlüsse, Wirtschaftspläne und sonstige Leistungs- und Wirkungsdaten hinsichtlich der Kriterien Aktualität, Qualität und adressatengerechten Aufbereitung beurteilt werden.

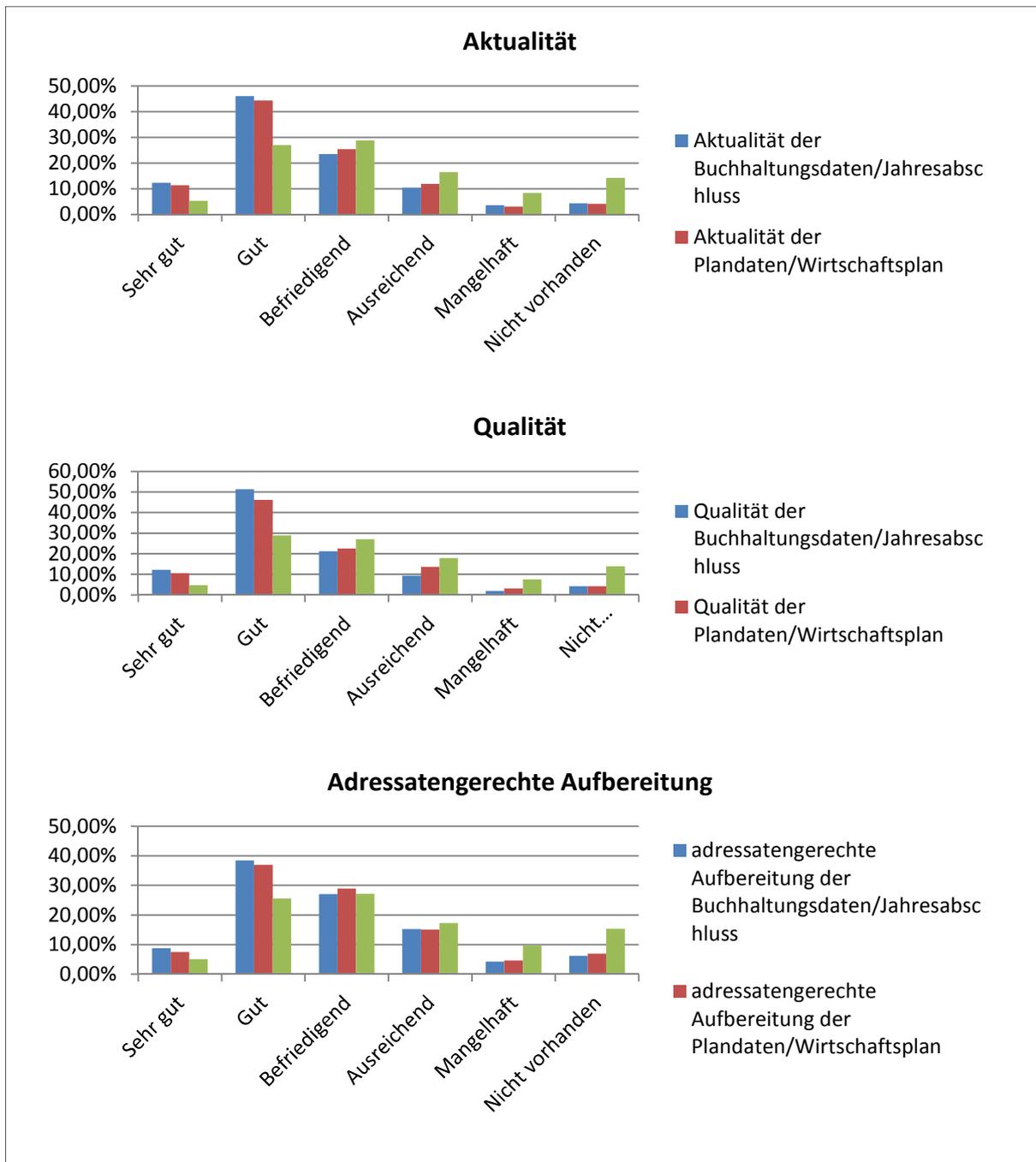


Abb. 66: Aktualität, Qualität, adressatengerechte Aufbereitung steuerrelevanter Informationen aus den ausgliederten Aufgabenbereichen³⁹⁸

Mit der Aktualität der Buchhaltungsdaten und des Jahresabschlusses soll die rechtzeitige Bereitstellung dieser Informationen gemessen werden. Nicht unmittelbar damit beurteilt werden kann die Frage, ob die Informationen frühzeitig dem Finanzbereich der Kernverwaltung vorgelegt werden. Insgesamt 58,3 % der Teilnehmer gaben an, dass sie mit der rechtzeitigen Bereitstellung der Jahresabschlüsse zufrieden sind, 24,3 % beurteilen die Aktualität als be-

³⁹⁸ Anlage 1, Frage 22.

friedigend und eine relativ geringe Zahl von 13,9 % als ausreichend bzw. mangelhaft. Bei 4,4 % der Antworten liegen die Jahresabschlüsse der Beteiligungen in der Kernverwaltung nicht vor. Ähnliche Werte werden für die Bereitstellung von Wirtschaftsplänen erzielt. 55,7 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beurteilen die Aktualität der Wirtschaftspläne als sehr gut oder gut, 25,3 % als befriedigend und lediglich 14,9 % empfindet die Bereitstellung als ausreichend oder mangelhaft. Die restlichen 4,1 % erhalten keine Kenntnis von den Wirtschaftsplänen. Die Einschätzung über die aktuelle Verfügbarkeit weiterer Leistungs- und Wirkungsdaten wird ebenfalls wie in der Kernverwaltung deutlich pessimistischer eingeschätzt. Hier geben 32,2 % an, dass sie die Bereitstellung von Leistungs- und Wirkungsdaten durch die Beteiligungen in zeitlicher Hinsicht sehr gut bzw. gut bewerten, 28,8 % schätzen dies mit befriedigend ein, 16,4 % mit ausreichend und 8,4 % mit mangelhaft. Immerhin 14,2 % geben an, dass Leistungs- und Wirkungsdaten aus ihrer Sicht bei den Beteiligungen wohl nicht vorhanden sind. Hinsichtlich der Qualität werden die Informationen aus dem Jahresabschluss mit 63,4 % und dem Haushaltsplan mit 56,7 % mehrheitlich mit sehr gut bzw. gut bewertet. Demgegenüber wird die Qualität abgegebener Leistungs- und Wirkungsdaten weniger positiv eingeschätzt. Sofern vorhanden, schätzen diese 33,7 % mit sehr gut bzw. gut ein, 27 % mit befriedigend, 18,0 % mit ausreichend und 7,6 % mit mangelhaft ein. Mögliche Ursachen in der deutlich schlechteren Bewertung im Vergleich zu den Jahresabschlüssen und Wirtschaftsplänen können in fehlenden Standards und Strukturen innerhalb des Berichtswesens liegen. Die adressatengerechte Aufbereitung entscheidungsrelevanter Informationen wird deutlich zurückhaltender eingeschätzt. 47,2 % halten den Jahresabschluss für adressatengerecht aufbereitet und damit grundsätzlich verständlich, 27,1 % antworten hier mit befriedigend, 15,3 % mit ausreichend, 4,2 % mit mangelhaft und in 6,2 % der Fälle ist dieser offenbar nicht vorhanden. Demgegenüber beurteilen 44,5 % die Wirtschaftspläne als sehr gut oder gut aufbereitet, 28,9 % als befriedigend, 15 % als ausreichend und 4,6 % als mangelhaft aufbereitet. Der Zufriedenheitsgrad in der Aufbereitung von Leistungs- und Wirkungsdaten fällt wie auch in der Kernverwaltung deutlich geringer aus. Hier schätzen die Teilnehmer die adressatengerechte Aufbereitung nur noch mit 32,2 % als sehr gut oder gut ein, 28,8 % mit befriedigend, 16,4 % mit ausreichend, 8,4 % mit mangelhaft und in 14,2 % der Fälle liegen keine Leistungs- und Wirkungsdaten vor.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Online-Fragebogens steuerungsrelevante Informationen aus Jahresabschlüssen, Haushalts- bzw. Wirtschaftsplänen und sonstige Leistungs- und Wirkungsdaten aus der Kernverwaltung bzw. den Beteiligungen hinsichtlich der Kriterien Aktualität, Qualität und adressatengerechte Aufbereitung weitgehend ähnlich einschätzen. Während Jahresabschlüsse und Haushaltspläne überwiegend gut bewertet worden sind, ist dies bei Leistungs- und Wirkungsdaten nicht der Fall. Gerade diese Informationen sind jedoch für eine erfolgreiche Konzernsteuerung unabdingbar.

4.2.2.5 Konzernorganisation

Im Mittelpunkt des letzten Teils der Online-Befragung stand die aktuelle Situation zur Organisation eines zentralen Controllings für den kommunalen Konzern. Die Kommunen wurden danach befragt, ob es eine zentrale Steuerungsunterstützung gibt und wenn ja, welchem Bereich diese organisatorisch zugeordnet wurde.

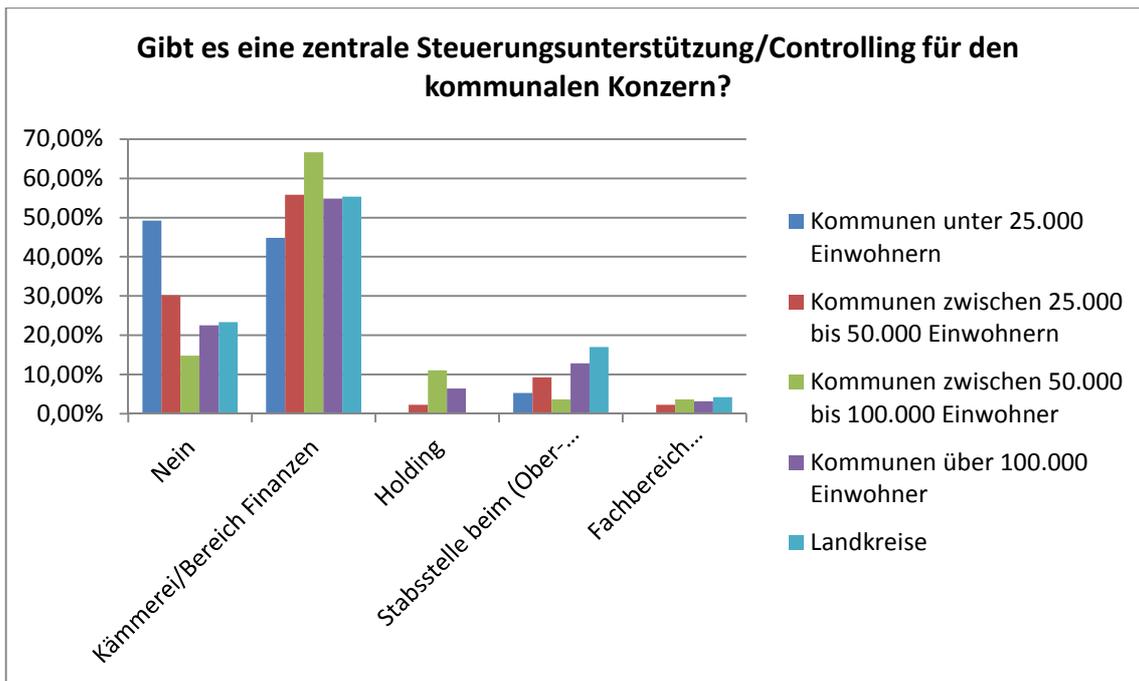


Abb. 67: Zentrale Steuerungsunterstützung/Controlling im kommunalen Konzern³⁹⁹

49,2 %, aller Gemeinden unter 25.000 Einwohner gaben an, dass sie über keine zentrale Steuerungsunterstützung für den kommunalen Konzern verfügen, während 44,9 % diese Funktion im Finanzbereich und 5,3 % als Stabsstelle bei der Bürgermeisterin bzw. beim Bürgermeister angesiedelt haben. Die relativ hohe Anzahl von Kommunen ohne eine zentrale Steuerungsunterstützung dürfte zum einen an der Überschaubarkeit kleinerer Kommunen liegen. Zum anderen wird die Steuerung gerade in kleinen Gemeinden noch überwiegend direkt von der Bürgermeisterin und dem Bürgermeister wahrgenommen. Gemeinden zwischen 25.000 bis 50.000 Einwohner verfügen in 30,2 % der Fälle über keine zentrale Steuerungsunterstützung, in 55,8 % der Fälle wird diese durch den Finanzbereich abgedeckt, in 9,3 % der Fälle ist eine Stabsstelle bei der Bürgermeisterin bzw. bei dem Bürgermeister für diesen Aufgabenbereich verantwortlich. Die relativ hohe Zahl von Kommunen, die über keine zentrale Steuerungsunterstützung verfügen, wird aufgrund des breiten Aufgabenspektrums als problematisch eingestuft. Prozentual wesentlich öfter haben Gemeinden zwischen 50.000 bis 100.000 Einwohner ein zentrales Controlling organisiert. In dieser Gruppe gaben lediglich 14,8 % der Teilnehmer der Befragung an, dass sie über keine entsprechende organisatorische Einheit verfügen. 66,7 % haben ein zentrales Controlling im Finanzbereich angesiedelt und die restlichen 18,5 % in einer Holding-Gesellschaft, Stabsstelle oder einem sonstigen Fachbereich. Demgegenüber gaben 22,6 % der Gemeinden über 100.000 Einwohner an, dass sich bisher keine Stelle um eine zentrale Steuerung kümmert, in 54,8 % der Fälle ist dafür der Finanzbereich zuständig, in 22,6 % sonstige Organisationseinheiten. Ein ganz ähnliches Bild zeichnete sich bei den Landkreisen ab. 22,6 % verfügen über keine eigenständige Einheit für diesen Aufgabenbereich, 55,3 % organisierten eine zentrale Steuerungsunterstützung im Finanzbereich, 17,0 % als Stabsstelle bei der Landrätin bzw. beim Landrat und 4,3 % in sonstigen Organisationseinheiten.

³⁹⁹ Anlage 1, Frage 24.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine zentrale Steuerungsunterstützung/Controlling überwiegend im Finanzbereich angesiedelt ist, sofern eine überhaupt eingerichtet worden ist.

4.3 Qualitative Erhebung (Interviews)

4.3.1 Zielsetzung der Erhebung und Untersuchungsmethodik

Im Vergleich zur quantitativen Erhebung wurde bei der qualitativen Analyse der Schwerpunkt der Befragung anders gesetzt und der Kreis der befragten Akteure erweitert. Im Rahmen eines explorativen Ansatzes sind ausgewählte Mitglieder der Verwaltungsführung sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Bereich Beteiligungs- und Konzerncontrolling, Kommunalpolitikerinnen und -politiker sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Ebene der Geschäftsführung sowie kaufmännischen Leitung von kommunalen Beteiligungsgesellschaften mittels eines Experteninterviews befragt worden. Es sollte insbesondere festgestellt werden,

- ob die Befragten die Einführung einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung als erstrebenswert und umsetzbar betrachten,
- ob und welche Elemente einer Konzernsteuerung aus Sicht der Befragten eingeführt worden sind und
- welche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen aus Sicht der Befragten für eine Konzernsteuerung vorliegen sollten und wo es in ihrer Kommune ggf. noch Optimierungspotenzial gibt.

Die Interviews orientierten sich an drei Leitfadenfragebögen - einem für die Verwaltungsführung, einem für die Politikerinnen und Politiker sowie einem für die Führungskräfte von Beteiligungen. Dabei wurden dieselben Fragen gestellt, und dabei auf die jeweilige Zielgruppe bezogen, ergänzende zielgruppenspezifische Fragestellungen eingefügt. Die Leitfäden wurden in Zusammenarbeit mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern im Rahmen von Pretests evaluiert.

Die Interviewleitfäden enthielten aus diesem Grunde u.a. 12 Fragen zu den folgenden Themengebieten⁴⁰⁰:

- Darstellung und Entwicklung von Zielen und Strategien des kommunalen Gesamtkonzerns
- Erfolgsfaktoren bei der Implementierung einer ganzheitlichen kommunalen Konzernsteuerung
- Einsatz von Steuerungsinstrumenten
- Synergieeffekte von kommunalen Konzernstrukturen
- Möglichkeiten und Grenzen einer einheitlichen Gesamtsteuerung des Konzerns Stadt
- Optimierungspotenziale bei der Konzernsteuerung

⁴⁰⁰ Die Leitfäden für die Interviews sind in Anlage 2 bis 4 abgebildet.

Der jeweilige Leitfaden wurde flexibel und nicht i.S.e. standardisierten Ablaufschemas gehandhabt, um unerwartete Themendimensionierungen durch den Interviewpartner zuzulassen. Somit wurde den befragten Expertinnen und Experten die Möglichkeit gegeben, darüber zu berichten, wie Entscheidungen getroffen werden und anhand von Beispielen zu erläutern, wie die Entscheidungsprozesse in bestimmten Situationen verlaufen.

Es wurden im Zeitraum November 2012 bis April 2013 insgesamt 43 Interviews in verschiedenen Kommunen Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens durchgeführt. Dabei wurden 17 Mitarbeiter/innen der Verwaltung, 12 Kommunalpolitiker/innen sowie 14 Mitarbeiter/innen kommunaler Beteiligungen befragt.

Ziel der Experteninterviews war, das implizierte Wissen und den exklusiven Wissensbestand der ausgewählten Interviewpartner über ungeschriebene Gesetzmäßigkeiten (Routinen) in Bezug auf die Sachverhalte der Konzernsteuerung in der Kommune aufzuspüren und damit die gesamte Ist-Situation einschließlich der Beziehungsebenen zwischen Politik, Kernverwaltung, Beteiligungen sowie Bürgerinnen und Bürgern zu dokumentieren. Gegenüber einer quantitativen Analyse war es dadurch möglich, die Akteure in einem unstrukturierten oder halb strukturierten Interview ausführlich zu Wort kommen zu lassen, um die Beziehungsebenen genauer zu erfassen und validere Informationen zu erhalten.⁴⁰¹ Die Offenheit und Flexibilität eines qualitativen Vorgehens ermöglichte es, neue, bisher nicht bekannte Sachverhalte zu entdecken.

Nach der Durchführung wurden die Interviews transkribiert und ausgewertet.⁴⁰² In einzelnen Analyseschritten wurden dabei die relevanten Interviewpassagen extrahiert, aufbereitet und komprimiert. Auf Basis dieser verdichteten Informationsgrundlage erfolgte die Interpretation. Im Rahmen der Interpretation galt es besonders zu berücksichtigen, dass die persönlichen Einstellungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner gegenüber der Konzernsteuerung naturgemäß ihre Einschätzungen darüber beeinflussen, wie involviert sie in der Umsetzung gegenwärtiger Methoden und Verfahren der Konzernsteuerung sind. Mitglieder der Kommunalpolitik haben unterschiedliche Perspektiven in Abhängigkeit davon, ob sie Mitglied einer Mehrheitsfraktion oder einer Minderheitsfraktion sind. Dies gilt ebenso für die Mitglieder der Verwaltungsführung, ob sie die Steuerungsinstrumente entwickelt und eingeführt haben oder diese lediglich anwenden, ob sie stärker Querschnittsaufgaben, insbesondere im Beteiligungs- oder Finanzmanagement verantworten oder eher für die Wahrnehmung von Fachaufgaben verantwortlich sind. Um hier Verzerrungen durch die individuellen Sichtweisen zu begegnen, wurden Argumente, die mit realen Beispielen belegt werden konnten, höher gewichtet als Einschätzungen, die nicht durch Beispiele untermauert werden konnten.

4.3.2 Ergebnisse der qualitativen Erhebung

4.3.2.1 Notwendigkeit und Umsetzbarkeit einer Konzernsteuerung

Politik:

Insgesamt halten die Befragten eine einheitliche Steuerung in der Kommune unter Einbezie-

⁴⁰¹ Diekmann (2006): S. 445.

⁴⁰² Gläser/Laudel (2010).

hung der Beteiligungen für notwendig. Ebenso ist die Definition von Zielen und Kennzahlen, insbesondere strategischer Ziele, aus denen operative Ziele und Maßnahmen abgeleitet werden, wichtig. Betont wird insbesondere, dass den Beteiligungen Spielräume im Rahmen einer dezentralen Steuerung gelassen werden müssen. Für die Politik besitzt das Thema der Konzern- bzw. Beteiligungssteuerung eine hohe Relevanz, da in den beiden untersuchten Städten eine Vielzahl von Beteiligungen entstanden ist. Der Bedarf einer einheitlichen Steuerung wird von der Politik grundsätzlich gesehen. Eine einheitliche Steuerung ist nicht nur wünschenswert, sondern auch zwingend notwendig. Eine Erreichung der gemeinsamen Ziele ist ohne einheitliche Steuerung nicht möglich. Es muss aber auch auf die Besonderheiten der einzelnen Gesellschaften eingegangen werden, da die einzelnen Beteiligungen zum Teil sehr unterschiedliche Aufgabenbereiche wahrnehmen. Es bedarf aus Sicht der Politikerinnen und Politiker grundsätzlich eines gemeinsamen Zielsystems. Bestimmte Eckdaten und Kennzahlen müssen formuliert sein, ohne, dass es aber zu einer Bürokratisierung kommt. Produktdefinitionen und Leistungsvereinbarungen sind wichtig, damit festgestellt wird, wofür Geld ausgegeben wird. Die strategische Steuerung des Konzerns sollte aus Sicht eines Politikers durch eine zentrale Stelle erfolgen. Wichtig ist, dass Strategien gemeinsam von Verwaltungsführung und Politik entwickelt werden. Einige wenige Vertreterinnen und Vertreter der Politik äußerten eine gewisse Skepsis, ob ein Zielsystem aufgrund der unterschiedlichen Teilziele sinnvoll ist. Als problematisch für eine einheitliche Strategie werden die Vielfalt der Handlungsfelder und die grundsätzlichen Unterschiede der Kommunalverwaltung zur Erwerbswirtschaft angesehen. In der Kommunalverwaltung ist die Koordination von gesetzlichen Aufgaben, freiwilligen Aufgaben und unternehmerischer Betätigung sehr schwierig. Kernverwaltung und privatrechtliche Beteiligungen sind aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben auch unterschiedlich zu steuern. Eine einheitliche Steuerung dürfte nicht zu leisten sein. Die Steuerung ist stark aufgabenabhängig. Für eine einheitliche Steuerung ist der Konzern letztendlich zu vielseitig. Eine Vereinheitlichung kann schnell dazu führen, dass sich unterhalb dieser nichts mehr bewegt. Es sollte einen Rahmen geben, indem sich die Tochtergesellschaften bewegen können, der nicht zu eng ausgelegt werden darf. Des Weiteren steht das politische System, welches teilweise im Hintergrund agiert, dem Gedanken einer Konzernsteuerung entgegen. Für zwei Vertreter der Politik ist der Begriff des Konzerns im Zusammenhang mit der Kommunalverwaltung selbst befremdlich und wird eher abgelehnt.

Eine einheitliche Steuerung ist aus Sicht der meisten Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung nicht nur wünschenswert, sondern auch notwendig. Im Bereich der Kernverwaltung besteht weitestgehend Einigkeit über die Notwendigkeit einer einheitlichen Konzernsteuerung. Es muss eine Steuerung auf Basis einer einheitlichen strategischen Ausrichtung und aufgrund gemeinsamer finanzieller Ziele geben. Die strategischen Ziele müssen dann auf die Ebene der Beteiligungen heruntergebrochen werden. Es muss einen gemeinschaftlichen Rahmen geben, der die strategischen Ziele sowohl für die Kernverwaltung als auch für die Beteiligungen definiert. Für die Vertreter der Verwaltung ist ein hierarchisches Zielsystem, in dem operative Ziele aus strategischen Zielen und dem Leitbild abgeleitet werden, erforderlich. Dabei müssen die kausalen Zusammenhänge und die Wirkungszusammenhänge deutlich werden. Alle Konzerneinheiten sind in die Gesamtstrategie einzubeziehen. Aufgrund der notwendigen Legitimation muss die Zuständigkeit für Leitbild und Gesamtstrategie bei der Politik liegen. Allerdings weist ein Vertreter der Verwaltungsführung darauf hin, dass dort, wo der Versuch unternommen worden ist, Oberziele zu definieren, eine durchaus skeptischere

Haltung gegenüber dem Nutzen einer konzernweiten Gesamtstrategie entstanden ist. Es wird die Frage aufgeworfen, ob eine Gesamtstrategie entwickelbar ist, an der sich die Beteiligungen ausrichten werden und die von der Politik inhaltlich getragen wird. Für eine einheitliche Steuerung gibt es zwar gute Gründe, aber diese wird durch die Vielfalt der Aufgaben und der beteiligten Akteure erschwert. Die Vorstellung, dass ein Steuerungskonzept entsteht, welches alle Facetten berücksichtigt, bleibt wohl aus Sicht eines Vertreters der Verwaltung eine theoretische Vorstellung. Eine Steuerung der Beteiligungen sollte daher eher individuell erfolgen. Eine einheitliche Steuerung ist illusorisch, dafür sind die Aufgabenbereiche innerhalb der Kommune zu unterschiedlich und die Konzerntöchter führen zum Teil ein hohes Maß an Eigenleben. Die Geschäftsführung hat ein Interesse daran, auch die eigene Existenz zu rechtfertigen und sich an dieser Stelle zu profilieren. Der Politik und der Verwaltung ist daher nicht immer die notwendige Einflussnahme möglich. Eine gemeinsame (Konzernkultur) Unternehmenskultur wird für illusorisch gehalten.

Der Ansatz einer ganzheitlichen Konzernsteuerung und die Entwicklung einer Gesamtstrategie werden grundsätzlich von den meisten Führungskräften der Beteiligungen befürwortet und für möglich erachtet. Strategien und Ziele sollten aber im Dialog mit den Beteiligungen entwickelt werden und eine gewisse Beständigkeit haben. Weitere Institutionen sollten beteiligt werden. Verantwortlichkeiten für die Steuerung und die Festlegung von Zielen des kommunalen Konzerns müssen eindeutig definiert werden. Eigenverantwortliches Handeln der Beteiligungen im operativen Bereich muss aber möglich sein. Aufgrund der Größenordnung ist es sinnvoll, dass eine beteiligungsindividuelle Steuerung erfolgt, zumindest sollten individuelle Spielräume erhalten bleiben. Aus Sicht einer Führungskraft einer Beteiligung ist eine Steuerung nach konzernerheitlichen Zielen eher kontraproduktiv. Es bedarf danach einer individuellen Steuerung der Beteiligungen, da zwischen den einzelnen Konzernbeteiligungen keine oder nur eine sehr geringe Homogenität besteht. Der Konzern Stadt nimmt zum Teil sehr unterschiedliche Aufgaben wahr, sodass nicht über einheitliche Ziele gesteuert werden kann. Es wird nicht davon ausgegangen, dass eine einheitliche Steuerung möglich ist. Selbst innerhalb der Verwaltung gibt es schon viele unterschiedliche Aufgaben, die einer einheitlichen Steuerung entgegenstehen. Eine einheitliche Steuerung ist in einer extremen Ausprägung nicht wünschenswert, noch werden darin Chancen gesehen. Als ein Grund für diese Einschätzung wird die unterschiedliche wirtschaftliche Situation der einzelnen Gesellschaften angeführt.

4.3.2.2 Gegenwärtiger Stand der Umsetzung der Konzernsteuerung

4.3.2.2.1 Steuerung mit Zielen und Kennzahlen

Politik:

Eine Steuerung mit Zielen und Kennzahlen ist in den meisten Fällen in der Kernverwaltung begonnen worden. Ein für die Steuerung geeignetes Zielsystem besteht weder für die Kernverwaltung noch für die Beteiligungen und erst recht nicht ganzheitlich für den Konzern. Ein ganzheitliches Leitbild oder übergeordnete Ziele existieren aus Sicht der Vertreter der Politik gegenwärtig nicht. Der Zielbildungsprozess ist aber initiiert worden. Es existiert in einem Haushaltsplan ein Zielsystem mit Schwerpunktaufgaben. In einer Stadt sind Oberziele formuliert worden, in einer anderen Stadt Leitziele. Oberziele und Leitziele sind aber zu unkonkret.

Die Beteiligungen sind im Haushaltsplan aber nicht dezidiert genannt. Von einem Vertreter der Politik wird kritisiert, dass die Verwaltung die Ziele formuliert hat und die Politik nicht ausreichend beteiligt worden ist. Eine Rückkopplung mit der Gesamtstrategie bei politischen Beschlüssen erfolgt gegenwärtig nicht. Der Versuch der Produktsteuerung ist aus Sicht eines Vertreters der Politik gescheitert. Der Erhebungsaufwand für die Kennzahlen wird als kritisch betrachtet. Ein Vertreter der Politik bemängelt den erheblichen Aufwand, der durch den Produkthaushalt entsteht. Er vermutet, dass insgesamt 75 % der Ratsmitglieder den Produkthaushalt nicht lesen. Es fehlt aus seiner Sicht an einer funktionierenden Beteiligungssteuerung. Aufgrund fehlender Ziele ist eine Steuerung gegenwärtig nicht möglich. Die Informationsbeschaffung erfolgt nicht nach einem standardisierten Prozess. Es fehlt an einem Gesamtkonzept bei negativen Abweichungen auf der Konzernebene.

Verwaltung:

Aus Sicht der Mitglieder der Verwaltungsführung mangelt es gegenwärtig bei der Entwicklung wichtiger strategischer Ausrichtungen an einer Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und der Politik. Die Politik beschließt zwar die bis dato aufgestellten Ziele, wird aber nicht ausreichend in deren Entwicklung eingebunden. Die Politik neigt weiterhin dazu, den Fokus auf die operative Ebene zu legen und die langfristige Entwicklung außer Acht zu lassen. Die Wirkungsorientierung sollte aber im Vordergrund stehen. Es fehlt an einer Überprüfung von Zielen im Rahmen eines Controllings. Die bisher definierten Kennzahlen besitzen zur Messung der Erreichung der strategischen Ziele zum Teil keine Relevanz. Es fehlt an einem Gesamtkonzept auf Konzernebene bei negativen Planabweichungen. Ein Vertreter der Verwaltungsführung gibt an, dass Zielvereinbarungen auf der Basis von strategischen Zielen und Handlungsfeldern abgeschlossen werden und die Steuerung durch monatliche bzw. quartalsweise Managementberichte erfolgt.

Beteiligungen:

Die Vertreter aus den Beteiligungen bemängeln, dass sie in die bestehenden Prozesse zur Zielbildung nur unzureichend eingebunden sind. Der Input für die Entwicklung der bisherigen Unternehmensstrategien in den Beteiligungen kommt häufig aus den Beteiligungen selbst. Ein Vertreter der Beteiligungen sieht ein gemeinschaftliches Verständnis über den Sinn und Zweck der Kennzahlen, Ziele und Strategien als Grundlage für die Einführung der Konzernsteuerung als wesentlich an. Die Beteiligungen wünschen sich klare und widerspruchsfreie Vorgaben. Aus Sicht der Beteiligungen wird bemängelt, dass die Kernverwaltung teilweise relativ kurzfristig über die Zuschusssteuerung eingreift. In diesem Zusammenhang bedarf es klarer Regelungen und die Budgetkürzungen sollten zielgerichteter erfolgen. Es fehlt an einer Abstimmung der einzelnen Wirtschafts- und Finanzpläne. Es werden nicht mehr Steuerungsinstrumente gewünscht, sondern die klare Umsetzung der bereits bestehenden Instrumente.

4.3.2.2 Gesamtsteuerung, insbesondere Integration der Beteiligungen in den Konzern

Politik:

Aus Sicht der Befragten findet keine ausreichende Integration der Beteiligungen in den Konzern statt. Eine Gesamtsteuerung gibt es nicht. Aus Sicht der Politik fehlt es an strategischen Vorgaben für die Beteiligungen. Ebenso fehlt es an Zielvorgaben und Kennzahlen sowie einer Überprüfung und Kontrolle insbesondere im Hinblick auf die Leistungen. Steuerung erfolgt durch Wirtschaftspläne und die Gewährung von Zuschüssen. Eine grundsätzliche Einflussnahme der Politik auf die Beteiligungen ist aber gegeben. Die Steuerung erfolgt über den Aufsichtsrat oder durch Ausschüsse. Ein Vertreter der Politik hält die vorhandene Steuerung der Beteiligungen für ausreichend, da die Aufsichtsgremien in regelmäßigen Abständen zusammenkommen. Ein Vertreter einer Minderheitsfraktion bemängelt, dass seine Fraktion nicht in allen Aufsichtsräten vertreten ist. Des Weiteren wird bemängelt, dass viele Gremien aber auch Einzelpersonen zu sehr in das operative Geschäft der Beteiligungen eingreifen. Ein Vertreter der Politik ist der Ansicht, dass sich Politik nicht nach Zielen und Prioritäten richtet. Über die Rechte und Pflichten als Aufsichtsratsmitglied ist nicht ausreichend informiert worden. Beteiligungen entwickeln ein gewisses Eigenleben, da die Beteiligungssteuerung sich noch in den Kinderschuhen befindet. In einer Stadt wird bemängelt, dass das Beteiligungsmanagement personell unterbesetzt ist und somit hat das Beteiligungsmanagement gegenwärtig operativ und strategisch kaum Einfluss auf die Beteiligungen.

Verwaltung:

Aus Sicht eines Vertreters der Verwaltung hängt die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen u.a. sehr stark davon ab, wie die Zusammensetzung der einzelnen Gremien ist. Es erfolgt eine regelmäßige Berichterstattung im jeweiligen Fachausschuss. Das politische Interesse ist jedoch stark von den jeweiligen Inhalten abhängig. Strategien der Beteiligungen kommen oftmals nicht von der Stadt, sondern aus den einzelnen Beteiligungen heraus. Die Aufsichtsräte handeln manchmal nicht im Interesse der Stadt, sodass die Stadt nur bedingt Einfluss auf die Umsetzung von Zielen in den Beteiligungen hat. Die Vertreter der Politik im Aufsichtsrat vertreten oftmals die Position der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers und nicht die Position der Kernverwaltung und ihrer gesamtstädtischen Ziele. Es wird bemängelt, dass es an der notwendigen Transparenz des Handelns der Beteiligungen fehlt und die Wirtschaftspläne einer zu geringen Kontrolle unterliegen. Steuerungsinstrumente sind in den Beteiligungen noch im Aufbau aber die Einflussnahme auf die Beteiligungen wird von einem Vertreter der Verwaltung aber durchaus als grundsätzlich ausreichend betrachtet, obwohl sie verbesserungswürdig ist. Der Informationsfluss zwischen Kernverwaltung, Verwaltungsführung und Beteiligungen muss verbessert werden. Es wird vermutet, dass die Geschäftsführung befürchten, dass sie in ihrer Geschäftsführungstätigkeit eingeschränkt werden. Ein weiterer Vertreter der Verwaltung hält den in einer Stadt installierten Strategieausschuss für einen wichtigen beizubehaltenden Ausschuss, der sich den konzernweiten Themen annehmen sollte.

Beteiligungen:

Von den Vertretern der Beteiligungen wurde in einer Stadt moniert, dass keine Einbindung in den Prozess der Erstellung der Beteiligungsrichtlinie erfolgt ist. Beteiligungen sollten in Entscheidungen einbezogen werden, soweit sie davon betroffen sind. Ein Vertreter gibt an, dass bei kleineren GmbHs der Dezernent der erste Ansprechpartner in der Verwaltung ist und nicht das Beteiligungsmanagement. Fachliches Verständnis ist in Fachausschüssen, wie z.B. dem Kulturausschuss größer, als in zentralen Ausschüssen wie dem Finanzausschuss. In verschiedenen Gremien kann aufgrund des fehlenden Fachwissens keine inhaltliche Diskussion erfolgen. Es geht dann letztlich um die Einhaltung finanzieller Vorgaben. Bei Eigenbetrieben erfolgt eine starke Einflussnahme auf das operative Geschäft. Es ist eine besondere Herausforderung, zwischen den unterschiedlichen Interessen der Anteilseigner und der Aufsichtsratsmitglieder zu navigieren. Auf der einen Seite besteht der Anspruch der Verwaltungsführung, auf der anderen Seite gibt es einen teils sehr aktiven Aufsichtsrat, der politisch besetzt ist und Einfluss nimmt. Schulungen über Rechte und Pflichten sind den Aufsichtsratsmitgliedern angeboten worden. Es gibt keine regelmäßigen Führungskräftekonferenzen oder Strategiekonferenzen. Z.T. gibt es Führungskräftekonferenzen, an denen aber die Führungskräfte der größeren Beteiligungen nicht teilnehmen. Der Rat und die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister werden von den Beteiligungen akzeptiert, lediglich die Einflussnahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kernverwaltung, insbesondere durch das Beteiligungsmanagement wird eher abgelehnt. Kompetenzen und Legitimation des Oberbürgermeisters sind nicht klar geregelt.

4.3.2.2.3 Systematische Organisation des Konzerns

Politik:

Die wesentlichen Gründe der letzten Ausgliederungen konnten nicht genannt werden. Es wird nicht systematisch geprüft, ob die Ziele, die mit den Ausgliederungen erreicht werden sollten, eingetreten sind und ob das vorhandene Beteiligungsportfolio noch zweckmäßig ist. Der Prozess einzelner Ausgliederungen ist durchaus transparent vorgenommen worden. Ein nachträgliches kritisches Hinterfragen der Gründe für eine Ausgliederung erfolgt nicht. Rekommunalisierungen haben bisher nicht stattgefunden, Überlegungen dazu wurden nicht getroffen. Ein Politiker lehnt sogar mögliche Rekommunalisierungen grundsätzlich ab. Operative Entscheidungen sollen ohne den Einfluss der Politik erfolgen. Diese soll über den Aufsichtsrat strategische Vorgaben machen. Die Politik steht (formellen) Privatisierungen durchaus positiv gegenüber, weil dies eine größere Flexibilität bei Entscheidungen ermöglicht. Sie sollten aber nur dort erfolgen, wo es sich erweist, dass es die Kernverwaltung nicht besser machen kann. Des Weiteren hat sich nach Meinung eines Vertreters der Politik durch Ausgliederungen eine höhere Transparenz der Kosten ergeben. Die Politik durchschaut i.d.R. aber die vorgenommenen Ausgliederungen nicht mehr, insbesondere bei Verschachtelungen von Gesellschaften.

Verwaltung:

Die Mitglieder der Verwaltungsführung erklären, dass bei Ausgliederungen immer versucht wird, den Einfluss von Politik und Verwaltung zu erhalten. Die Einflussnahme auf einen Eigenbetrieb wird als deutlich größer betrachtet als bei einer GmbH. Eine kontinuierliche Prüfung der Gründe für eine Ausgliederung erfolgt aber nach Aussage der Mitglieder der Verwaltungsführung nicht. Ein Vertreter der Verwaltung bemängelt, dass bei der Gründung von Beteiligungen die Sinnhaftigkeit in Bezug auf eine Gesamtstrategie keine Rolle gespielt hat. Der Informationsaustausch zwischen Kämmerei und Beteiligungsmanagement ist zu verbessern, insbesondere auf der Ebene unterhalb der Verwaltungsführung. Auf Ebene des Verwaltungsvorstands besteht aber ein intensiver Informationsaustausch. Durch die Zusammenlegung von Kämmerei und Beteiligungsmanagement lassen sich Informations- und Entscheidungswege verkürzen und Fachwissen komprimieren. Strategisches und operatives Controlling sollten nicht getrennt werden. Es gibt dazu aber auch andere Ansichten. Um unterschiedliche Auffassungen unverändert in der Verwaltungsführung zu diskutieren, sollten die finanziellen Ziele in der Kämmerei getrennt von den Leistungszielen in den Facheinheiten entwickelt werden. Ebenso muss das Konzerncontrolling matrixartig durch das Beteiligungsmanagement, die Kämmerei und die Facheinheiten erfolgen. Die Zusammenführung erfolgt jeweils auf der Ebene der Verwaltungsführung.

Beteiligungen:

Ein Vertreter einer Beteiligung bemängelt, dass das fachliche Wissen über das Kerngeschäft der Beteiligungen im Beteiligungsmanagement fehlt. Des Weiteren wird die leistungsbezogene Vergütungen eher nicht als geeignetes Steuerungsinstrument angesehen.

4.3.2.2.4 Nutzen des konsolidierten Gesamtabchlusses

Der Nutzen des Gesamtabchlusses im Hinblick auf den zusätzlichen Informationsgehalt und die Gesamtsteuerung wird von den Befragten unterschiedlich eingeschätzt. Dem Gesamtabschluss wird im Wesentlichen von fast allen Befragten lediglich eine untergeordnete Rolle zugewiesen. Eine höhere Relevanz besitzen die Einzelabschlüsse. Von einzelnen Befragten wird der Gesamtabschluss teilweise als gute Grundlage für eine Gesamtsteuerung gesehen. Der Gesamtabschluss wäre aussagekräftiger, wenn er eine Kontrolle zwischen Zielerreichung und Zielplanung ermöglicht. Als problematisch wird von allen Befragten die zu späte Erstellung des Gesamtabchlusses empfunden. Für interkommunale Vergleiche wird er wegen fehlender Standards nicht heranziehbar sein. Besonders informativ wird der Gesamtlagebericht sein. Ein Vertreter der Verwaltungsführung sieht Steuerungspotenzial darin, dass Leistungsbeziehungen im Konzern intensiver betrachtet werden. Des Weiteren würde ein hoher Nutzen entstehen, wenn die Prognoseberichte des Haushaltes auf den Gesamtabchluss erweitert werden. Ein Vertreter der Verwaltungsführung vermutet, dass eine Aufwertung durch eine höhere Bedeutung im Zusammenhang mit Rating erfolgen könnte. Einzelnen Vertretern aus den Beteiligungen ist noch nicht bekannt, dass ein Gesamtabchluss aufgestellt werden muss.

4.3.2.2.5 Controlling, insbesondere Berichtswesen

Politik:

Ein unterjähriges Berichtswesen in Form von Quartalsberichten liegt sowohl in den Kernverwaltungen als auch den Beteiligungen in den meisten Fällen vor. Der gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsbericht wird erstellt. Die Beteiligungsberichte erzielen jedoch keine Wirkung in der Politik, da über die Beteiligungsberichte kaum Diskussionen stattfinden. Das Berichtswesen wird zwar als notwendig erachtet, aber in der durchgeführten Form von den meisten als kritisch und wenig geeignet betrachtet. Es gibt vereinzelt aber auch Befragte, die das Berichtswesen für gut befinden und ihm eine Kontrollfunktion zuweisen, welches ein rechtzeitiges Gegensteuern ermöglicht. Das Berichtswesen bei den Gesellschaften wird von einem Politiker als besser eingeschätzt, als das Berichtswesen in der Kernverwaltung. Die Berichte korrespondieren nicht mit den Daten der Haushaltsberatungen bzw. Haushaltsplanung, so dass eine Kontrolle nicht möglich ist. Für einige Vertreter der Politik sind die Berichte zu lang und unübersichtlich. Sie sind sehr stark betriebswirtschaftlich geprägt. Sie werden zu spät erstellt. Auch Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse werden teilweise zu spät geliefert. Die Berichte werden von der Politik zur Kenntnis genommen und abgeheftet. Eine politische Diskussion kommt nicht auf. Fragen werden von der Verwaltung nur unzureichend beantwortet. Es wird immer ein Widerspruch bestehen zwischen der notwendigen und benötigten Darstellung von Informationen auf der einen Seite und der nicht mehr handhabbaren Masse der Informationen auf der anderen Seite. Ein Vertreter der Politik wünscht, dass Berichte direkt von den einzelnen Fachverantwortlichen an den Rat erfolgen, um die fachliche Seite zu stärken.

Verwaltung:

Zeitliche Verzögerungen bemängelt auch die Verwaltungsführung. Ebenso die Vielzahl an berichteten Daten. Die Berichtsstrukturen müssen noch optimiert werden. Berichte beschränken sich auf Finanzdaten. Leistungsdaten spielen gegenwärtig wegen der fehlenden Berücksichtigung in der Planung noch keine Rolle. Verwaltung und Politik erhalten zu viele nicht relevante Daten. In einer Stadt werden die Geschäftsbereichsberichte als wenig informativ empfunden. In einer anderen Stadt hingegen werden die Prognoseberichte als wichtiges Steuerungsinstrument betrachtet. Die Kontrolle der Beteiligungen über das eingeführte Berichtswesen ist unzulänglich.

Beteiligungen:

Die Vertreterinnen und Vertreter der Beteiligungen bemängeln ebenfalls die zeitliche Verzögerung und die fehlende Steuerrelevanz der einzelnen Berichte. Es gibt keine Rückmeldungen aus der Verwaltung oder der Politik. Es ist weitgehend unbekannt, was im weiteren Verlauf mit den Berichten geschieht. Dies gilt z.B. für einen monatlich anzufertigenden Personalbericht. In einer Stadt erfolgen keine Eingriffe des Beteiligungsmanagements, es wird vermutet, dass dies über die Weitergabe von Informationen an den Vertreter der Verwaltungsführung über den Aufsichtsrat geschieht. Die Erstellung der Berichte ist für die Beteiligungen sehr aufwendig. In einer Stadt müssen z.B. die Finanzdaten des HGB in das Sche-

ma des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens überführt werden.

4.3.2.2.6 Nutzung von Synergien

Für die meisten Befragten sind Synergiepotenziale grundsätzlich vorhanden und die Umsetzung ist sinnvoll. Vereinzelt sind Synergieeffekte entstanden aber eine systematische Prüfung von Synergieeffekten zwischen Verwaltung und Beteiligungen findet nicht statt. Ein regelmäßiger Austausch zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen bezüglich des Aufspürens von Synergieeffekten besteht, obwohl von vielen Seiten befürwortet, ebenfalls nicht. Ein Vertreter der Beteiligungen sieht gegenwärtig kein Synergiepotenzial. Ein anderer sieht viele Parallelstrukturen im Konzern. Projekte zur Erzielung von Synergieeffekten waren bisher nicht erfolgreich. Ein Vertreter der Verwaltungsführung empfiehlt, zunächst zu prüfen, ob eine Aufgabe durch die Kernverwaltung oder eine Beteiligung durchgeführt werden kann, bevor sie an einen Dritten vergeben wird. Ein Vertreter aus der Politik sieht die Strukturen in der Verwaltung und den Beteiligungen zum Teil zu festgefahren, um Synergien problemlos heben zu können. Die Bildung von Synergien zwischen Kernverwaltung und Eigenbetrieben ist einfacher als zwischen Kernverwaltung und Gesellschaften. Die Zentralisierung von Aufgaben sollte im Einzelfall geprüft werden. Einige Synergien, wie eine gemeinsame IT-Abteilung für zwei kommunale Anstalten oder in den Aufgabenfeldern Tourismus und Marketing sind bereits vorhanden. IT-Leistungen, die bisher lediglich die Kernverwaltung anbietet, sind durchaus auf Konzernebene nutzbar. Eine weitere Idee wäre eine zentrale Materialbeschaffung und eine zentrale Kreditbeschaffung und ein Cash-Pooling. Aus Sicht eines Politikers sollte die Buchhaltung dezentral in den Beteiligungen wahrgenommen werden. Es gibt aber auch bei einigen Befragten die Meinung, dass das Rechnungswesen zentraler organisiert werden könnte. Aus Sicht eines Verwaltungsvertreters könnten sich Synergien durch konzernweite Personalentwicklung und -einsatz (Stellenpool im Konzern) ergeben. Dazu müssen Aufgaben aber über Stellenbeschreibungen deutlich zugeordnet werden. Dies wird teilweise von den Vertretern aus den Beteiligungen geteilt, insbesondere im Hinblick von Abbau von Personal und Personalaustausch. Eine Führungskraft einer Beteiligung sieht dies anders. Der Einfluss in Personalangelegenheiten wird als zu groß angesehen. Ein gemeinsamer Personalpool ist eher kontraproduktiv. Synergieeffekte können durch einen einheitlichen Wirtschaftsprüfer und durch ein Konzerncontrolling entstehen. Vorschläge für weitere Synergien ziehen interkommunale Zusammenarbeit in Betracht, z.B. für die Personalverwaltung. Auch sollten Synergien zwischen Kommune und Land gesucht werden. Ein regelmäßiger Synergiebericht wird aus Sicht der Politik nur bei neu ausgegründeten Beteiligungen für sinnvoll gehalten, ansonsten entsteht ein erheblicher Berichtsaufwand ohne zusätzlichen Nutzen.

4.3.2.2.7 Einheitliches Konzernverständnis

Eine Corporate Identity auf Konzernebene fehlt weitestgehend und ein gemeinsames Konzernverständnis existiert in den meisten Fällen nicht. Ein Bekenntnis zum Konzern Stadt wäre aber wünschenswert. Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beteiligungen sehen die Verknüpfung zur Kernverwaltung, fühlen sich aber nicht als Teil der Kommune. Aus Sicht eines Politikers ist ein einheitliches Konzernverständnis auf Ebene der Ge-

schäftsführer/innen vorhanden, auf den Ebenen darunter wird eher ein Eigenleben geführt. Zwischen den Beteiligungen und der Kernverwaltung existiert eher kein Miteinander, da die Beteiligungen zum Teil sehr verwaltungsgesteuert sind. Ein einheitliches Konzernverständnis besteht eher nicht, da es immer wieder individuelle Schwerpunktsetzungen der Akteure gibt. Ein einheitliches Konzernverständnis ist eine Verwaltungsfrage, nach außen hin gibt es ein einheitliches Konzernverständnis, aber im Innenverhältnis besteht Distanz. Leider besteht der Konzern-Gedanke bislang nur in wenigen Köpfen. Für diesen einheitlichen Konzern-Gedanken muss aber zunächst die Grundlage geschaffen werden. Es muss zunächst einmal ein einheitlicher Stadt-Gedanke geschaffen werden. Ein Vertreter der Kernverwaltung hält eine gemeinsame Konzernkultur für illusorisch. Ein konzerneinheitliches Verständnis existiert aus Sicht der Befragten in den Beteiligungen eher nicht. In einigen Bereichen besteht sogar eher ein Konkurrenzdenken. Ein einheitlicher Leitbildgedanke existiert beteiligungsübergreifend eher nicht. Es fehlt an Informationen über die Aktivitäten anderer Beteiligungen, um sich besser aufeinander abzustimmen. Wünschenswert wäre die Bündelung von Marketingaktivitäten ggf. durch ein zentrales Budget und eine zentrale Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

4.3.2.3 Erfolgsfaktoren und Optimierungspotenzial

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist die Ableitung von Unterzielen aus der Gesamtstrategie. Aus Sicht der Verwaltungsführung muss dieser Prozess der Umsetzung der strategischen Ziele auf die operative Ebene verbessert werden. Zentrales Element sollte ein entsprechendes Zielsystem und ein entsprechend gegliedertes Kennzahlensystem sein. Ein weiterer Ausbau des strategischen Controllings bzw. die Implementierung eines strategischen Controllings ist dringend notwendig. Die Leitlinien müssen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt sein. Es muss eine klare Zieldefinition und Zielerreichungskontrolle vorhanden sein. Kennzahlen müssen weiterentwickelt werden. Die Produkte des Konzerns sind kontinuierlich auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Eine Steuerung muss über den Finanzbereich hinausgehen. Die Zielerreichung sollte auf jeden Fall im Rahmen eines Controllings überwachbar sein.

Für die meisten Befragten sind mehr Transparenz, stärkere Einbeziehung aller Akteure, mehr Akzeptanz und eine stärkere Kommunikation zwischen den Akteuren wichtige Erfolgsfaktoren, die zu verbessern sind. Für die Politik ist die Einbindung aller Beteiligten, also Bürger, Verwaltung, Politik und Beteiligungen wichtig. Bessere Beteiligung der Politik durch bessere Informationen und die Möglichkeit, auf gezielte Fragen eine konkrete Antwort zu erhalten. Es sollte Transparenz hergestellt werden, damit sich Politik und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung zurechtfinden. Es werden mehr grundlegende Informationen und Transparenz gefordert. Aus Sicht der Politik ist insbesondere die Sachbearbeiterebene in der Verwaltung stärker einzubeziehen, da dort die Steuerung mittels Zielen und Kennzahlen noch nicht angekommen ist. Es bedarf einer Art Grundmandat aller Fraktionen in den Aufsichtsräten aller Beteiligungen, sodass zumindest gewährleistet ist, dass alle notwendigen Informationen in sämtliche Fraktionen gelangen. Ein permanenter Informationsfluss und eine Informationspflicht sollten generiert werden – alles sollte in Kürze zusammengefasst und dargestellt werden. Für die Verwaltung ist ebenfalls die Einbeziehung von Politik und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entscheidend. Es muss die Akzeptanz bei allen Beteiligten geschaffen werden, insbesondere müssen Ressort-Egoismen der Konzerneinheiten aufgege-

ben werden. Die Zusammenarbeit der Organisationseinheiten kann durch Transparenz gefördert werden. Transparenz über die Kosten von Prozessen muss hergestellt werden. Als besonders wünschenswert wird von den Vertretern der Beteiligungen eine verbesserte Kommunikation als wichtigstes Mittel einer guten Konzernsteuerung angesehen. Der Nutzen der Steuerungsinstrumente muss allgemein deutlicher werden. (z.B. der Nutzen der Quartalsberichte). Optimierungspotenzial besteht aus Sicht eines Vertreters der Verwaltung im Bereich der Konzernkommunikation - „Wann und warum werden welche Information weitergegeben?“. Gesetzte Ziele und Strategien müssen transparent gemacht werden. Kommunikation auch bezüglich der Öffentlichkeit kann verbessert werden. Informationen in einem hohen Aggregationszustand können auch ruhig der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden. Informationspolitik hinsichtlich der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter könnte verbessert werden, Informationen müssen aber zielgruppenorientiert weiter gegeben werden. Die Abstimmungsprozesse zwischen den Organisationseinheiten sollten optimiert werden. Die Qualität der Tätigkeit der Geschäftsführer/innen sollte konsequenter am Grad der Zielerreichung gemessen werden. Aus Sicht der Beteiligungen ist ebenfalls die Schaffung von Akzeptanz der Beteiligten wichtig. Die Vorteile einer Konzernsteuerung müssen deutlich werden. Wesentliche Grundlagen für die Zusammenarbeit müssen Vertrauen und Verbindlichkeit sein. Der Informationsfluss zwischen Beteiligungen, Kernverwaltung und Verwaltungsvorstand muss verbessert werden. Politik lässt sich nicht ausschließlich auf Ziele und Kennzahlen einschränken. Die Politik sollte sich auf das Treffen von Grundsatzentscheidungen beschränken. Der Haushaltsplan müsste verständlicher werden. Haushaltsentstehungsprozess bzw. Haushaltsentwürfe müssen frühzeitiger erfolgen, damit Ideen der Politik vollständig einfließen und von der Verwaltung bewertet werden können. Strategische Vorgaben müssen vorhanden sein.

Es ist notwendig, einen Abbau von strengen Hierarchien durch Aufbau von dezentralen Steuerungsstrukturen zu betreiben. Daneben ist eine geeignete Organisation der Steuerung relevant. Ein zentraler Ansprechpartner für die Politiker wäre aus Sicht eines Vertreters der Politik wünschenswert. Aus Sicht eines Vertreters der Beteiligungen wäre eine zentrale Holding für alle Gesellschaften sinnvoll. Die Politik ist zum Teil überfordert, in einer Holding können Spezialisten aus dem Rat konzentriert werden. Ansprechpartner im Konzern(-controlling) Beteiligungsmanagement müssen klar sein, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements treten zu selten in Aktion und werden nicht wahrgenommen. Aus diesem Grund existiert keine gemeinsame Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Beteiligungsmanagements. Für die Gesamtsteuerung müssen zeitnahe und schnelle Umstrukturierungen ermöglicht werden. Strukturelle Veränderungen müssen ohne einen langjährigen Diskussionsprozess mit dem Rat möglich sein.

Das Berichtswesen muss adressatenorientierter erstellt werden. Das unterjährige Berichtswesen im Konzern sollte einheitlicher gestaltet werden, vor allen Dingen inhaltlicher Art. Aus Sicht eines Vertreters der Politik sollten quartalsweise oder zu bestimmten Anlässen kurze Berichte mit konkreten Informationen über aktuelle Entwicklungen und Veränderungen, die für die Stadt von Bedeutung sind, erstellt werden (z. B. Klinikumrunden, informeller Teil). Es sollten Hinweise in den Berichten auf existierende Problemfelder gegeben werden. Es muss aus Sicht eines Vertreters der Beteiligungen bekannt sein, wie die gemeldeten Daten verarbeitet werden, wo die Daten einfließen und welche Schlüsse und Interpretationen aus den

Daten gezogen werden. Es muss somit eine Rückkopplung zwischen Konzernmanagement und Beteiligungen geben.

Zunächst muss für einen einheitlichen Konzern-Gedanken gesorgt werden (klares Bekenntnis der Politik und der Verwaltung zum Konzern-Gedanken). Es bedarf einer besseren Abstimmung zwischen den Aufsichtsräten und der Verwaltung durch Organisation von Workshops und gemeinsamen Gesprächen.

Ein Vertreter der Politik hält es für erforderlich, dass in der Politik das betriebswirtschaftliche Grundwissen vorhanden sein muss. Die Mandatsträgerbetreuung sollte verbessert werden. Diese findet zum Teil nur unzureichend statt. Die Aufgaben der Ratsmitglieder in den Aufsichtsräten müssen deutlicher werden. Sitzungstermine werden zu spät mitgeteilt, sodass nicht immer die Möglichkeit besteht, daran teilzunehmen. Eine frühzeitige Abgabe von Jahresabschlüssen, Wirtschaftsplänen, Protokolle etc. wird gewünscht. Es ist sicherlich sinnvoll, auch mal von Seiten der Politik von den Gesellschaften Informationen und Konzepte stärker einzufordern. Jahresabschlüsse sind für einige Befragte relativ nichtssagend, da diese wenig verständlich sind und es an Erläuterungen fehlt. Problem bereitet häufig auch die Verwaltungssprache. Aus Sicht eines Vertreters einer Beteiligung muss das Wissen in Verwaltung und Politik vorhanden sein. Einerseits will man die Entscheidung treffen, andererseits sind die Sachverhalte sehr komplex. Dieser Widerspruch ist in der Praxis nicht aufgelöst. Nur solche Entscheidungen sollen vorgelegt werden, die auch verstanden werden. Aus diesem Grunde läuft letztlich alles auf finanzwirtschaftliche Kennzahlen hinaus. Zum Jahresüberschuss kann sich jeder eine Meinung bilden. Steuerung mit Leistungszielen ist deshalb schwierig.

Es ist sinnvoller, dass man mit praktikablen Dingen startet, als das man gleich alles will. Das ist aber nicht das Leben und daran scheitern auch viele Controlling Systeme, weil sie zu kräftig ansetzen. Man muss den anderen auch die Chance geben einzusteigen und mitzulaufen. Im Anschluss erfolgt eine stetige Weiterentwicklung.

Es muss zu 100 % von der Konzernspitze gewollt sein, ansonsten wird eine Gesamtsteuerung nicht benötigt. D.h. es muss eine klare Willenserklärung durch den Bürgermeister vorhanden sein, dass das Verständnis für einen Konzern-Stadt wichtig und gewollt ist. Dieses Verständnis muss dann auf der Managementebene der Beteiligung gelebt werden, dies ist aber gegenwärtig nicht der Fall. Jahresgespräche, Halbjahresgespräch oder regelmäßige Gespräche sind notwendig („was wir voneinander wollen oder wie wir voneinander profitieren können“). Es fehlt an einer kurzen Definition (1 DIN A4 Seite) was die Stadt an Steuerungs- und Konzernmanagementinhalten und -ausprägungen versteht.

Die notwendige Transparenz des Verwaltungshandelns und des Handelns der Beteiligungen kann z.B. durch den Gesamtabschluss hergestellt werden. Die Zahlen des Gesamtabschlusses müssen auch entsprechend erläutert werden. Durch zeitliche Vorgaben müssen die Gesamtabschlüsse zeitnah erstellt werden. Der Gesamtabschluss sollte aus Sicht eines Vertreters einer Beteiligung auch adressatengerecht erstellt werden. Als übergreifendes Instrumentarium sollte eine Konzern-Balance-Scorecard entwickelt werden, als übergreifendes Instrumentarium. Diese sollte aber möglichst schlank gehalten werden und am Nutzen ausgerichtet werden.

Die Beteiligungsrichtlinie ist auf einen aktuellen Stand zu bringen und den aktuellen Verhältnissen anzupassen. Des Weiteren sollten die Satzungen für die Beteiligungen vereinheitlicht werden.

4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse aus der quantitativen und qualitativen Analyse

Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben aus der Kernverwaltung ist weiterhin in vielen Kommunen ein wichtiges Thema. Insbesondere werden dadurch eine höhere Wirtschaftlichkeit und steuerliche Vorteile erwartet. Eine Kontrolle der Vorteilhaftigkeit von Ausgliederungen findet kaum statt. Eine Rückkehr einer einmal ausgliederten Aufgabe in die Kernverwaltung ist eher die Ausnahme. Als Ursache werden entsprechende Widerstände der ausgegliederten Einheiten mit entsprechender Unterstützung der Fachpolitiker vermutet.

Die Notwendigkeit der Einbindung der Beteiligungen in eine ganzheitliche und integrierte Steuerung wird für komplex gehalten und teilweise in ihren Realisierungsmöglichkeiten angezweifelt, aber grundsätzlich für notwendig erachtet. Letztlich können und wollen weder Verwaltungsführung noch Politik auf die Einflussnahme auch bei den Beteiligungen verzichten. Lediglich eine Minderheit der befragten Akteure sieht die Möglichkeiten einer Konzernsteuerung kritisch.

Ein wesentlicher Schwerpunkt der Konzernsteuerung bildet das strategische Management. Es geht um die langfristige Ausrichtung der Kommune unter Berücksichtigung der Veränderungen in der Verwaltungsumwelt. Mit zunehmender Größenordnung der Kommunen werden durchaus strategische Ziele formuliert. Da diese aber kaum operationalisiert werden und auch in vielen Fällen keine ausreichende Kontrolle erfolgt, ist die seit langem identifizierte „strategische Lücke“⁴⁰³ weiterhin evident. Ebenso werden die Beteiligungen mehrheitlich nicht in ein vorhandenes Zielsystem der Kommune einbezogen. Ein zentrales Konzerncontrolling ist kaum vorhanden. Beteiligungen werden überwiegend mittels Finanzziele und durch die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger gesteuert. Auch in der Kernverwaltung dominiert die Steuerung mittels Finanzziele und unterjährigem Finanzcontrolling. Insbesondere fehlen Wirkungs- und Leistungsdaten. Dort wo sie vorhanden sind, sind die Qualität und Aktualität verbesserungsbedürftig. Als Ursachen für Steuerungsdefizite wurden vor allem ein verbesserungsbedürftiger Informations- und Kommunikationsfluss und die fehlende Unterstützung der Politik vermutet. Ein einheitliches Konzernverständnis ist ebenfalls kaum vorhanden. Die Beteiligungen tendieren dazu, sich von der Kernverwaltung abzugrenzen, sowie ihre Selbstständigkeit zu erhalten und auszubauen.

Die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den Kommunen, die zur Umstellung verpflichtend sind, erfolgt schleppend. Die Kommunen wenden sich im Umstellungsprozess zunächst der Änderung des Rechnungsstils und den damit verbundenen handwerklichen Tätigkeiten zu. Dieser Teilschritt der technischen Umsetzung ist sehr aufwendig und bindet Personalkapazitäten. Dies lässt sich aus der Verzögerung der Aufstellung der ersten Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse und den Problemen mit der Organisation der Buchführung ableiten. Ein Impuls für eine ergebnisorientierte Steuerung in

⁴⁰³ Vgl. KGSt (1993): S. 9.

der Kernverwaltung oder im Konzern konnte durch die Reform des Haushalts- und Rechnungswesen bisher nicht gegeben werden. Zumindest erhofft sich ein erheblicher Teil der Kommunen eine entsprechende Wirkung der Reform auf die verbesserte Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Zielen. Weitaus negativer wird der Nutzen des Gesamtabschlusses im Hinblick auf die Steuerung beurteilt.

Insgesamt ist eine erhebliche Abweichung zwischen den durch die quantitative und qualitative Analyse festgestellten Ist-Zustands in der öffentlichen Verwaltung und dem Sollkonzept zu konstatieren.

5 Implementierung einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung

5.1 Veränderungsmanagement

Die erheblichen Abweichungen zwischen Ist-Zustand und Soll-Zustand erfordern Veränderungen. Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung sind verschiedenen Hindernissen ausgesetzt. Zum einen bestehen gewisse rechtliche Schranken hinsichtlich von Organisation und Prozessen, zum anderen stellt sich, wie im privaten Bereich auch, das Problem hinsichtlich der Eignung verschiedener Aktivitäten für eine Reform. So ist wohl im Allgemeinen eine Umstrukturierung im Bereich der Politikvorbereitung weniger einfach durchzusetzen als im Bereich der konkreten Leistungsabgabe. Es geht im Rahmen der Konzernsteuerung bspw. darum, wie durch das Veränderungsmanagement neue ergebnisorientierte Kulturelemente und dazugehörige Steuerungsinstrumente erfolgreich eingeführt werden. Dazu müssen allgemeine Veränderungspotenziale und -fähigkeiten in der öffentlichen Verwaltung geschaffen werden. Das Management des Wandels ist eines der bedeutendsten Elemente im Zuge eines Reformprozesses und gewinnt zunehmend an zentraler Bedeutung für die laufende Führung von Institutionen sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor, da Wandel allgegenwärtig und nicht nur ein punktuell Ereignis ist. Der Wandel erscheint nicht mehr als Ausnahme, sondern als Regel, sodass dessen Gestaltung im Rahmen eines Change Managements zu einem eigenständigen kritischen Erfolgsfaktor wird.⁴⁰⁴ Change Management ist eng verknüpft mit dem Prinzip der lernenden Organisation und der Verwaltungskultur. Mit Hilfe der Methoden des Change Managements kann die Organisation lernen. Soll sich die Verwaltungsreform nicht nur auf oberflächliche Artefakte und Symbole der Verwaltungskultur beschränken, dann muss auch die kulturelle „Tiefenprogrammierung“ der öffentlichen Verwaltung vom Wandel erreicht werden. Kulturwandel wird dadurch zu einem wichtigen Baustein des Change Management.⁴⁰⁵ Change Management ist insbesondere wichtig, um die kulturellen Rahmenbedingungen des Steuerungskonzepts sicherzustellen.

Change Management lässt sich definieren als Management des geplanten organisatorischen Wandels, also Planung, Durchsetzung und Kontrolle von Veränderungen. Unter Change Management lassen sich alle Maßnahmen subsumieren, die zur Initiierung und Umsetzung von neuen Strategien, Strukturen, Systemen und Verhaltensweisen notwendig sind.⁴⁰⁶ Gegenstand des Veränderungsmanagements können alle Dimensionen der Verwaltung (Strukturen,

⁴⁰⁴ Schridde (2004).

⁴⁰⁵ Schridde (2011): S. 279.

⁴⁰⁶ Al-Ani/Gattermeyer (2001).

Rechtsformen, Prozesse etc.) sein. Einerseits dient das Veränderungsmanagement als Instrument zur Umsetzung der Konzernsteuerung, zum anderen lässt sich das aufgezeigte Konzept der Konzernsteuerung als Bestandteil des Veränderungsmanagements begreifen und schließlich lässt sich entlang des Leitbilds „Lernende Verwaltung“ Veränderungsmanagement auch als Organisationsphilosophie verstehen.⁴⁰⁷

Die strukturellen, funktionellen und strategischen Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichen Verwaltungen machen eine unreflektierte Übernahme von Change-Management-Strategien und -Methoden bedenklich. Gerade die Interessenvielfalt, die höhere Passivität des Angebots, die stärkere externe Verantwortlichkeit und der geringe Wettbewerbsdruck in öffentlichen Verwaltungen stellen besondere Anforderungen an das Change Management im Vergleich zur Privatwirtschaft. Für eine erfolgreiche Gestaltung von Veränderungsprozessen kommen deshalb insbesondere der Kompromissbereitschaft, der effizienten und hierarchieübergreifenden Kommunikation sowie der intraorganisationalen Vernetzung eine wichtige Funktion zu. Insgesamt sind die Schaffung einer Veränderungsbereitschaft und die kontinuierliche Evaluation von elementarer Bedeutung für den Erfolg von Change-Management-Projekten. Hierbei können Befragungsinstrumente, wie die Change-Befragung, die kontinuierliche Begleitung, Evaluation und Steuerung des Veränderungsprozesses unterstützen.⁴⁰⁸

Voraussetzung für die Veränderungsbereitschaft und -fähigkeit der Organisation ist ihre Lernfähigkeit, d.h. die Fähigkeit, gewohnte Denk- und Handlungsstrukturen in Frage zu stellen und gegebenenfalls zu verändern. Mit dem Konzept der „Lernenden Organisation“, das bislang eher als ein managementbezogener Gestaltungsansatz behandelt wird, und ihrer Anreicherung durch mikropolitische und kulturelle Konzepte scheint sich eine integrative Perspektive anzudeuten, in der organisatorischer Wandel nicht mehr als vorübergehendes Ungleichgewicht, sondern als Basismodus der Organisation auftritt. Die „Lernende Organisation“ zeichnet sich also durch ihre Bereitschaft und Fähigkeit aus, neuen Anforderungen und Problemstellungen durch Änderung ihrer bereits erlernten organisationalen Handlungstheorien bzw. institutionellen Wissensbasis zu begegnen. Dies schließt auch gezieltes Nicht-Lernen und aktives Entlernen mit ein. Das Konzept der Lernenden Organisation umgreift also verschiedenste Entwicklungs- und Lernformen und ist daher in der Entwicklungsdynamik offen.⁴⁰⁹

Veränderungen sind nur dann Erfolg versprechend, wenn mit begrenztem Aufwand nachhaltige Veränderungsimpulse erzeugt und Lernprozesse in Gang gesetzt werden können. Es müssen Lernprozesse anvisiert und dauerhaft verankert werden (Meta-Ebene), die zu einer Änderung der Kultur in die gewünschte Richtung führen. Im Konzept einer „Lernenden Verwaltung“ sei Wandel ein selbstständiger Bestandteil der täglichen Arbeit.⁴¹⁰ Bereits bei der Bestimmung der bestehenden Kultur hat sich gezeigt, dass positive Aspekte, die von Modernisierungselementen ausgehen, schnell von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erkannt werden und auch deren Wertvorstellungen prägen. Diese Elemente müssen nach erfolgreicher Erprobung weiterhin verstärkt eingesetzt werden.⁴¹¹

⁴⁰⁷ Schridde (2004).

⁴⁰⁸ Müller/Straatmann/Hörning/Müller (2011): S. 217.

⁴⁰⁹ Schreyögg (2008): S. 437 ff.

⁴¹⁰ Vgl. Schridde (2011): S. 290.

⁴¹¹ Langhoff (2001).

Die Reformbereitschaft der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung ist eine entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Veränderungsprojekten. Die typische reformbereite Führungskraft ist intrinsisch motiviert, setzt auf eine aufgabenorientierte Führung, besitzt Arbeitserfahrung außerhalb der öffentlichen Verwaltung und keine juristische Ausbildung. Sie arbeitet auf oberer Hierarchieebene, ist jedoch eher mit Fach- als mit Führungsaufgaben beschäftigt. Wenn es darum gehen soll, das Klima in der Verwaltung reformfreundlicher zu gestalten, sollten alle Bestrebungen verstärkt werden, die Diversität unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erhöhen. Ebenfalls ist es wichtig, Quereinstiege sowie Rotationen mit Organisationen anderer Sektoren zu ermöglichen und auszubauen. Auch das Juristenmonopol sollte verstärkt in Frage gestellt werden. Veränderungsprojekte sollten auch nicht nur auf junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Führungskräfte verteilt werden. Gerade als Macht- und Beziehungspromotoren könnten erfahrene Manager eine sehr wichtige Rolle einnehmen und deshalb aktiv integriert werden. Zudem wurde deutlich, dass Reformbereitschaft mit intrinsischer Motivation und einem aufgabenorientierten Führungsstil einhergeht. Für große Veränderungs- und „Turn-Around“-Projekte in der Verwaltung bedeutet dies, dass extrinsische Anreize für die Gewinnung von Reformpromotoren eine untergeordnete Rolle spielen. Veränderungen werden unterstützt, wenn diese als tatsächliche Verbesserungen wahrgenommen werden. Das konkrete Verbesserungsziel einer Reform oder Veränderung sollte daher stets im Auge behalten und offensiv kommuniziert werden.⁴¹²

5.2 Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen

Die Auswertung der quantitativen und qualitativen Analyse in Kapitel 4 zeigt, dass das Konzept der ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung in der praktischen Umsetzung bei Gewährleistung bestimmter Mindestanforderungen erfolgreich sein kann. Es gibt gute Einzelbeispiele in der kommunalen Praxis, die belegen, dass sich sowohl einzelne Bausteine als auch komplexe Teile des Konzeptes umsetzen lassen und zu den erhofften Optimierungen führen. Die vorgenommene Analyse zeigt aber auch, dass das Konzept in vielen Fällen trotz intensiver Versuche nicht eingeführt ist bzw. Schwierigkeiten bestehen, es vollständig oder teilweise durch die Implementierung einzelner Instrumente anzuwenden. Das Management ist in diesen Fällen eher kurzfristig orientiert, d.h., Probleme werden gelöst, wenn sie auftauchen und Chancen werden ergriffen, wenn sie entstehen. Es lässt sich ableiten, dass es verschiedene Hemmnisse gibt, die eine Umsetzung behindern, aber durchaus Erfolgsfaktoren, die eine Implementierung unterstützen. Insgesamt lassen sich dadurch Rahmenbedingungen formulieren, die unterstützend auf die Umsetzung des Konzeptes wirken und im Rahmen des Veränderungsmanagements einzuhalten sind.

Grundsätzlich wird das Konzept als Modell für eine Steuerung des kommunalen Konzerns verstanden. Das Konzept ist von seinem Ansatz her normativ, logisch aufgebaut und idealtypisch, insgesamt rationalistisch ausgerichtet. Es ist auf der Grundlage demokratischer Legitimität unter Berücksichtigung der rechtlichen Anforderungen, durch die das Handeln öffentlicher Verwaltungen entscheidend bestimmt wird, entwickelt. Dieses Modell fokussiert primär auf die ökonomische Rationalität, d.h. der Gesamtnutzen bezüglich der öffentlichen Daseinsvorsorge steht im Vordergrund der Betrachtung. Damit liefert das Modell Informationsgrund-

⁴¹² Kroll/Krause/Vogel/Proeller (2012): S. 79 f.

lagen für die Steuerung des kommunalen Konzerns zunächst im Hinblick auf die Effizienz und Effektivität, d.h. auf die Wirkungsziele zur Verbesserung des Gemeinwohls. Damit wird unterstellt, dass ökonomische Rationalität gleichbedeutend zu den Rationalitäten der Politik und des Rechts als relevante Einflussgrößen einer öffentlichen Organisation ist. Der Grundgedanke der „Wirtschaftlichkeit“ ist dem öffentlichen Recht nicht fremd, man muss ihn „nur operationalisieren“. In der Praxis zeigt sich, dass die ökonomische Rationalität häufig durch die politische Rationalität überlagert wird. Letztlich trifft die kommunale Vertretung die wesentlichen Entscheidungen. Der politischen Rationalität ist die ökonomische Rationalität indifferent. Es geht um individuelle Machterlangung bzw. Machtsicherung auf der Grundlage einer verfolgten Ideologie. Transparenz ist dann nützlich, wenn sie den politischen Zielen dient. Entscheidungen können ökonomische Ziele verfolgen oder nicht. Effektivität, d.h., sich für die richtigen Maßnahmen zu entscheiden, um ein beschlossenes Wirkungsziel zu erreichen, ist häufig aufgrund der schwer nachzuweisenden unmittelbaren Kausalität zwischen den Maßnahmen/Leistungen und den daraus resultierenden Wirkungen und der verzögerten Wirkungszeit schwieriger nachzuweisen. Dennoch müssen die gemeinsamen Wirkungsziele des Konzerns entscheidende Grundlage für das Konzernmanagement sein. Als Modell ist das entwickelte -Konzept nicht 1:1 übertragbar, sondern muss jeweils an die Spezifika einer jeden Verwaltung vor Ort angepasst und inhaltlich und funktional ausgestaltet werden.

Eine wirkungsorientierte Steuerung unter Einbeziehung aller Beteiligungen ist nicht systemimmanent. Es sollte Klarheit darüber bestehen, dass ganzheitliche und integrierte Steuerung nicht automatisch im Zeitablauf aufgrund von sich aus externen Umweltfaktoren ergebenden Notwendigkeiten oder durch das bloße Einführen der damit im Zusammenhang stehenden Instrumente und Methoden entsteht. Ein solches Steuerungskonzept ist ganz bewusst spezifisch für jeden Konzern zu entwickeln, zu implementieren und hinsichtlich seines Funktionierens laufend zu überprüfen. Auch hier gilt im Konzernmanagement das Minimum an Steuerungsinstrumenten, die das Funktionieren des Managementkreislaufs gewährleisten. Ist das Steuerungssystem mehr oder weniger erfolgreich ganz oder teilweise eingeführt, besteht regelmäßig die Gefahr von negativen Veränderungen, z.B. durch einen Wechsel der Entscheider aufgrund von Wahlen oder dem Ablauf von Amtsperioden.

Die Notwendigkeit der Steuerung ist zwar evident und die rechtlichen Grundlagen sind vorhanden. Die gegenwärtige fehlende rechtliche und faktische Sanktionierung durch Prüfungsstellen und Aufsichtsbehörden erfordert aber ein gewisses Maß an Altruismus bei den Akteuren der Verwaltungsführung und der politischen Ebene. Der zu erwartende individuelle Nutzen steht voraussichtlich zumindest kurzfristig in keinem zweckmäßigen Verhältnis zu den erforderlichen persönlichen Anstrengungen und Aufwendungen, die Veränderungen grundsätzlich mit sich bringen. Eine Änderung von rechtlichen Rahmenbedingungen, die durch zusätzliche Anreize für die politische Ebene oder die Verwaltungsführung, den Einsatz des Sollkonzepts stärker einfordern, sind nicht zu erwarten. Es sollten die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen zur Steuerung, die im Wesentlichen in den Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen verankert sind, konkretisiert werden, wie z.B. die Verpflichtung strategische Ziele bzw. Wirkungsziele festzulegen und in den Haushalt bzw. in die Wirtschaftspläne aufzunehmen. Das kommunale Haushaltsrecht schreibt gegenwärtig lediglich die Aufnahme von relevanten Produkten mit Zielen und Kennzahlen in den Haushalt vor. Hier geht es vorwiegend allein um Effizienzbetrachtungen. Die Zielerreichung strategischer Wirkungs-

ziele, die gerade für eine Konzernsteuerung in der öffentlichen Verwaltung von elementarer Bedeutung ist, findet bisher keinerlei Berücksichtigung. Das Entwickeln und Festlegen strategischer Wirkungsziele für den Konzern Kommune sollte aber nicht der Politik allein überlassen werden. Hier sind alle handelnden Akteure gemeinsam gefragt, ein konfliktfreies strategisches Zielsystem zu erarbeiten, das ausschließlich auf die kommunale Daseinsvorsorge ausgerichtet ist. Neben einer Konkretisierung von rechtlichen Vorgaben wirken folgende Erweiterungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen fördernd auf eine an der ökonomischen Rationalität orientierten Steuerung:

- Verpflichtende Formulierung von strategischen Wirkungszielen,
- Einrichtung eines erweiterten Konzernvorstands, z.B. durch Aufnahme von Führungskräften aus den verselbstständigten Beteiligungen,
- Aufstellung und Kontrolle eines Konzernhaushalts,
- Aufnahme zusätzlicher Informationen in den Rechenschaftsbericht, z.B. Zielerreichungsgrade der strategischen Wirkungsziele, Gründe für das Nichterreichen und Maßnahmen für Evaluation, Nachhaltigkeit,
- Stärkung der Position von Bürgermeisterin bzw. Bürgermeister und Kämmererin bzw. Kämmerer, insbesondere bei defizitären Haushalten,
- Stärkung der Position von Rechnungsprüfung,
- Einschränkung der Kompetenzen der Vertretung, wenn Ziele nicht erreicht werden,
- Pflicht zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Entwicklung der Wirkungsziele und zur Information über die Zielerreichung und den Ressourcenverbrauch (Darstellung von Effektivität und Effizienz),
- Einführung eines Ehrenkodexes für den kommunalen Konzern mit einer jährlichen Überprüfung der Einhaltung durch externe Dritte.

5.3 Erfolgsfaktoren/Rahmenbedingungen im Einzelnen

5.3.1 Anpassung an die örtlichen Verhältnisse

Entscheidend für Übertragung des Sollkonzepts auf den jeweiligen Konzern sind die örtlichen Bedürfnisse und Absichten vor Ort. Die Ausgestaltung des Steuerungssystems für den kommunalen Konzern ist abhängig von der Größe der Kommune, den finanziellen Gegebenheiten, den Interessen der Akteure und den regionalen Rahmenbedingungen. Es gibt in den unterschiedlichen Gruppen von Akteuren sowohl Unterstützer als auch Verhinderer als auch Personen, die indifferent sind. Die Implementierung von Steuerungsinstrumenten bedarf der Unterstützung von Promotoren der politischen Ebene und der Verwaltungsspitze sowie der Akzeptanz von Bürgerinnen und Bürgern und Beschäftigten. Hauptpromotoren sind insbesondere die fachlichen Leiter der zentralen Einheiten der Kernverwaltung, während die Leiter der Fachbereiche und der verselbstständigten Einheiten dem Konzept eher distanziert gegenüber stehen. Zwar wird die organisatorische Dezentralisierung nicht zurückgenommen bzw. in Bezug auf die Kernverwaltung sogar erweitert, aber durch die Vernetzung der Controlling-Grundfunktionen durch kommunikative Integration innerhalb des Gesamtkonzerns mittels der Zielplanung, Information (Berichtswesen) und Kontrolle/Überwachung ergibt sich faktisch eine höhere Transparenz und Möglichkeit der Steuerung.

Der Reifegrad der Organisationsentwicklung spielt dabei eine nicht unerhebliche Rolle, d.h. wie reformfreudig war die Verwaltung bisher und welche Erfolge konnten im Rahmen von Verwaltungsreformen erzielt werden. Nur eine Organisationskultur, die sich durch eine gezielte strategische Ausrichtung, eine flexible und anpassungsfähige Ablauf- und Aufbauorganisation und die optimale Nutzung und Weiterentwicklung des vorhandenen Mitarbeiter/innen- und technischen Potenzials auszeichnet, ist in der Lage, sich den Anforderungen eines Konzernmanagements zu stellen. Die Qualität der Steuerung hängt zusätzlich sehr vom politischen Prozess, der Auswahl des Führungspersonals und der Befähigung desselben hinsichtlich von Managementaufgaben ab. Hier scheinen Tradition und Zufall eine große Rolle zu spielen.

5.3.2 Initiative der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor zur Umsetzung des Steuerungskonzepts ist die Initiative und der Rückhalt der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten. Diese bzw. dieser hat eine gemeinsame bereichsübergreifende Entwicklung der Wirkungsziele zu verantworten und dabei auch die verantwortungsvolle Einbindung aller anderen Führungskräfte bei der Ziel- und Maßnahmenplanung und bei der Umsetzung zu gewährleisten. Gegen die Interessen der Hauptverwaltungsbeamtin und des Hauptverwaltungsbeamten wird ein entsprechendes Steuerungssystem kaum umsetzbar sein. Die Unterstützung der Hauptverwaltungsbeamtin und des Hauptverwaltungsbeamten sollte während des gesamten Prozesses des Aufbaus und der Arbeit mit dem Steuerungssystem erfolgen.⁴¹³ Es ist nicht ausreichend, lediglich einen Beschluss zu fassen oder den Einsatz von Instrumenten zu verfügen oder Projekte anzustoßen. Es gibt unterschiedliche Ausgangspunkte, über die die Notwendigkeit der Konzept Einführung kommuniziert werden kann. Das sind einerseits externe Zwänge aufgrund von rechtlichen Vorgaben und drohende Sanktionen der Kommunalaufsicht oder interne Anstöße wie Reformfreudigkeit und intrinsische Motivation. Ein gutes Argument für eine ganzheitliche Steuerung liefert die Vorgabe zur Erstellung eines Gesamtabschlusses oder Maßnahmen zur Haushaltssicherung. Dabei tut sich ein Dilemma auf: Ganzheitliches und integratives Management und Controlling verursachen Kosten für Personal, Fortbildung, Beratung und Informationssysteme. Zusätzliche Aufwendungen für Steuerungsinstrumente sind aber nur schwer durchsetzbar in Kommunen mit defizitären Haushalten, insbesondere auch dann, wenn die defizitären Haushalte bereits durch ein Defizit an Verwaltungsmanagement ursächlich entstanden sind

5.3.3 Unterstützung der politischen Ebene

Ein weiterer wichtiger Akteur ist die politische Ebene, die nicht nur die Grundsätze eines Steuerungssystems beschließen muss, sondern auf der Grundlage dieser Grundsätze ergebnisorientiert handeln soll. Letztlich werden Ziele auf der politischen Ebene in den Ausschüssen und in der Vertretung abschließend festgelegt. Die Entwicklung der Ziele wird vorrangig durch die Verwaltung selbst angestoßen und in einem gemeinsamen Diskussionsprozess mit der Politik, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Konzerns und den Bürgern

⁴¹³ Vgl. Conrad/Hegemann/Pook/Wick (2010): Folge 2, S. 10.

fortgesetzt. Die Hauptverwaltungsbeamtin und der Hauptverwaltungsbeamte sind oftmals aufgrund ihrer/seiner Machtposition in der Verwaltung und ihrer/seiner Doppelfunktion der wichtigste Beziehungspunkt zur Politik. Es ergeben sich innerhalb der Politik und zwischen Politik und Verwaltung verschiedene Koalitionen, die dem Einfluss der Hauptverwaltungsbeamtin und des Hauptverwaltungsbeamten entzogen sind. Eine fehlende Unterstützung durch die politische Ebene kann letztlich nur teilweise durch die Hauptverwaltungsbeamtin und den Hauptverwaltungsbeamten ausgeglichen werden. Ein Fehlen teilweiser oder vollständiger Unterstützung der politischen Ebene führt dazu, dass eine eingeschränkte Umsetzung verschiedener Instrumente, insbesondere in der Kernverwaltung noch möglich erscheint, insbesondere auf der operativen Ebene. Sollte sich eine strategische Steuerung aufgrund des Verhältnisses zwischen kommunaler Vertretung und Verwaltung als schwierig gestalten, kann versucht werden, die Steuerung im Bereich der Kernverwaltung und des Beteiligungsmanagements zu optimieren. Die Entwicklung von strategischen Wirkungszielen ist die entscheidende Grundlage für ein Konzernmanagement. Es wäre nicht zweckmäßig, sich lediglich mit Produktzielen zu beschäftigen, und damit nur eine ergebnisorientierte Steuerung auf der operativen Ebene zu erreichen.

5.3.4 Kommunikation unterstützen

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist der Aufbau und die Steuerung der Kommunikationsströme im kommunalen Konzern. Sie laufen häufig informal ab. Es sollte angestrebt werden, sowohl die Kommunikation von oben nach unten, als auch von unten nach oben und auf der horizontalen Ebene zu fördern. Das im Rahmen des Sollkonzepts einzuführende abgestufte Zielsystem sieht bereits eine Festlegung von Zielen mittels Kennzahlen im Gegenstromverfahren, bevorzugt Top-Down vor. Die Informationsquellen sollten nicht nur auf das bloße Festlegen und Kontrollieren von Kennzahlen reduziert werden. Es sollte durchaus der Informationsaustausch mittels anderer Kommunikationskanäle intensiviert werden. Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten laufend über wesentliche Vorkommnisse, insbesondere über eingetretene Zielabweichungen und mögliche Gegensteuerungsmaßnahmen im Verwaltungsmanagement informiert werden. Üblicherweise gibt es in den Verwaltungen Führungskräfte tagungen, Dienstbesprechungen usw. Diese sollten dahingehend erweitert werden, dass die Aspekte der Beteiligungen einbezogen werden. In Abhängigkeit der Größe des Beteiligungsportfolios sollten Konferenzen stattfinden, an denen sowohl Führungskräfte als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus ausgegliederten Bereichen in verschiedenen Funktionen und Ebenen teilnehmen. Z.B. könnte eine jährliche Strategie- oder Zielkonferenz der Verwaltungsführung mit den Fraktionsvorsitzenden und den Fachbereichsleitern der Verwaltung und den Leitern der Beteiligungen durchgeführt werden oder regelmäßige Treffen von Führungskräften aus der Verwaltung und den Beteiligungen, die Leistungen in einem bestimmten politischen Handlungsfeld erbringen, angestrebt werden.⁴¹⁴

⁴¹⁴ Conrad/Hegemann/Pook/Wick (2010): Folge 1, S. 10

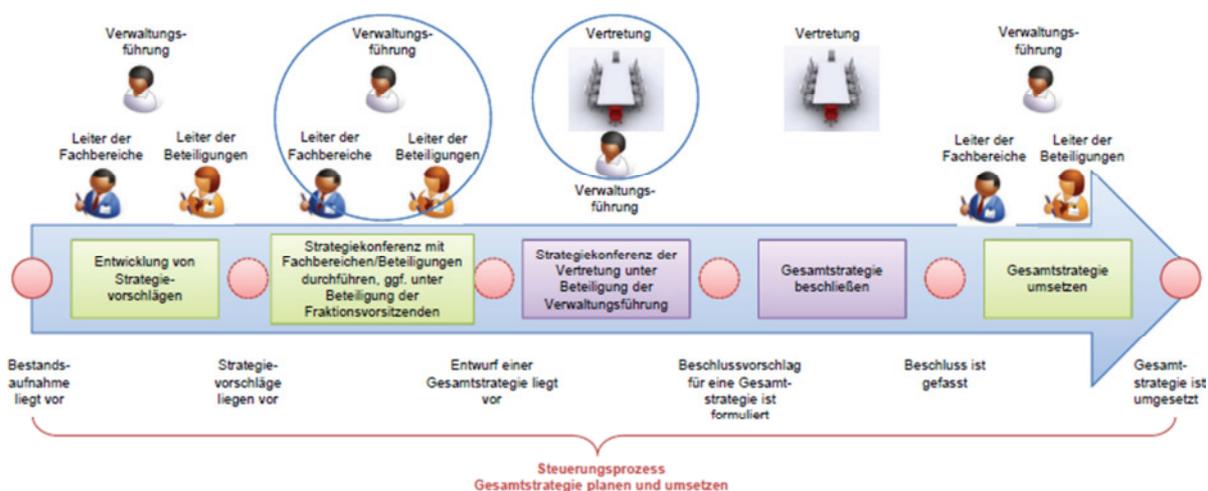


Abb. 68: Kommunikationsprozess zur Entwicklung einer Gesamtstrategie⁴¹⁵

5.3.5 Anreize und Qualifikation

Durch Steuerung sollen Menschen zu einem zweckgerichteten Handeln motiviert werden. Die moderne Managementtheorie, die auch das NPM verkörpert, geht von einem durchweg überaus optimistischen Menschenbild aus, d.h., es wird insbesondere angenommen, dass der Mensch, obwohl er seinem eigenen Charakter und seiner eigenen Erfahrungen entsprechend handelt, lediglich intrinsisch motiviert gute Arbeit leistet. Durch die Konzentration auf Wirkung und Zielerreichung und die Stärkung der Eigenverantwortung wird diesem Menschenbild im Sollkonzept Rechnung getragen. Die Führungskräfte und ihr Umfeld müssen eine positive Einstellung gegenüber einer kennzahlenbasierten Steuerung besitzen. Unabhängig davon, ob das optimistische Menschenbild in allen Fällen gegeben ist, sollte die Motivation zu organisationskonformen Handlungsweisen unterstützt werden. Neben konkreten Zielen bedarf es dazu entsprechender Anreize durch Belohnungen oder Sanktionen. Das Nichteinhalten von Vereinbarungen im Rahmen des Kontraktmanagements muss Konsequenzen für die betreffenden Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auslösen. Dies ist auch im Rahmen des eher als unflexibel geltenden öffentlichen Arbeits- und Dienstrechts bei Ausschöpfung der rechtlichen Rahmenbedingungen möglich. Auch ein PCGK kann verhaltenssteuernde Wirkungen nur entfalten, wenn Verstöße konsequent sanktioniert werden.⁴¹⁶

Der Schlüssel zur Veränderung in der öffentlichen Verwaltung liegt letztlich in der konsequenten Veränderung der Arbeitseinstellung und der Arbeitsweise der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Führung und Zusammenarbeit müssen nachhaltig professionalisiert werden. Im Fokus sollte dabei die Erbringung von Dienstleistungen an die Bürgerin und den Bürger stehen. Es muss jederzeit klar sein, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter da sind, um die Interessen des kommunalen Konzerns zu befriedigen und nicht umgekehrt. Kooperation, Partizipation und die Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollte vor diesem Hintergrund erfolgen. Auch das Menschenbild sollte in diesem Zusammenhang überdacht wer-

⁴¹⁵ In Anlehnung an KGSt (2013a): S. 44.

⁴¹⁶ Vgl. Budäus/Hilgers (2009): S. 902.

den. Es sollte nicht generell davon ausgegangen werden, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert agieren und ihre Handlungen rational reflektieren.⁴¹⁷ Eine Schlüsselrolle obliegt dabei den Führungskräften im kommunalen Konzern. Es sollte ein Grundverständnis über Veränderungsprozesse bei den Führungskräften vorliegen und die Fähigkeit, psychosoziale Steuerungsstrategien einzusetzen.⁴¹⁸

5.3.6 Einbindung in die Aufbau- und Ablauforganisation

Die Steuerungslogik, insbesondere der Konzerngedanke sollte in der Ablauf- und Aufbauorganisation verankert werden. Es sollte versucht werden, den Begriff des Konzerns intensiver zu verwenden. In allen politischen Vorlagen sollte darauf hingewiesen werden, welche Ziele mit den geplanten Maßnahmen erreicht werden sollen. Dienstanweisungen oder Richtlinien sollten, soweit möglich, auf der Ebene des Konzerns erlassen werden. Der Aufbau des Steuerungssystems kann in einer Projektorganisation erfolgen, die anschließend nach Umsetzung des Projektes in die Linie eingegliedert wird. Zweckmäßig wäre es, von vorneherein, die erforderlichen organisatorischen Strukturen zu schaffen und das Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement zu einem Konzernmanagement oder Konzerncontrolling zusammenzuführen.

5.3.7 Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses

Eine einheitliche Organisationskultur im kommunalen Konzern wird kaum herstellbar sein. Es ist nicht zu erwarten, dass sich wesentliche Veränderungen ergeben. Es wird weiterhin mit unterschiedlichen Erfahrungen und Einstellungen umzugehen sein. Bereits in der Kernverwaltung entwickeln sich Subkulturen, betrachtet man z.B. die Sozialverwaltung und die Bauverwaltung. Gleichwohl sollten Anstrengungen unternommen werden, um systematisch ein Zusammengehörigkeitsgefühl für den kommunalen Konzern zu entwickeln. Das kann durch einen Austausch von Personal stattfinden oder durch die gemeinsame Verwendung von Symbolen und Logos. Dazu gehört es selbstverständlich, dass die Beteiligungen im Rahmen der vorgegebenen Ziele auch ihren Beitrag zur Erreichung gemeinsamer Erfolgs- oder Finanzziele, z.B. einer notwendigen Haushaltssicherung leisten. Investitionsplanungen sollten alle Konzerneinheiten betrachten. Bei der Annäherung von Kernverwaltung und Beteiligungen sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die politische Ebene und die Verwaltungsführung die Aufgaben der Überwachung und Kontrolle des Konzerns innehaben und durchaus lenkend eingreifen können.

5.3.8 Entwicklung von Methodenwissen

Das Sollkonzept stellt hohe Anforderungen an Politik, Verwaltung und Konzernmitarbeiterinnen und Konzernmitarbeiter aber auch an die Bürgerinnen und Bürger. Insbesondere bei der Festlegung von Zielen, Kennzahlen und Indikatoren gibt es erhebliche Schwierigkeiten in den Verwaltungen. Das erforderliche Fachwissen sollte nicht nur in den zentralen Bereichen vor-

⁴¹⁷ Schäfer (2011).

⁴¹⁸ Schäfer (2011): S. 19.

liegen, die für die Umsetzung des Konzeptes organisatorisch verantwortlich sind, sondern auch in den fachlichen Einheiten der Kernverwaltung und der Beteiligungen. Es besteht erheblicher Fortbildungsbedarf und ggf. ein Bedarf an externer Unterstützung.

5.3.9 Akzeptanz von Defiziten und Ungenauigkeiten

Das Konzept wird mit allen Ausprägungen nicht vollständig umgesetzt werden können. Dafür gibt es zu unterschiedliche individuelle Interessen bzw. Desinteressen beteiligter Akteure. Es wird schwierig, zusätzlich zu den alltäglichen Problemen und über Wahlzyklen hinaus, Bürgerinnen und Bürger sowie Parteipolitik für eine langfristige Perspektive zu gewinnen. Eine in sich stimmige Zielpyramide ohne Zielkonflikte ist für ganzheitliche Organisationen, wie ein Konzern, schwer umsetzbar. Deshalb sollte vorrangig jede beteiligte Organisationseinheit in den Kernverwaltungen und auch in den Beteiligungen in der jeweils eigenen Verantwortung an der Erreichung der übergeordneten Wirkungsziele arbeiten. Dabei entstehende Zielkonflikte sind jedoch zu erkennen und zu beseitigen bzw. auch durch Priorisierung zu minimieren.⁴¹⁹ Alle Unstimmigkeiten in gemeinsamen Zielsystemen führen regelmäßig in der Umsetzungsphase zu Ressourcenverschwendung und mitunter auch zu Verhinderung der Zielerreichung.

5.3.10 Aktives Veränderungsmanagement

Die Förderung des Wandels, insbesondere der Einführung der Konzernsteuerung sollte zentrale Aufgabe der Verwaltungsführung sein. „Es reicht eben nicht, ein gutes Konzept zu haben, man muss es auch umsetzen!“⁴²⁰ Der spezifische Modus, die Zeitstruktur, der Inklusionsgrad des Veränderungsprozesses zur Konzernsteuerung sind erfolgskritische Faktoren, die für die Implementierung und Nachhaltigkeit oft eine größere Rolle spielen wie das Einführen von neuen Strukturen sowie Instrumenten und inhaltlich-programmatische Festlegungen.⁴²¹ Deshalb wird dem Wandel der Organisationskultur eine zentrale Bedeutung im Konzept der ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung beigemessen. Neue Steuerungsstrukturen und -instrumente müssen mit Maßnahmen einhergehen, die das Denken und Verhalten der Beschäftigten auf allen Hierarchieebenen der Konzerneinheiten nachhaltig verändern.⁴²² Es gilt, den weichen Faktoren des Veränderungsmanagements und des Kulturwandels mindestens dieselbe Bedeutung beizulegen, wie den harten Faktoren des Managementansatzes, der auf Rationalität und Effizienz ausgerichtet ist. Die Entwicklung und der Wandel von Organisationen sind ein permanenter und kein sprunghafter Vorgang.⁴²³ Veränderungen gehen i.d.R. mit Bedenken, Verunsicherungen und Widerständen einher. Sie entwerfen alte, vertraute, und als erfolgreich erlebte Denk- und Handlungsstrukturen, die Sicherheit und Orientierung vermitteln. Widerstände äußern sich in unterschiedlichen Formen und lassen sich auf verschiedene Ursachen zurückführen.⁴²⁴ Veränderung kann i.d.R. nicht von oben oder

⁴¹⁹ Vgl. Busch (2013): S. 243.

⁴²⁰ Hill (2013): S. 227.

⁴²¹ Vgl. Naschold (1997a): S. 315.

⁴²² Vgl. Schäfer (2011): S. 129.

⁴²³ Vgl. Kasper/Müller (2010): S. 187.

⁴²⁴ Schridde (2011): S. 282.

von außen verordnet werden. Veränderungsprozesse sind von der Verwaltungsführung nur begrenzt steuerbar. Es kommt letztlich darauf an, die Selbstentwicklungskräfte der dezentralen Einheiten zu fördern.⁴²⁵ Konzernsteuerung ist Pflicht und Angelegenheit aller Akteure. Die Verwaltungsführung sollte Veränderungsprozesse anregen, unterstützen und koordinieren.⁴²⁶

5.4 Umsetzung mittels eines Stufenmodells

Das Konzept sollte im Mindeststandard (vollständig) umgesetzt werden. In diesem Sinne bildet das Konzept der Konzernsteuerung einen Sollzustand. Eine vollständige Einführung ist im Hinblick auf die vorzunehmenden Änderungen sehr anspruchsvoll und innerhalb kurzer Zeit kaum zu schaffen. Es gilt die Lücke zwischen dem Ist-Zustand und dem Soll-Zustand zu schließen. Eine Verordnung des Konzeptes „von oben“ wird als wenig erfolgreich angesehen. Aus diesem Grunde ist eine inkrementalistische Vorgehensweise auf der Grundlage des Konzepts naheliegend. Es lassen sich durchaus einzelne Bausteine aus dem Konzept herauslösen, die zunächst eingeführt werden. Dabei können diese Bausteine wiederum für alle Organisationseinheiten oder nur einen Teil der Organisationseinheiten im kommunalen Konzern genutzt werden. Die Umsetzung ist abhängig von der Schaffung der aufgezeigten Rahmenbedingungen.



Abb. 69: Stufenmodell zur Einführung eines Konzernmanagements

Zunächst sollte eine umfassende Analyse des Ist-Zustands vorgenommen werden. Dazu kann die Checkliste zum Sollkonzept herangezogen werden. Eine wesentliche Basis für ein Konzernmanagement sind die Instrumente und Daten, die bereits vor Ort vorhanden sind oder genutzt werden. In einer ersten Stufe sind Informationen aufzunehmen und zusammenzuführen. Des Weiteren ist sicherzustellen, dass die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshan-

⁴²⁵ Hill (2013): S. 227.

⁴²⁶ Vgl. Heinz (2000): S. 76.

delns eingehalten ist. Dies gilt sowohl für Informationen für das Verwaltungsmanagement als auch das Beteiligungsmanagement, soweit ein solches bereits existiert.

1. Stufe	Transparenz schaffen, Daten zusammentragen, Rechtmäßigkeit sichern
	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenfassung, Analyse und Aufbereitung von Informationen über Steuerungsinstrument und -strukturen • Zusammenführen wichtiger Dokumente • Sicherung des rechtmäßigen Handelns in Kernverwaltung und Beteiligungen • Standardisierung der Wirtschaftsplanung • Finanzorientiertes unterjähriges Berichtswesen • Betreuung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger • Harmonisierung von Verträgen und Richtlinien in den Beteiligungen • Erstellen des Beteiligungsberichtes • Betätigungsprüfung durch die Rechnungsprüfung

Abb. 70: Bestandteile der 1. Stufe zur Einführung eines Konzernmanagements

In der ersten Stufe sollte überlegt werden, ob die später erforderliche organisatorische Umsetzung der Aufgaben des Managements und Controllings in der Kernverwaltung bereits jetzt angestrebt wird. Einerseits kann es zu Machtverschiebungen kommen, die den weiteren Verlauf des Prozesses beeinträchtigen, andererseits wird ansonsten eine Entscheidung z.B. zur Zentralisierung oder Dezentralisierung von Controllingaufgaben verzögert, was Unsicherheit unter den Betroffenen auslöst. Zu den Informationen, die aufbereitet werden sollten, gehören in der Verwaltung insbesondere Produktbeschreibungen, Organisationspläne und bezüglich der Beteiligungen ein Überblick über das Beteiligungsportfolio, die vollständige Sammlung aller wichtigen Dokumente, wie Gesellschaftsverträge, Aufsichtsratsbeschlüsse, Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse, aber auch hier Produkt- und Leistungsbeschreibungen sowie Organisationspläne. Wichtig sind hierbei auch die Produkt- und Dienstleistungspaletten der Beteiligungen, die mit dem Produktangebot der Kernverwaltung abzustimmen sind. Das Beteiligungsmanagement der Kommune sollte in dieser Stufe auf jeden Fall die Anforderungen an eine bloße Beteiligungsverwaltung erfüllen. Das Rechnungsprüfungsamt sollte die gesetzlich vorgeschriebene Betätigungsprüfung durchführen. Der gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsbericht wird erstellt. Die Rechtmäßigkeit im Hinblick auf kommunalrechtliche Anforderungen, aber auch Anforderungen aus dem Gesellschaftsrecht, Wettbewerbs- und Vergaberecht müssen erfüllt sein. Nicht nur die Beteiligungen erstellen Planungen und Abschlüsse fristgerecht nach den gesetzlichen Vorgaben, sondern auch die Kernverwaltung. Dazu gehört insbesondere die Umsetzung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Im Hinblick auf das Controlling können erste Schritte bezüglich der Standardisierung von Wirtschaftsplänen erfolgen und ein unterjähriges Berichtswesen eingerichtet werden. Mandatsträger sollten Schulungen in den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Grundlagen erhalten. Das gilt sowohl für die Mandatsträger in den Gremien der Kernverwaltung als auch die Mandatsträger in den Gremien der Beteiligungen.

2. Stufe	Operatives Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement
	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung und Abstimmung von Finanz- und operativen Leistungszielen in der Planung der Konzerneinheiten • Operatives Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling mit unterjährigem Berichtswesen und Einbeziehung der Leistungsziele • Entwicklung einer Konzernrichtlinie mit Regularien zu Strukturen und Abläufen in der Steuerung

Abb. 71: Bestandteile der 2. Stufe zur Einführung eines Konzernmanagements

In einer zweiten Stufe erfolgt ein erster Ansatz einer systematischen Steuerung. Diese wird weiterhin eher separat für Beteiligungen und Kernverwaltung vorgenommen und ist kurzfristig orientiert. Messbare Ziele und Kennzahlen werden i.d.R. noch den Ausnahmefall bilden. In dieser Stufe erfolgen erste Verknüpfungen zwischen Wirkungszielen und Finanz- bzw. Ressourcenzielen. Pläne und Abschlüsse, insbesondere der Beteiligungen, werden einer eingehenden betriebswirtschaftlichen Analyse unterzogen. Es sollten nicht nur für die Kernverwaltung, sondern auch für die Beteiligungen Produkt- und Leistungsziele gebildet werden, die alle zur Erreichung der strategischen Wirkungsziele beitragen müssen. Dieser Prozess ist besonders schwierig aufgrund der oftmals fehlenden Rückmeldung bzw. Akzeptanz in der Politik. Im Rahmen des Berichtswesens sollten Abweichungen berichtet und analysiert werden. Richtlinien und Standards sollten aufgestellt werden.

3. Stufe	Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement
	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Strategien in der Kernverwaltung und den Beteiligungen • Bildung und Abstimmung von Finanzziele und Wirkungszielen • Systematische Organisationspolitik/Portfoliosteuerung • Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling

Abb. 72: Bestandteile der 3. Stufe zur Einführung eines Konzernmanagements

In einer dritten Stufe wird die systematische Steuerung über die Kurzfristigkeit und die Betrachtung von Produkten und Organisationseinheiten auf die strategische Ebene ausgeweitet. Eine Zusammenführung von Verwaltungssteuerung und Beteiligungssteuerung sollte hier möglichst angestrebt werden. Die Ziele der Beteiligungen müssen aus der Gesamtstrategie abgeleitet werden, da wesentliche Strategien und Projekte in den politischen Handlungsfeldern, sowohl die Kernverwaltung wie gleichermaßen die Beteiligungen betreffen, wie z.B. erneuerbare Energien oder ÖPNV. In dieser Stufe sollte ein permanentes Hinterfragen der Zweckmäßigkeit der Organisation der Kernverwaltung und des Beteiligungsportfolios erfolgen. Es sollten politische Handlungsfelder festgelegt und die wesentlichen Strategien formuliert werden. Anhaltspunkte sind Programme der politischen Parteien, Koalitionsabsprachen. Eine jährliche Strategiekonferenz bestehend aus den Mitgliedern der Verwaltungsführung, der Beteiligungen und den Fraktionsvorsitzenden sollte sich konstituieren. Die Bürgerbeteiligung ist sicher zu stellen. Strategische Ziele sollten in den Haushalt aufgenommen und mit den Produkten verknüpft werden. Ohne strategische Wirkungsziele für den Konzern kann es auch kein Konzernmanagement geben.

4. Stufe	Ganzheitliches und integriertes Konzernmanagement
	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Kommune • Planung der Finanzziele und Wirkungs- und Leistungsziele auf Konzernebene • Planung der Investitionen und der Finanzierung auf Konzernebene • Konzerncontrolling

Abb. 73: Bestandteile der 4. Stufe zur Einführung einer Konzernsteuerung

In einer vierten Stufe ist das Sollkonzept im Wesentlichen umgesetzt. Verwaltungsteuerung und Beteiligungssteuerung sind weitgehend zu einer Konzernsteuerung zusammengeführt. Der Konzern wird als eine Einheit betrachtet und behandelt, die sich aus organisatorischen Einheiten der Kernverwaltung und aus Beteiligungen zusammensetzt. Nach der Entwicklung gemeinsamer strategischer Ziele und / oder Handlungsfelder wird eine zentrale Planung vorgenommen, die in einem Gesamtplan niedergelegt wird, der als Ausgangspunkt für die Wirtschaftspläne der Beteiligungen und den Haushaltsplan der Kernverwaltung dient. Es sollten gemeinsame Mindeststandards und Richtlinien für den Konzern formuliert werden.

6 Fazit und Ausblick

Im Rahmen ihrer Organisationshoheit nutzen die Kommunen weiterhin verstärkt die Möglichkeit, kommunale Aufgaben in Rechts- und Organisationsformen außerhalb der Kernverwaltung zu erbringen. Es entstehen kommunale Konzerne mit komplexen Strukturen und ein zunehmender Bedarf an Steuerungskonzepten und Handlungsempfehlungen für die Koordination dieses kommunalen Konzerns.⁴²⁷ Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in einigen Kommunen bereits heute mehr als die Hälfte der personellen und finanziellen Ressourcen verselbstständigten Leistungsbereichen zugeordnet ist, werden Konzepte zur politisch-strategischen Einflussnahme und Steuerung notwendig.⁴²⁸ Die Kommune hat als oberste Leitungsorgane die Kommunalpolitik und die Verwaltungsführung, die aufgrund ihrer demokratischen Legitimation nicht nur unmittelbar die Aufgabenerfüllung in der Kernverwaltung, sondern auch mittelbar in den Beteiligungen verantworten.

Im Rahmen des Forschungsprojekts ist ein ganzheitliches und integriertes Steuerungskonzept für den kommunalen Konzern entwickelt worden, welches die Beteiligungen in den Management- und Controllingkreislauf einbezieht. Beteiligungen sind unter Berücksichtigung unterschiedlicher rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen vergleichbar zu steuern, wie die organisatorischen Einheiten der Kernverwaltung – durch die Vorgabe von Ergebniszielen, die mit Finanzzielen verknüpft werden. Neben einer entsprechenden Ausprägung der Steuerungsinstrumente ist die Implementierung eines zentralen Konzerncontrollings, welches die Trennung von Verwaltungscontrolling und Beteiligungscontrolling auflöst, besonders wichtig. Daneben ist ein besonderes Augenmerk auf die Verzahnung der unterschiedlichen Organisationskulturen zu legen.⁴²⁹

⁴²⁷ Deutscher Städtetag/PwC (2011): S. 63.

⁴²⁸ Vgl. Günther/Niepel (2006): S. 325.

⁴²⁹ Lasar/Buchholz/Hellenbrand (2011): S. 244.

Im Rahmen einer quantitativen Analyse mittels eines Fragebogens und einer qualitativen Analyse mittels Experteninterviews ist der Ist-Zustand der Umsetzung des Steuerungskonzepts hinterfragt worden. In der kommunalen Praxis ist ein Konzernbewusstsein wenig ausgeprägt.⁴³⁰ Es zeigt sich, dass die erforderlichen Strukturen und Instrumente für eine Konzernsteuerung aktuell zeitlich nachgelagert entwickelt werden. Daraus ergeben sich häufig Steuerungsdefizite, insbesondere durch eine mangelnde Informationsausstattung der Mandatsträger und eine fehlende Integration der Beteiligungen und ihrer wirtschaftlich-strategischen Ziele in das kommunale Gesamtzielsystem. Das Teilzielsystem der Beteiligungen soll aus dem kommunalen Gesamtzielsystem abgeleitet werden. Dort wo ein entsprechendes Leitbild ausgegeben wird, fehlt die Umsetzung auf der Arbeitsebene. Es besteht weiterhin insbesondere eine „strategische Lücke“. Weder liegt eine operationale Gesamtstrategie für den kommunalen Konzern vor, noch gibt es kaum strategische Ziele in der Kernverwaltung. Der Wunsch nach flexiblen, ergebnisorientierten Einheiten, der zur Konzernbildung führt, muss durch einen Rahmen ergänzt werden, der aus Konzernsteuerung, Controlling, Bindung an die Konzernmutter, Entwicklung einer Corporate Identity und Zielvereinbarungen besteht und für alle Konzerneinheiten gilt.

Es leuchtet ein, dass die Entwicklung einer Konzernsteuerung aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Akteure in der Kommunalverwaltung zu zahlreichen Widerständen, insbesondere der Politik und der betroffenen Führungskräfte führen kann. Es sollte akzeptiert werden, dass die idealtypische Umsetzung der aufgezeigten Steuerung des kommunalen Konzerns nicht vollständig und widerspruchsfrei gelingen wird. Zudem wird sie permanent weiterentwickelt werden müssen, um die dynamische Umwelt der Kommunen zeitnah einzu beziehen und im Steuerungskonzept abzubilden.

Nicht die Konzeptionierung ist das Problem, sondern die Umsetzung vor dem Hintergrund der Multirationalität im kommunalen Konzern. Im Rahmen des Forschungsprojekts sind deshalb Erfolgsfaktoren formuliert und eine Umsetzungsstrategie in Form eines Stufenmodells entwickelt worden. Wesentliches Kriterium ist die permanente und aktive Unterstützung durch die Verwaltungsführung, insbesondere der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten und ein aktives Veränderungsmanagement. Die Verwaltungsführung sollte Spielräume erkennen, um einzelne Bausteine des Konzepts zu implementieren. Dies bedeutet, dass der rationalistische zielorientierte Ansatz des Konzepts sehr viel stärker politische Rationalitäten akzeptiert und einbindet. In diesem Zusammenhang sind Ergebnisse der ökonomischen und der politikwissenschaftlichen Forschung zu integrieren. Ein wichtiges Kriterium ist des Weiteren die Professionalisierung aller Führungskräfte. Der Aspekt des Veränderungsmanagements muss sehr viel intensiver in die Personalentwicklung, insbesondere bei der Qualifikation der Führungskräfte eingebracht werden. Ein weiterer Ansatzpunkt ist die gesetzliche Vorgabe zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses. Im Konzernrechnungswesen werden die entscheidungsrelevanten Daten aus der Kernverwaltung und der Beteiligungen zusammengeführt und weiterverarbeitet. Im Wesentlichen handelt es sich dabei, insbesondere im Anfangsstadium, um finanzwirtschaftliche Daten. Die in den meisten Bundesländern verpflichtende Aufstellung von Gesamtabschlüssen führt dazu, dass an einer Stelle der Kommunalverwaltung alle bedeutenden Jahresabschlüsse des Konzerns abgefragt und auf

⁴³⁰ Vgl. Linhos (2006): S. 31.

einen einheitlichen Konzernkontenplan übergeleitet werden. Damit liegen zunächst einmal grundsätzlich die notwendigen Ist-Daten vor. Die Aufstellung des Gesamtabchlusses kann genutzt werden, um insgesamt einen Impuls für die Einführung der Konzernsteuerung zu geben.

Für die kommunale Praxis ist auf der Basis dieses Forschungsberichtes ein Leitfaden für die Implementierung einer Gesamtsteuerung für Kommunen. Dieser Leitfaden kann abgerufen werden unter www.ps-os.de/Konzernmanagement.html.

Literaturverzeichnis

Aders, Christian/Hebertinger, Martin/Wiedemann, Florian (2003): Value Based Management (VBM): Lösungsvorschläge zur Schließung von Implementierungslücken, in: Finanz Betrieb, Heft Nr. 6/2013, S. 356-372

Al-Ani, Ayad/Gattermeyer, Wolfgang (2001): Entwicklung und Umsetzung von Change Management-Programmen, in: Gattermeyer, Wolfgang/Al-Ani, Ayad (Hrsg.), Change Management und Unternehmenserfolg, Wiesbaden, S. 17-38

Albrecht, Romy/Grüttner, Andre/Krock, Robert/Rottmann, Oliver/Schwarz, Sascha/Weinreich, Uwe (2012): Die kommunale Holding – Entwicklung und Steuerung von Kommunalkonzernen

Alchian, Armen A. (1984): Specificity, specialization, and coalitions, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Bd. 140, S. 34-49

Alchian, Armen A./Demsetz, Harold (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization, in: The American Economic Review, Heft Nr. 5/1972, S. 777-795

Ambrosius, Gerold (1984): Die öffentliche Wirtschaft in der Weimarer Republik. Kommunale Versorgungsunternehmen als Instrumente der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden, Nomos-Verlag

Articus, Stephan (2002): Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft! Anmerkungen zur Situation und Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. I, S. 5-23

Baier, Horst (2006): Beteiligungsmanagement: Ziele, Strukturen und Berichtswesen optimal gestalten. In: Haufe Finanz Office für die öffentliche Verwaltung. HI 1499697, Stand 12.07.2006

Ballwieser, Wolfgang (2002): Wertorientierung und Betriebswirtschaftslehre: Von Schmalenbach bis heute, in: Macharzina, Klaus/Neubürger, Hans-Joachim (Hrsg.), Wertorientierte Unternehmensführung, Strategie - Strukturen – Controlling, Kongress Dokumentationen 55, Deutscher Betriebswirtschaftler-Tag 2001, Stuttgart, S. 69-98

Bals, Hansjürgen/Fischer, Edmund (2014): Finanzmanagement im öffentlichen Sektor, Budgets, Produkte, Ziele, 3. Aufl., Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg, Jehle

Banner, Gerhard (1998): Merkmale bürgerorientierter Kommunen im Überblick, Vortrag vor der Enquetekommission „Gemeindereform“ des Landtags Brandenburg am 13.3.1998

Barthel, Thomas (2008): Beteiligungscontrolling im öffentlichen Bereich, Hamburg, Verlag Dr. Kovac

Barthel, Thomas (2010): Strategische Steuerung im Konzern Kommune (Teil 1) - Die Kommunale Gebietskörperschaft als Konzern und die Balanced-Scorecard als Managementinstrument, in: Neues Verwaltungsmanagement, S. 1-16

Baum, Heinz-Georg/Coenenberg, Adolf G./Günther, Thomas (2007): Strategisches Controlling, 4. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel

Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung, Percha

Beckermann, W. u. Lehrach, D. (2009): Genauer hinsehen bei Tochterunternehmen. in: Städte und Gemeinderat, Heft März/2009, S. 26-27

Beckhof, Heiner (2007): Die Zielorientierung kommunalen Handelns – der Zwilling des Ressourcenverbrauchskonzeptes im haushaltsrechtlichen Licht – Eine Betrachtung nach neuem Kommunalem Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen (NKR) und nach Neuem Kommunalem Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen (NRW), in: Der Gemeindehaushalt, Heft Nr. 11/2007, S. 248-260

- Beckhof, Heiner/Pook, Manfred (2001): Gesamtstädtische Steuerung als „Konzernsteuerung“, in: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden, Nomos, S. 68-79
- Benkmann, Hartmut (2010): Organisation der Beteiligungen und des Beteiligungscontrolling in Detmold. Tagungsunterlagen der 2. Fachkonferenz des Kompetenzzentrums für Verwaltungsmanagement an der Hochschule Osnabrück am 01. September 2011
- Benz, Arthur (2011): Verwaltung als Mehrebenensystem, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag, S. 11-20
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag, S. 13-36
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2007): Strategische Steuerung für den Staat – Internationale Ansätze im Vergleich, in: http://www.bertelsmannstiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_16377_16378_2.pdf. (Download 19.7.2014)
- Bichsel, Thomas (1994): Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung, Chur/Zürich
- Bleicher, Knut (2011): Das Konzept Integriertes Management: Visionen - Mission - Programme, St. Galler Management-Konzept, 8. Aufl., Frankfurt am Main, Campus-Verlag
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2012): Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient!, in: Verwaltung und Management, Heft 3/2012, S. 115-117
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune, Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Berlin
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner(2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag
- Bolay, Sebastian (2006): Arbeitspapier 4, Steuerung in Kommunen, Implikationen für eine strategische Energiepolitik, Kommunalwissenschaftliches Institut, Potsdam
- Böllhoff, Dominik(2011): Steuerung mit Zielen, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag, S. 199-206
- Braun, Dietmar (1999): Theorien Rationalen Handelns in der Politikwissenschaft – Eine kritische Einführung, 1. Aufl., Opladen, Verlag Leske und Budrich
- Bräunig, Dietmar (2010): Einführung der Doppik als Problem und Perspektive, in: Innovative Verwaltung, Heft Nr. 6/2010, S. 9-12
- Bremeier, Wolfgang/Brinckmann, Hans/Killian, Werner (2006): Public Governance kommunaler Unternehmen, Kassel
- Bresser, Rudi K. F./Valle Thiele, Reynaldo (2008): Ehemalige Vorstandsvorsitzende als Aufsichtsratschefs - Evidenz zu ihrer Effektivität im Falle des erzwungenen Führungswechsels, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, S. 175-202
- Bryson, John M. (2004): Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, 3. Aufl., San Francisco
- Buchholtz, Klaus (2001): Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag
- Buchholz, Gabriele/Lasar, Andreas (2010): Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung, in: Verwaltung und Management, Heft Nr. 6/2010, S. 293-303

Budäus, Dietrich (1981): Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen - Ansätze und Probleme eines Bezugsrahmens einzelwirtschaftlicher Analyse und Gestaltung öffentlicher Leistungsprozesse, in: Zeitschrift öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen, Heft Nr. 4/1981, S. 395 - 419

Budäus, Dietrich (1995): Public Management, Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 3. Aufl., Berlin, Ed. Sigma

Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod (1998): New Public Management – Entwicklung und Grundlagen einer „Revolution“ des öffentlichen Sektors, in: Zeitschrift für Organisation, Heft Nr. 1 /1998, S. 4-9

Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis (2009): Public Corporate Governance, in: Hommelhoff, Peter/Hopt, Klaus J./ v. Werder, Axel (Hrsg.): Handbuch Corporate Governance, 2. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel-Verlag. S. 883-904

Burger, Anton/Ulbrich, Philipp/Ahlemeyer, Niels (2010): Beteiligungscontrolling, 2. Aufl., München, Oldenbourg Verlag

Burth, Andreas/Gnädiger, Marc (Hrsg.) (2014a): Beteiligungsrichtlinien, in: Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, abrufbar im Internet unter: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-beteiligungsrichtlinien.html> (Stand: 04.07.2014)

Burth, Andreas/Gnädiger, Marc (Hrsg.) (2014b): Leitbild, in: Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, abrufbar im Internet unter: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-leitbild.html> (Stand: 04.07.2014)

Busch, Manfred (2013): Wirkungsorientierte Steuerung im doppischen Haushalt. Erfahrungen und Einschätzungen aus Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, Heft Nr. 11/2013, S. 241-244

Busch, Manfred/Lasarzik, Maik/Heiling, Jens (2009): Steuerungspotenziale des kommunalen Konzernabschlusses, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, S. 421-440

Conrad, Franz/Hegemann, Gudrun/Pook, Manfred./Wick, Thomas (2010): Steuerung mit Zielen – rudern Sie noch oder steuern Sie schon? in KGSt-Info Nr. 6/2010, S. 9-10 (Folge 1), in KGSt-Info Nr. 7 u. 8/2010, S. 10-13 (Folge 2), in KGSt-Info Nr. 9/2010, S. 11-13 (Folge 3)

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

Damkowski, Wulf/Precht, Claus (1995): Public Management, Stuttgart/Berlin/Köln, Kohlhammer

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

Deutscher Städtetag (2009): Strategien guter Unternehmensführung, Berlin

Deutscher Städtetag/PwC (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Berlin

Diekmann, Andreas (2006): Empirische Sozialforschung, Rowohlt's Enzyklopädie, Reinbek bei Hamburg

Dillerup, Ralf/Roman (2011): Unternehmensführung, 3. Aufl., München, Verlag Franz Vahlen

Donaldson, Lex/Davis, James (1991): Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns, in: Australian Journal of Management, Heft Nr. 1 /1991, S. 49-64

Donaldson, Thomas/Preston, Lee E. (1995): The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications, in: The Academy of Management Review, Heft Nr. 1/1995, S. 65-91

- Dörschell, Andreas/Schulte, Jörn/Heck, Christoph (2007): Grundzüge einer NKF-gestützten Gesamtsteuerung für Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, Heft Nr. 1/2007, S. 1-7
- Downs, Anthony (1974): Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme. Eine Theorie der Bürokratie, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main, S. 199-207
- Eberhardt, Stefan (1998): Wertorientierte Unternehmensführung. Der modifizierte Stakeholder-Value-Ansatz, Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried (2006): Institutionsökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hrsg.), Organisationstheorien, 6. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer, S. 247-308
- Edinburgh, City Council, 2012, City of Edinburgh Council Governance Strategic Plan
- Eichhorn, Peter (2003): Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen, in: Deutsche Verwaltungspraxis, Heft Nr. 4/2003, S. 139-141
- Eichhorn, Peter (2007): Theoriezugänge zum Öffentlichen Management, in: König, Klaus/Reichard, Christoph (Hrsg.), Theorie einer managerialistischen Verwaltungskultur, 1. Symposium des Arbeitskreises „Theoretische Aspekte der Verwaltungskultur“, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Speyer
- Eschenbach, Rolf/Kunesch, Hermann (1996): Strategische Konzepte. Management-Ansätze von Ansoff bis Ulrich, Stuttgart
- Fett, Torsten, 2000, S. 180, Öffentlich-rechtliche Anstalten als abhängige Konzernunternehmen: Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung des „Berliner Modells“ zur Konzernierung der Landesbank Berlin, Berlin, Duncker & Humblot
- Fiedler, Jobst (2001): Zur Praxisumsetzung umfassender Verwaltungsreformen in Großstädten: Die Hauptaufgabe liegt noch vor uns, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, Leske und Budrich, S. 305-320
- Fiedler, Jobst/Vernau, Katrin (2001): Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells, in: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Nomos, Baden-Baden, S. 28-39
- Fischer, Edmund (2008): Neues Haushalts- und Rechnungswesen in der Diskussion – Stand und Perspektiven – Eine nicht ganz unkritische Würdigung, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Heft Nr. 1/2008 S. 1-8
- Fischer, Edmund/Lasar, Andreas (2014): Steuerungswirkungen des Neuen öffentlichen haushalts- und Rechnungswesens, in: Verwaltung und Management, Heft Nr. 3/2014, S. 130-134
- Freeman, Robert E. (1984), Strategic Management: A Stakeholder Approach, Boston.
- Freeman, Robert E./McVea, John (2005): A Stakeholder Approach to Strategic Management, Darden Graduate School of Business Administration, University of Virginia, Working Paper No. 01-02
- Gärtner, Johanna (2013): Die Effekte des NKR in Niedersachsen, in: Der Gemeindehaushalt, Heft Nr. 11/2013, S. 250-255.
- Gerum, Elmar (1002): Property Rights, in: Frese, Erich (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, 3. Aufl., Stuttgart, Sp. 2116-2128
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Wiesbaden, Springer VS Verlag

- Gleich, Ronald/Schentler, Peter (2010): Strategische und operative Planung in Kommunen, Koordination, Steuerung, Budgetierung, Berlin, Erich Schmidt Verlag
- Gomez, Peter/Probst, Gilbert J.B. (1999): Die Praxis des ganzheitlichen Problemlösens – vernetzt denken, unternehmerisch handeln, persönlich überzeugen, 3. Aufl., Bern, Verlag Paul Haupt
- Gonschorrek, U./Pepels, W. (2004): Ganzheitliches Management, Berlin, BWV Verlag
- Gornas, Jürgen (2008): Strategisches Management und Strategische Planung in Kommunen, Vortrag auf dem Symposium „Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationale Gerechtigkeit“ der TU Kaiserslautern im Januar 2008, http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jdownloads/Aufsatz_Kaiserslautern_Gornas_2008_06_25__3.pdf
- Gornas, Jürgen (2009): Der kommunale Gesamtabchluss im doppischen Haushalts- und Rechnungswesen, abrufbar im Internet unter: http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jdownloads/Vorschriften_zum_Gesamtabchluss_2_2.pdf (Stand: 11.07.2014)
- Grigoleit, Jens (2010), Effekte des institutionenökonomischen Paradigmas der Corporate Governance: Eine kritische Analyse, abrufbar im Internet: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:105-qucosa-26718>, (Download: 21.7.2014)
- Grundeis, Jens (2008), Are Managers Agents or Stewards of Their Principals? – Logic, Critique, and Reconciliation of Two Conflicting Theories of Corporate Governance, in: Journal für Betriebswirtschaft, Heft Nr. 3/2008, S. 141-166
- Grüning, Gernod (2000): Grundlagen des New Public Management, Lit Verlag, Münster u. a., zugl.: Diss., Hamburg, Hochschule für Wissenschaft und Politik
- Günther, Thomas/Niepel, Mirko (2006): Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie - in Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 2006, S. 323-343
- Hahn, Dietger (1988): Führung und Führungsorganisation - Gestaltungsmöglichkeiten bei veränderten Rahmenbedingungen in der heutigen Industriegesellschaft. In: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Heft Nr. 2/1988, S. 112-137
- Haiber, Thomas (1997): Controlling für öffentliche Unternehmen – Konzeptionen und instrumentelle Umsetzung aus der Perspektive des New Public Management, München, Verlag Franz Vahlen
- Halfar, Bernd (2009): Wirkungsorientiertes Controlling, in: Sozialwirtschaft, Heft Nr. 5/2009, S. 6-8.
- Heiling, Jens/Lasarik, Maik U. (2010): Der Gesamtabchluss als Instrument der kommunalen Gesamtsteuerung, in: Müller-Marques Berger, Thomas/Krebs, Uwe (Hrsg.), Der Gesamtabchluss, Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, S. 255 -274.
- Heinz, Rainer (2000a): Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag
- Heinz, Rainer (2000b): Leitbilder: Unverzichtbar oder wirkungslos?, in: KGSt-Info Nr. 15/2000, S. 118-120
- Hill, Hermann (2013): Wandel-Galerie – Alte und Neue Konzepte zum Change Management, in: Verwaltung und Management, Heft Nr. 5/2013, S. 227-236
- Hille, Dietmar (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements – Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen, München, Verlagsgruppe Jehle Rehm
- Hochhold, Stefanie/Rudolph, Bernd (2009): Principal-Agent-Theorie, München, Vahlen

- Höfflin, Peter (2007): Der Freiburger Bürgerentscheid über den Verkauf des städtischen Wohnungsbestandes, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Nr. 6/2007, S. 50-54
- Hoffmann, Friedrich (1993): Der Konzern als Gegenstand betriebswirtschaftlicher Forschung, in: Hoffmann, Friedrich (Hrsg.), Konzernhandbuch, Wiesbaden, S. 1-79
- Holtkamp, Lars (2010a): Kommunale Haushalspolitik bei leeren Kassen, Berlin, edition sigma
- Holtkamp, Lars (2010b): Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung, Heft. Nr. 2 /2010, S. 167-194
- Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen, Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden, Springer VS
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie - Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt
- Homann, Klaus (2005): Verwaltungscontrolling, Wiesbaden, Gabler
- Hopp, Helmut/Göbel, Astrid (2013): Management in der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel
- Horváth, Peter (2011): Controlling, 12. Aufl., München, Verlag Franz Vahlen
- Hungenberg, Harald/Wulf, Torsten (2011): Grundlagen der Unternehmensführung, 4. Aufl., Berlin, Springer-Verlag
- IMK (2003): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena
- Innenministerium Niedersachsen (2003): Eckpunkte zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts, Anlage 1 zum Protokoll vom 15.12.2003
- Innenministerium NRW (2010): Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen. Handreichungen für Kommunen, 4. Aufl., Düsseldorf
- Janisch, Monika (1993): Das strategische Anspruchsgruppenmanagement. Vom Shareholder Value zum Stakeholder Value, Bern/Stuttgart/Wien
- Jann, Werner (2011): Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag, S. 98-107
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2010): Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden, S. 175-200
- Janning, Frank (2006): Koexistenz ohne Synergieeffekte? Über das Verhältnis zwischen Police-Forschung und Verwaltungswissenschaft, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmann, Frank (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft Nr. 37/2006, S. 77-96
- Jensen, Michael C./Meckling, William H. (1976): Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, Heft Nr. 3/1976, S. 305-360
- Jürgens, Andreas/Hackmann, Andre (2013): Kennzahlen – Der Weg zur besseren Steuerung der gesetzten Ziele in den Gemeinden?, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 11/2013, S. 244-248
- Kaspar, Helmut/Müller, Barbara (2010): Analyse von Veränderungsprozessen, in: Mayrhofer, Wolfgang/Meyer, Michael/Titscher, Stefan (Hrsg.), Praxis der Organisationsanalyse, Anwendungsfelder und Methoden, Wien, S. 182-207

- Kelbling, Gerd (2000): Weiterentwicklung des Wirtschaftsplanes in kommunalen öffentlichen Unternehmen zu einem wirksamen Steuerungsinstrument, in: Der Gemeindehaushalt, Heft Nr. 3/2000, S. 58-61
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker (1996): Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.), Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt a. M./New York, Campus, S. 9-43
- Kettiger, Daniel (Hrsg.) (2000): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt
- KGSt (1985): Kommunale Beteiligungen I, Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen, Bericht Nr. 8/1985, Köln
- KGSt (1986): Kommunale Beteiligungen III, Verselbständigungen kommunaler Einrichtungen? (Entscheidungshilfen), Bericht Nr. 7/1986, Köln
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung – Konturen – Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln
- KGSt (1994): Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 15/1994, Köln
- KGSt (2000a): Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung, Bericht Nr. 8/2000, Köln
- KGSt (2000b): Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie, Bericht Nr. 9/2000, Köln
- KGSt (2000c): Rahmenregeln bei dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, Bericht Nr. 4/2000, Köln
- KGSt (2007): Wirkungsziele, Materialien Nr. 1/2007, Köln
- KGSt (2010): Kommunale Organisationspolitik, Teil 1: Entwicklungslinien, Konzepte, Erscheinungsformen, KGSt-Gutachten Nr. 1/2010
- KGSt (2012): Steuerung kommunaler Beteiligungen, Bericht Nr. 3/2012, Köln
- KGSt (2013a): Das Kommunale Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5/2013, Köln
- KGSt (2013b): Jahresabschlüsse zeitnah erstellen, Materialien Nr. 1/2013, Köln
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin, Sigma
- Kleinschnittger, Ulrich (1993): Beteiligungs-Controlling, München, Verlag Franz Vahlen
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2004): Public Governance als Reformstrategie, 2. Aufl., Düsseldorf
- Klieve, Lars/Knirsch, Hanspeter (2010): Ziele und Kennzahlen im NKF, in: Verwaltungsrundschau, Heft Nr. 7/2010, S. 217-222
- Koch, Rembert (1994): Betriebliches Berichtswesen als Informations- und Steuerungsinstrument, Frankfurt am Main, Lang
- Krebs, Uwe (2010): Konzern Stadt soll über Beteiligungen wachen, in: Städte- und Gemeinderat, Heft Nr. 11/2010, S. 6-8
- Kroll, Alexander/Krause, Tobias/Vogel, Dominik/Proeller, Isabella (2012): Was bestimmt die Reformbereitschaft von Führungskräften in der Ministerialverwaltung?, in: Verwaltung und Management, Heft Nr. 2/2012, S. 75-80

- Kühn, Richard (1980): Frühwarnung im strategischen Bereich, in: io Management Zeitschrift industrielle Organisation, Heft Nr. 11/1980, S. 497-499 (Teil 1) und Heft Nr. 12/1980, S. 551-555
- Kußmaul, Heinz (1994): Konzern und Konzernorganisation (Teil II), in: Der Steuerberater, S. 143-149
- Kütting, Karlheinz (1987): Verbundene Unternehmen nach HGB und AktG - Zugleich eine kritische Analyse des § 271 Abs. 2 HGB, in: Deutsches Steuerrecht, S. 347-357
- Lamnek, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung, Band 2: Methoden und Techniken, 3. Aufl., Weinheim, Beltz
- Langhoff, Andrea (2001): Modernisierung der Verwaltung im Widerspruch zur Verwaltungskultur? Probleme und Perspektiven eines Kulturwandels in der Bundesverwaltung, Hausarbeit an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung, http://www.verwaltungsmanagement.info/studium/hs/Publikationen/Langhoff_Kulturwandel.pdf (11.07.2014)
- Lasar, Andreas (2001): Dezentrale Organisation in der Kommunalverwaltung, Lohmar, Eul
- Lasar, Andreas (2007): Konzern Stadt – Überblick über den konsolidierten Gesamtabschluss, in: Lange, Joachim (Hrsg.), Doppelt gebucht hält besser? Was bringt die Doppik für die kommunale Haushaltspolitik? Rehburg-Loccum, Evangelische Akademie Loccum, S.125-139
- Lasar, Andreas (2010): Keine Harmonisierung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen, in: Verwaltung und Management, Heft Nr. 1/2010, S. 3–16 (Teil 1), und Heft Nr. 3/2010, S. 128-136 (Teil 2)
- Lasar, Andreas (2011): Möglichkeiten und Grenzen des Gesamtabchlusses als Informations- und Steuerungsinstrument, in: Der Landkreis, Heft Nr. 8-9/2011, S. 335-339
- Lasar, Andreas/Buchholz, Gabriele/Hellenbrand, Andreas (2011): Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung, in: Der moderne Staat, Heft Nr. 1 /2011, S. 225-247
- Lasar, Andreas/Fischer, Edmund (2010): Der konsolidierte Gesamtabchluss als Informations- und Steuerungsinstrument, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Heft Nr. 7/2010, S. 45-150
- Leipold, Helmut (2006): Kulturvergleichende Institutionenökonomik, Stuttgart, UTB
- Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Woitek, Florian F. (2009): Public Corporate Governance in Public Enterprises – Transparency in the Face of Divergent Positions of Interest, Universität Leipzig, Working Paper, No. 78
- Libbe, Jens/Hanke, Stefanie/Verbücheln, Maic (2011): Rekommunalisierung –Eine Bestandsaufnahme, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Difu-Papers
- Libbe, Jens/Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan (2004): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – Umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune, Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik
- Linhos, Ramon (2005): Die Stadt als Konzern: Ansätze eines Konzernmanagements für Kommunen und ihre Beteiligungen, Potsdam, Deutscher Universitäts-Verlag
- Linhos, Ramon (2006): Der Konzern Stadt, Kommunalwissenschaftliches Institut, Arbeitsheft 11, Potsdam
- Littkemann, Jörn (2002): Organisatorische Störungen im Beteiligungscontrolling: eine empirische Analyse möglicher Ursachen, in: Deutsches Steuerrecht, Heft 3/2002, S. 99-104

- Littkemann, Jörn (2009): *Beteiligungscontrolling – Ein Handbuch für die Unternehmens- und Beratungspraxis, Band II: Strategische und operative Unternehmensführung und Beteiligungscontrolling*, 2. Aufl., Herne. NWB-Verlag.
- Lombriser, Roman/Abplanalp, Peter A. (1998), *Strategisches Management. Visionen entwickeln – Strategien umsetzen – Erfolgspotentiale aufbauen*, 2. Aufl., Zürich
- Lube, Marc-Milo (1996): *Strategisches Konzerncontrolling*, St. Gallen, Universität St. Gallen
- Lüder, Klaus (1982): *Betriebswirtschaftslehre und öffentliche Verwaltung - Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven*, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre*, S. 538-555
- Lüder, Klaus (1999): *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens*, 2. Aufl., Stuttgart, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg
- Lunemann, Georg (2005): *Strategisches Management im kommunalen Bereich – dargestellt am Beispiel des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe*, Hamburg, Verlag Dr. Kovac
- Macharzina, Klaus (2003): *Unternehmensführung. Das Internationale Managementwissen. Konzepte - Methoden - Praxis*. 4. Aufl., Wiesbaden, Gabler-Verlag
- Marettke, Christian/Detemple, Peter (2008): § 23 Konsolidierter Gesamtabschluss, in: Henneke, Hans-Günter/Diemert, Dörte (Hrsg.), *Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft*, München, Beck-Verlag, S. 456–489
- Mastronardi, Philippe (2005): *Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WoV*, in: Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*, Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt, S. 113-120
- Mayntz, Renate (2010): *Governance im modernen Staat*, in: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, VS Verlag, S. 37-47
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M./New York, Campus, S. 39-72
- Meinen, Jörg (2006): *Konzernrecht im kommunalen Bereich*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag
- Mellewigt, Thomas/Matiaske, Wenzel (2000): *Strategische Konzernführung: Stand der empirischen betriebswirtschaftlichen Forschung*, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, S. 611-631
- Metten, Michael (2010): *Corporate Governance. Eine aktienrechtliche und institutionenökonomische Analyse der Leitungsmaxime von Aktiengesellschaften*, Wiesbaden, Gabler
- Meyer, Michael/Leitner, Johannes (2011): *Warnung: Zuviel Management kann Ihre NPO zerstören, Managerialismus und seine Folgen in NPO*, in: Langer, Andreas/Schröer, Andreas (Hrsg.), *Professionalisierung im Nonprofit Management*, S. 87-104
- Meyer, Thomas, 2003, *Was ist Politik?*, 2. Aufl., Opladen
- Mintzberg, Henry (1987): *The Strategy Concept I. Five Ps for Strategy*, in: *California Management Review*, Heft Nr. 1/1987, S. 11-24
- Mintzberg, Henry/Ahlstrand, Bruce/Lampel, Joseph (2012): *Strategy Safari: Der Wegweiser durch den Dschungel des strategischen Managements*, 2. Aufl., München, FinanzBuch Verlag
- Mirow, Thomas (2005): *Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb – Erfahrungen aus einem Stadtstaat*, in: Ruter, Rudolf X./Sahr, Karin/Waldersee, Georg Graf (Hrsg.), *Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*, Wiesbaden, Gabler Verlag, S. 111-118.

- Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ (2009): Praxisleitfaden zur Aufstellung eines NKF-Gesamtabschlusses, 4. Aufl., September 2009, Düsseldorf, <http://www.im.nrw.de/bue/doks/praxisleitfaden.pdf>
- Möller, Carmen (2013): Strategisches Management für das Zukunftsprogramm Kommune; in: Innovative Verwaltung, Heft Nr. 9/2013, S. 20-22
- Mosiek, Thomas/Gerhardt, Birgit/Wirtz, Alfred/Berens, Wolfgang (2003): Wirkungsorientiertes Controlling - Wertschöpfungsanalyse in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Bezirksregierung, in: Controlling, Heft 1/2003, S. 27-36
- Müller, Karsten/Straatmann, Tammo/Hörning, Ulrich/Müller, Fabian (2011): Besonderheiten des Change Managements in öffentlichen Verwaltungen, in: Verwaltung und Management, Heft Nr. 4/2011, S. 211-218
- Muth, Melinda M./Donaldson, Lex (1998), Stewardship Theory and Board Structure: A Contingency Approach, in: Corporate Governance – An International Review, Heft Nr. 1/1998, S. 5-29
- Naschold, Frieder (1997): Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.), Innovative Kommunen, Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart/Berlin/Köln, S. 305-340
- Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzungen, Wirkungen in internationaler Perspektive. Berlin, edition sigma
- Naumann, Matthias (2011): Kommunale Unternehmen der Zukunft Corporate Social Responsibility, öffentliche Unternehmen und die aktuelle Debatte um Rekommunalisierungen, in: Sandberg/Berit/Lederer, Klaus (Hrsg.), Corporate Social Responsibility in öffentlichen Unternehmen, Wiesbaden, S. 67-81
- Neumann, Heiko (1997): Beteiligungsmanagement und -controlling – unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Unternehmen, München, Verlag V. Florentzen
- Niehoff, Bernhard (2009): Privatisierung und politische Steuerung kommunaler Beteiligungen – eine Einzelfallstudie einer deutschen Großstadt, Potsdam, Deutscher Universitäts-Verlag
- Nippa, Michael (2002): Alternative Konzepte für eine effiziente Corporate Governance. Von Trugbildern, Machtansprüchen und vernachlässigten Ideen, in: Michael Nippa/Kerstin Petzold/Wolfgang Kürsten (Hrsg.), Corporate Governance: Herausforderungen und Lösungsansätze, Heidelberg, S. 3-40
- Niskanen, William, A. (1974): Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen. Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main, S. 208-222
- O.V. (2014): Abbildung zur Transaktionskostentheorie, abrufbar im Internet: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/15/Markt-Hierarchie-Modell.png> (Download: 19.7.2014)
- Otto, Raimund et al. (2003): Beteiligungsmanagement in Kommunen, Stuttgart, Deutscher Sparkassenverlag
- Papenfuß, Ulf (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen, Wiesbaden, Springer Gabler, zugl. Diss. Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, 2012
- Pellens, Bernhard/Engstermann, Fabian/Küting, Peter/Riemenschneider, Sebastian (2013): Doppelt gebucht hält besser? – Zur (Schatten-)Haushaltssituation ausgewählter NRW-Kommunen, in: Der Gemeindehaushalt, Heft Nr. 12/2013, S. 265-270
- Peper, Heinrich Bernd (2013): Rechnungswesen und Controlling im kommunalen Konzern, Olwir Verlag Edewecht, zugl. Hamburg, Univ., Diss., 2013

- Pfiffner, John M. (1960): Administrative Rationality, in: Public Administration Review, Heft Nr. 3/1960, S. 125-132
- Poister, Theodor H. u. Streib, Gregory D. (1999): Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models and Processes, in: Public Productivity & Management Review, Heft Nr. 3/1999, S. 308-325
- Pook, Manfred/Tebbe, Günter (2002): Berichtswesen und Controlling, München/Berlin, Jehle Rehm
- PriceWaterhouseCoopers (PWC) (2009): Outputorientierte Steuerung in Landkreisen, Studie zum Stand der Implementierung
- Prigge, Rolf (2003): Die Steuerung öffentlicher Unternehmen in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, 2003
- Priller, Christian/Rathnow, Peter (2007): Steuerung global agierender Unternehmen: Konzepte, Controllinginstrumente und deren Umsetzung, in: Controlling & Management Review, Heft Nr. 1/2007, S. 31-36
- Reichard, Christoph (1997): Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.), Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, Kohlhammer-Verlag
- Reichard, Christoph (2001): Strategisches Management in der Kernverwaltung, in: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Nomos, Baden-Baden, S. 80-91
- Reichard, Christoph (2001): Verwaltungsmodernisierung in Deutschland aus internationaler Perspektive, in: Wallerath, Maximilian (Hrsg.), Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden, Nomos
- Reichard, Christoph (2007): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement, in: Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno (Hrsg.), Management, Controlling und Performance im öffentlichen Sektor – Ein Handbuch, Berlin, S. 3-12
- Reichard, Christoph (2008): Institutionelle Alternativen zu Public Private Partnerships – Kommunale Eigenleitung Public Private Partnership und Contracting-Out, in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.), Potsdam, Universität Potsdam, S. 61-76
- Reichard, Christoph (2012): Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Verwaltung und Management, Heft Nr. 3/2012, S. 118-121
- Reichard, Christoph/Grossi, Giuseppe (2008): Corporate Governance von städtischen Holdings, in: Schaefer, Christina/Theuvsen, Ludwig (Hrsg.), Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 36, S. 86-100
- Reichert, Daniel (2009): SROI - Social Return on Investment, Hamburg
- Reinermann, Heinrich (1992): Marktwirtschaftliches Verhalten in der öffentlichen Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft Nr. 4/1992, S. 133 - 144
- Reinermann, Heinrich (2000): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Arbeitshefte Nr. 130
- Ronellenfitsch, Michael (2004): Voraussetzungen und historische Entwicklung privatwirtschaftlicher Betätigungen der Gemeinden. In: Hoppe, Werner/Uechtritz, Michael (Hrsg.), Handbuch Kommunale Unternehmen, Köln, Schmidt Verlag

- Rothärmel, Bettina (2007): Leistungserstellung im Kulturmanagement, Eine institutionenökonomische Analyse, Wiesbaden, GWV
- Rudzio, Wolfgang (2006): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
- Schäfer, Frank (2011): Kommunales Change Management, 2. Aufl., Berlin, Erich Schmidt Verlag
- Schaltegger, Stefan (1999): Bildung und Durchsetzung von Interessen zwischen Stakeholdern der Unternehmung. Eine politisch-ökonomische Perspektive, in: Die Unternehmung, Heft Nr. 1/1999, S. 3-20
- Schaltegger, Stefan/Burritt, Roger/Petersen, Holger (2003): An Introduction to Corporate Environmental Management. Striving for Sustainability. Sheffield
- Schedler, Kuno (2011): Verwaltungscontrolling, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.), 4. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag, S. 236-246
- Schedler, Kuno (2012): Multirationales Management, Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen, in: Der moderne Staat, Heft Nr. 2/2012, S. 361-376
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2011): New Public Management, 5. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien, Haupt Verlag
- Schedler, Kuno/Siegel, John Philipp (2004): Strategisches Management in Kommunen – Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung
- Schedler, Kuno/Müller, Roland/Sonderegger, Roger W. (2013): Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, 2. Aufl., Bern, Haupt
- Scheffler, Eberhard (2005): Konzernmanagement: Betriebswirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Konzernführungspraxis, 2. Aufl., München, Vahlen
- Schewe, Gerhard (2010), Unternehmensverfassung. Corporate Governance im Spannungsfeld von Leitung, Kontrolle und Interessenvertretung, 2. Aufl., Heidelberg
- Schmidberger (1994): Controlling für öffentliche Verwaltungen: Funktionen, Aufgabenfelder, Instrumente, 2. Aufl., Wiesbaden, Gabler
- Schneider, Jürgen/Minnig, Christoph/Freiburghaus, Markus (2007): Strategische Führung von Nonprofit-Organisationen, Bern, UTB-Verlag
- Schneider, Karsten (2002): Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und dem effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung, Baden-Baden, Nomos-Verlags-Gesellschaft
- Schreyögg, Georg (1998): Strategische Diskurse: Strategieentwicklung im organisatorischen Prozess, in Organisationsentwicklung, Heft Nr. 4/1998, S. 32-43
- Schreyögg, Georg (2008): Organisation, 5. Aufl., Gabler Wiesbaden
- Schridde, Henning, 2004, Die wandelfähige Verwaltung – Ansätze, Konzepte und Widersprüche, Diskussionspapiere und Materialien Nr. 19
- Schridde, Henning, 2011, Change Management, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 279-291

- Schröter, Eckhard (2011): New Public Management, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag, S. 79-89
- Schubert, Klaus/Martina Klein, 2011, Das Politiklexikon. 5. Aufl., Bonn
- Schwarting, Gunnar (2103) Public Corporate Governance – Bessere Steuerung kommunaler Unternehmen?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft Nr. 2-3/2013, S. 191-208
- Schwien, Bernd (2009): Ganzheitliche Unternehmensführung in Nonprofit-Organisationen – Vernetzung von Balance Scorecard, Risiko- und Wissensmanagement, Controlling, Personalentwicklung, Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag
- Siegwart, Hans (1985): Anwendungsorientierung, Systemorientierung und Integrationsleistung einer Managementlehre, in: Probst, Gilbert J. B. u. Siegwart, Hans (Hrsg.), Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. h.c. Hans Ulrich Bern, Bern, S. 93-109
- Sliwka, Dirk (2003): Anreize, Motivationsverdrängung und Prinzipal-Agenten-Theorie, in: Die Betriebswirtschaft, S. 293-308
- Srocke, Isabell (2002): Segmentberichterstattung für die interne Steuerung und externe Publizität im öffentlichen Sektor, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Public Management – Diskussionsbeiträge – Nr. 44, Hamburg
- Stadt Bückeburg (2014): Leitbild der Stadtverwaltung Bückeburg, abrufbar im Internet unter: <http://www.bueckeberg.de/de/suche?&doinvestigate=1&languageid=1&query=leitbild> (Stand: 04.07.2014)
- Stadt Mannheim (2009): Mannheimer Corporate Governance Kodex – Leitlinien guter Unternehmensführung, im Internet abrufbar: <https://www.mannheim.de/sites/default/files/institution/23136/mcgk.pdf> (Download 19.7.2014)
- Stadt Münster (2011) Public Corporate Governance Kodex – Beteiligungsgrundsätze und Rahmenrichtlinien für Beteiligungen der Stadt Münster
- Stadt Oldenburg (2014): Stadtleitbild Oldenburg, abrufbar im Internet unter: <http://www.oldenburg.de/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/11/stadtleitbild/endafassung.pdf> (Stand: 04.07.2014)
- Staehe, Wolfgang H. (1999): Management: eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, München, Vahlen
- Steinmann, Horst/Schreyögg, Georg (2005): Management, Grundlagen der Unternehmensführung, 6. Aufl., Wiesbaden, Gabler Verlag
- Teuscher, Peter/Stäheli, Martin/Furrer, Bettina (2006): Bestimmung relevanter sozialer Themen. Diskussionspapier zum Sozialmanagement. INE-Reihe: Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung Nr. 2/2006, Winterthur
- Theisen, Manuel (2000): Der Konzern – betriebswirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Konzernunternehmung, 2. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel-Verlag.
- Theuvsen, Ludwig (2012): Instrumentalfunktion von Stadtwerken, in: Bräunig, Dieter/Gottschalk, Wolf (Hrsg.), Stadtwerke. Grundlagen, Rahmenbedingungen, Führung und Betrieb, Baden-Baden, S. 101-121
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2008): Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Aufl., Wiesbaden, Gabler Verlag
- Tricker, Bob (2009): Corporate Governance. Principles, Policies and Practices, Oxford
- Vahs, Dietmar (2012): Organisation, 8. Aufl., Stuttgart

- van Ees, Hans/Gabrielsson, Jonas/Huse, Morton (2009): Toward a Behavioral Theory of Boards and Corporate Governance, in: Corporate Governance: An International Review, Heft Nr. 3/2009, S. 307-319
- von Werder, Axel (2011), Neue Entwicklungen der Corporate Governance in Deutschland, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Heft Nr. 1/2011, S. 48-62
- Waterman, Robert H./Peters, Thomas J. (1983): Auf der Suche nach Spitzenleistungen. Was man von den bestgeführten US-Unternehmen lernen kann, Landsberg a. Lech
- Weber, Jürgen/Schäffer, Utz (2011): Einführung in das Controlling, 13. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag
- Weise, F. (2000): Controlling erfolgreich einführen, in: Neues Verwaltungsmanagement, Heft Nr. 9/2000, S. 1-26
- Weiss, Heinz-Jürgen (2004): Integrierte Konzernsteuerung. Ganzheitliches Führungsinstrumentarium zur Umsetzung wertorientierter Strategien, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag
- Welge, Martin K. u. Al-Laham, Andreas (2012): Strategisches Management: Grundlagen – Prozesse – Implementierungen, 6. Aufl., Wiesbaden, Springer-Gabler
- Welge, Martin K./Eulerich, Marc (2012): Corporate-Governance-Management, Theorie und Praxis der guten Unternehmensführung, Wiesbaden, Gabler
- Wewer, Göttrik (1998): Leitbilder und Verwaltungskultur, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 1. Aufl., Opladen, Leske und Budrich, S. 141-149.
- Wieselhuber & Partner (2008): Kommunales Beteiligungsmanagement – Ergebnisse einer Studie unter 43 Kommunen in NRW, Düsseldorf
- Williamson, Oliver E. (1991): Comparative Economic Organization. The Analysis of discrete structural Alternatives, in: Administrative Science Quarterly, S. 269-296
- Wöhe, Günter/Döring, Ulrich (2013): Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 25. Aufl., München, Vahlen
- Wolf Anita/Ziche, Christian (2005): Corporate Governance Kodex – Gütesiegel auch für kommunale Unternehmen?, in: Ruter, Rudolf. X./Sahr, Karin/Waldersee, Graf Georg, (Hrsg.), Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden, Gabler Verlag, S. 51-62

Anlage 1: Fragebogen

Dateneingabe	
Konzernmanagement in der Kommunalverwaltung	
Stand des kommunalen Rechnungswesens	
1	<p>Wann haben Sie die Kernalistik auf das NKF/NKR/NKHR/... umgestellt? <input type="text" value="Bitte wählen.."/></p> <p><small>[Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:] -auf Frage '1', Antwort = '1' ODER = '2008' ODER = '2009' ODER = '2007' ODER = '2006' ODER = 'Früher' ODER = '2011' ODER = '2010'</small></p>
2	<p>Verfügen Sie über einen vom Rechnungsprüfungsamt/Wirtschaftsprüfer testierten Einzelabschluss der Kernverwaltung für die folgenden Jahre?</p> <p> <input type="checkbox"/> Früher <input type="checkbox"/> 2006 <input type="checkbox"/> 2007 <input type="checkbox"/> 2008 <input type="checkbox"/> 2009 <input type="checkbox"/> 2010 <input type="checkbox"/> 2011 <input type="checkbox"/> Gar nicht </p> <p><small>[Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:] -auf Frage '1', Antwort = '1' ODER = '2006' ODER = 'Früher' ODER = '2007' ODER = '2008' ODER = '2009' ODER = '2011' ODER = '2010'</small></p>
3	<p>Verfügen Sie über einen vom Rechnungsprüfungsamt/Wirtschaftsprüfer testierten konsolidierten Gesamtabchluss bzw. Konzernabschluss für die folgenden Jahre?</p> <p> <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Früher <input type="checkbox"/> 2009 <input type="checkbox"/> 2010 </p>
4	<p>Welche Wirkungen erwarten Sie durch die jährliche Erstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses bzw. Konzernabschlusses?</p> <p> <input type="checkbox"/> ... bietet einen umfassenden Überblick über die wirtschaftliche Lage des Konzerns <input type="text" value="Bitte wählen.."/> <input type="checkbox"/> ... kann für eine verbesserte Konzern- bzw. Beteiligungssteuerung eingesetzt werden <input type="text" value="Bitte wählen.."/> <input type="checkbox"/> ... ist zukünftiges Hauptinstrument für die Beurteilung des Haushaltsausgleichs <input type="text" value="Bitte wählen.."/> <input type="checkbox"/> ... ist zukünftig Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs <input type="text" value="Bitte wählen.."/> <input type="checkbox"/> ... ist zukünftig entscheidend für die Kreditwürdigkeit <input type="text" value="Bitte wählen.."/> </p>
5	<p>Erwarten Sie einen Nutzen aus der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens für</p> <p> <input type="checkbox"/> ... eine verbesserte finanzwirtschaftliche Steuerung? <input type="text" value="Bitte wählen.."/> <input type="checkbox"/> ... eine verbesserte Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Leistungs- bzw. Wirkungszielen? <input type="text" value="Bitte wählen.."/> <input type="checkbox"/> ... einen wirtschaftlicheren Umgang mit öffentlichen Ressourcen? <input type="text" value="Bitte wählen.."/> </p>
Konzernstruktur	
6	<p>Wie viele unmittelbare Beteiligungen haben Sie zum Stichtag 31.12.2011 in den folgenden Rechtsformen?</p> <p> AG <input type="text"/> GmbH/GmbH & Co. KG <input type="text"/> Anstalt des öffentlichen Rechts <input type="text"/> Zweckverband <input type="text"/> Eigenbetrieb/eigenbetriebsähnliche Einrichtung <input type="text"/> Stiftung <input type="text"/> Sonstige <input type="text"/> </p>
7	<p>Wie viele mittelbare Beteiligungen haben Sie zum Stichtag 31.12.2011 in den folgenden Rechtsformen?</p> <p> AG <input type="text"/> GmbH/GmbH & Co. KG <input type="text"/> Anstalt des öffentlichen Rechts <input type="text"/> </p>

Zweckverband

Sonstige

8 **Wie hoch ist die Zahl Ihrer unmittelbaren Beteiligungen in den folgenden Beteiligungsverhältnissen?**

0 - 25%

25,01 - 50%

50,01 - 100%

9 **Welche der folgenden Gründe sprachen bei der jüngsten Ausgliederung bzw. jüngsten Neugründung einer Gesellschaft für diesen Schritt? Haben sich die Erwartungen erfüllt?**

Steuerliche Gründe

Bitte wählen..

- Erwartungen erfüllt?

Bitte wählen..

Auslagerung von Schulden

Bitte wählen..

- Erwartungen erfüllt?

Bitte wählen..

Stärkere Unabhängigkeit von politischen Einflüssen

Bitte wählen..

- Erwartungen erfüllt?

Bitte wählen..

Beteiligung von Kapital Dritter

Bitte wählen..

- Erwartungen erfüllt?

Bitte wählen..

Einbringung von Know-how Dritter

Bitte wählen..

- Erwartungen erfüllt?

Bitte wählen..

Größere Flexibilität bei Personal- und Vergütungsentscheidungen

Bitte wählen..

- Erwartungen erfüllt?

Bitte wählen..

Vergaberechtliche Gründe

Bitte wählen..

- Erwartungen erfüllt?

Bitte wählen..

Höhere Wirtschaftlichkeit

Bitte wählen..

- Erwartungen erfüllt?

Bitte wählen..

Konzernsteuerung

10 **Verfügt Ihre Kommune/Landkreis über**

ein ausformuliertes Leitbild

Bitte wählen..

ausformulierte strategische Ziele

Bitte wählen..

ausformulierte operative Ziele

Bitte wählen..

11 **Werden die Beteiligungen in das Zielsystem der Kommune/des Landkreises einbezogen?**

Bitte wählen..

12 **Wie stark wird das vorhandene Zielsystem bei der Erstellung der Ihnen bekannten Beschlussvorlagen an den Rat berücksichtigt?**

Bitte wählen..

13 **Werden die strategischen Ziele durch messbare Indikatoren/Kennzahlen operationalisiert?**

Bitte wählen..

14 **Wie stark werden die Ziele, die sich die Kernverwaltung gesetzt hat, hinsichtlich Ihrer Zielerreichung kontrolliert?**

Bitte wählen..

15 **Wie stark werden die nachfolgenden Instrumente zur Steuerung der ausgegliederten Aufgabenbereiche genutzt?**

Direkter Zugriff auf die Finanz- und Leistungsdaten

Bitte wählen..

Vorgabe/Abstimmung von Finanzziele

Bitte wählen..

Vorgabe/Abstimmung von Produkt-/Leistungszielen

Bitte wählen..

Vorgabe/Abstimmung von Strategien

Bitte wählen..

Kontrolle von Strategien

Bitte wählen..

Unterjährige Plan-/Ist-Abweichungen

Bitte wählen..

Analyse des Jahresabschlusses und des Prüfberichtes

Bitte wählen..

Beteiligungsrichtlinie

Bitte wählen..

Public Corporate Governance Codex

Bitte wählen..

Mandatsbetreuung

Bitte wählen..

Gastrecht im Aufsichtsrat

Bitte wählen..

Wenn keine ausreichende Steuerung der ausgegliederten Aufgabenbereiche erfolgt. Was sind die Ursachen? (bei ausreichender Steuerung Frage bitte überspringen)

- Verbesserungsbedürftiger Informations - und Kommunikationsfluss
- Zwischenmenschliche Spannungen
- Verbesserungsbedürftiges Planungs- und Rechnungswesen
- Verbesserungsbedürftige Unterstützung durch das Beteiligungsmanagement
- Verbesserungsbedürftige Unterstützung durch den Hauptverwaltungsbeamten/-in
- Verbesserungsbedürftige Unterstützung durch Kommunalpolitik
- Verbesserungsbedürftige Unterstützung der leitenden Angestellten in den ausgegliederten Bereichen
- Verbesserungsbedürftige Anreizsysteme durch leistungsbezogene Vergütung
- Verbesserungsbedürftige Prozessorganisation

17 **Wie stark werden die nachfolgenden Instrumente zur Steuerung der Kernverwaltung genutzt?**

- Vorgabe/Abstimmung von Finanzzielen
- Vorgabe/Abstimmung von Produkt-/Leistungszielen
- Vorgabe/Abstimmung von Strategien
- Kontrolle von Strategien
- Unterjährige Plan-/Ist-Abweichungen
- Analyse des Jahresabschlusses und des Prüfberichtes

18 **Wenn keine ausreichende Steuerung der Kernverwaltung erfolgt. Was sind die Ursachen? (bei ausreichender Steuerung Frage bitte überspringen)**

- Verbesserungsbedürftiger Informations - und Kommunikationsfluss
- Zwischenmenschliche Spannungen
- Verbesserungsbedürftiges Planungs- und Rechnungswesen
- Verbesserungsbedürftige Unterstützung durch den Hauptverwaltungsbeamten/-in
- Verbesserungsbedürftige Unterstützung durch Kommunalpolitik
- Verbesserungsbedürftige Unterstützung der leitenden Angestellten in der Kernverwaltung
- Verbesserungsbedürftige Anreizsysteme durch leistungsbezogene Vergütung

19 **Werden Produkte darauf hin überprüft, ob sie einen Beitrag zu den strategischen Zielen leisten?**

20 **Wann wird die organisatorische Struktur des Konzerns (Beteiligungsportfolio) einer Überprüfung unterzogen? (Bitte in Jahre angeben. Wenn keine Überprüfung erfolgt, bitte 99 eintragen)**

21 **Wie schätzen Sie die steuerungsrelevanten Informationen hinsichtlich der folgenden Merkmale ein, die in der Kernverwaltung vorliegen?**

- Aktualität der Buchhaltungsdaten/Jahresabschluss
- Qualität der Buchhaltungsdaten/Jahresabschluss
- Quantität der Buchhaltungsdaten/Jahresabschluss
- adressatengerechte Aufbereitung der Buchhaltungsdaten/Jahresabschluss

22

Wie schätzen Sie die steuerungsrelevanten Informationen hinsichtlich der folgenden Merkmale ein, die Sie von den ausgegliederten Aufgabenbereichen erhalten?

- Aktualität der Plandaten/Haushaltsplan
- Qualität der Plandaten/Haushaltsplan
- Quantität der Plandaten/Haushaltsplan
- adressatengerechte Aufbereitung der Plandaten/Haushaltsplan
- Aktualität der Leistungs- und Wirkungsdaten
- Qualität der Leistungs- und Wirkungsdaten
- Quantität der Leistungs- und Wirkungsdaten
- Adressatengerechte Aufbereitung der Leistungs- und Wirkungsdaten
- Aktualität der Buchhaltungsdaten/Jahresabschluss
- Qualität der Buchhaltungsdaten/Jahresabschluss
- Quantität der Buchhaltungsdaten/Jahresabschluss
- adressatengerechte Aufbereitung der Buchhaltungsdaten/Jahresabschluss
- Aktualität der Plandaten/Wirtschaftsplan
- Qualität der Plandaten/Wirtschaftsplan
- Quantität der Plandaten/Wirtschaftsplan
- adressatengerechte Aufbereitung der Plandaten/Wirtschaftsplan
- Aktualität der Leistungs- und Wirkungsdaten
- Qualität der Leistungs- und Wirkungsdaten
- Quantität der Leistungs- und Wirkungsdaten
- adressatengerechte Aufbereitung der Leistungs- und Wirkungsdaten

Konzernorganisation

23

Planen Sie aktuell eine der folgenden organisatorischen Veränderungen?

- Neugründung einer Gesellschaft
- Ausgliederung von Aufgaben
- Rückführung in den Kernhaushalt (Rekommunalisierung)
- Umgliederung/Änderung

24

Gibt es eine zentrale Steuerungsunterstützung/Controlling für den kommunalen Konzern (Kernverwaltung einschließlich Beteiligungen)?

[Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:]
-auf Frage '24', Antwort = '24' ODER = 'Kämmerei/Bereich Finanzen' ODER = 'Holding' ODER = 'Fachbereich Personal/Organisation' ODER = 'Stabsstelle beim (Ober-)bürgermeister/Landrat'

25

Wer ist für folgende Aufgaben der Steuerungsunterstützung zuständig?

- Steuerungsunterstützung Konzern/Konzerncontrolling
- Vorgabe von Finanzzielen/Budgets Kernverwaltung
- Vorgabe von Ergebniszielen Kernverwaltung
- Vorgabe von Finanzzielen/Budgets Beteiligungen
- Vorgabe von Ergebniszielen Beteiligungen
- Controlling Kernverwaltung monetäre Ziele
- Controlling Kernverwaltung Leistungsziele
- Beteiligungsverwaltung
- Beteiligungscontrolling

26 **Mit welchem prozentualen Plan-Stellenanteil sind die Tätigkeiten im Beteiligungscontrolling in der Kernverwaltung zum 31.12.2011 ausgestattet?**

Betreuung Mandatsträger

27 **Verfügten Sie zum 31.12.2011 über eine Holding?**

[Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:]
-auf Frage '27', Antwort = '27' ODER = 'In Planung' ODER = 'Ja'

28 **Welche der folgenden Kriterien sprechen aus Ihrer Sicht für die Bildung einer Holding?**

Stärkere Einflussnahme der Verwaltung auf ausgegliederte Aufgabenbereiche

Schaffung von Transparenz

Qualitativ bessere Entscheidungen

Schnellere Entscheidungen

Steuerliche Optiminierung

Statistische Angaben

29 **Kommune:**

30 **Größenklasse:**

31 **Bearbeiter/Bearbeiterin:**

32 **Organisationseinheit:**

33 **fnummer bei Rückfragen:**

34 **E-Mail-Anschrift:**

Datensatz als vollständig in der Datenbank ablegen

Für weitere Bearbeitung durch Umfrage-Teilnehmer abspeichern

Anlage 2: Interviewleitfaden für die Politik

Frage 1: Wie stellen Sie sich die Gesamtstrategie und das kommunale Zielsystem für den Konzern Stadt vor?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung und Erfassung der kommunalen Gesamtstrategie auf Konzernebene; Strategische Zielsysteme; Gesamtstrategie des kommunalen Gesamtkonzerns; Finanzielle Ziele und Leistungsziele; Konzerneinheitliches Leitbild; Ziele/Zielvorstellungen des kommunalen Gesamtkonzerns; usw.

Frage 2: Wie ist die Strategie und wie sind die Ziele für den kommunalen Gesamtkonzern entwickelt worden?

Stichpunkte dazu sind: Beschreibung des Strategie- und Zielfindungsprozesses für den kommunalen Gesamtkonzern; Beteiligung der Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungsmitarbeiter, Bürger, Beteiligungen oder externe Beratungsgesellschaften an der Strategie- und Zielentwicklung; Instrumente zur Strategieentwicklung und Zielfindung (Leitlinienprozess, Bürgerbeteiligung, betriebswirtschaftliche Instrumente); Optimierungspotential des zukünftigen Strategie- und Zielentwicklungsprozesses; usw.

Frage 3 (Optional): Was stellen für Sie die kritischen Erfolgsfaktoren bei der Einführung/Umsetzung eines ganzheitlichen kommunalen Konzernmanagements dar?

Wie sollte aus Ihrer Sicht mit diesen Erfolgsfaktoren umgegangen werden, damit die Umsetzung erfolgreich abgeschlossen werden kann?

Stichpunkte dazu sind: Beschreibung der kritischen Erfolgsfaktoren bei der Implementierung des Konzernmanagements; Bekannte Problemfelder bei der Implementierung eines ganzheitlichen kommunalen Konzernmanagements; Mitarbeiterschulungen; Integration aller Beteiligten (Politik, Verwaltung, Beteiligungen); Rechtliche Vorgaben bezüglich des Konzernmanagements; usw.

Frage 4: Was waren/sind die wesentlichen Gründe für die letzte Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben aus der Kernverwaltung?

Was waren/sind die wesentlichen Gründe für die letzte Rekommunalisierung von öffentlichen Aufgaben in die Kernverwaltung?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung der Gründe für die Ausgliederung bzw. Rekommunalisierung von öffentlichen Aufgaben

Ausgliederung - Art der öffentlichen Aufgaben; Ursache/Rechtsform/Termine; Erwartungen bezüglich der Gründe für die Ausgliederung; Regelmäßigen Überprüfung/Überprüfungsrhythmus; usw.

Rekommunalisierung - Art der öffentlichen Aufgaben; Ursache/Termine; Erwartungen bezüglich der Gründe für die Rekommunalisierung; Regelmäßigen Überprüfung/Überprüfungsrhythmus; usw.

Frage 5: Wie nehmen Sie die Instrumente zur Steuerung und Kontrolle von Strategien sowie Zielen als Grundlage der Gesamthaushaltsplanung bei der Stadt wahr?

Stichpunkte dazu sind: Erfassung und Beurteilung der eingesetzten Instrumente zur Steuerung und Kontrolle von Strategie und Zielen Eingesetzte Informationen/Instrumente zur Kon-

trolle bzw. Steuerung von Strategien und Zielen; Informationsbeschaffung; Standardisierte Prozesse; Optimierungspotenzial der Kontrolle und Steuerung von Strategie und Ziele; usw.

Frage 6: Spielt der Gesamtabschluss Ihrer Meinung nach im Rahmen der kommunalen Gesamtsteuerung auf Konzernebene eine besondere Rolle?

Stichpunkte dazu sind: Beschreibung der Rolle des Gesamtabschlusses für die kommunale Gesamtsteuerung auf Konzernebene; Erwartungen an den Gesamtabschluss; Informationsnutzen des Gesamtabschlusses für den Bürger, die Wirtschaft (externe Unternehmen), die Verwaltungsführung, das Beteiligungscontrolling, den Rat, die Beteiligungen, Verwaltungsmitarbeiter; Steuerungsnutzen für verschiedene Entscheidungsträger (Rat, Verwaltungsführung, Beteiligungsverwaltung); usw.

Frage 7: Wie nehmen Sie das (unterjährige) Berichtswesen wahr?

Stichpunkte dazu sind: Erfassung und Beurteilung des (unterjährigen) Berichtswesens auf der Ebene des Kommunalen Gesamtkonzerns, der Kernverwaltung und der Beteiligungen; Regelmäßige Berichterstellungen/Qualität; Intensität des vorhandenen Berichtswesens; Berichtadressaten (Verwaltungsführung, Rat, Beteiligungen, Beteiligungscontrolling, Bürger, Verwaltungsmitarbeiter, Wirtschaft, externe Unternehmen); Inhalte der Berichte; Regelmäßige oder anlassbezogene Berichterstattung; Steuerungsrelevanten Information; Optimierungsbedarf im Berichtswesen; usw.

Frage 8: Wie wird seitens der Stadt auf die Beteiligungen eingegangen?

Wie erfolgt die Steuerung der Kernverwaltung und der Beteiligungen und welche Instrumente werden zur Steuerung eingesetzt?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung der Steuerungsmöglichkeiten der Kernverwaltung und der Beteiligungen; Einheitliche Konzernsteuerung/Kommunalen Konzernstrukturen; Anforderungen an die kommunale Konzern-/Beteiligungssteuerung; Konzerncontrolling mit zielgerichtete Gesamtsteuerung; Gesamtstädtischen Konzernzielen; Zielvereinbarungen zwischen der Konzernführung und den Fachbereichen und Beteiligungen; Kontinuierliche Überprüfung des Beteiligungsportfolios; Aktive Beteiligungssteuerung seitens der Kernverwaltung; Optimierungspotenzial; usw.

Frage 9: Welche Gremien nehmen bei wesentlichen strategischen und operativen Entscheidungen bei den Beteiligungen und innerhalb der Kernverwaltung Einfluss?

Stichpunkte dazu sind: Erläuterung der Einflussnahme auf strategische und operative Entscheidungen bei den Beteiligungsgesellschaften und innerhalb der Kernverwaltung; Entscheidungsfindungsprozess; usw.

Frage 10: Gibt es einen gemeinsamen Nutzen (Synergien) zwischen der Kernverwaltung und den Beteiligungen durch den kommunalen Gesamtkonzern?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung von Synergieeffekten des kommunalen Gesamtkonzerns; Zentralisierungsmöglichkeiten bei den Aufgaben; Personalaustausch zwischen der Kernverwaltung und den Ausgliederungen; Synergieeffekten/Überprüfung von Synergiepotenzialen; usw.

Frage 11: Ist aus Ihrer Sicht eine einheitliche Steuerung des Konzerns Stadt wünschenswert und möglich?

Besteht möglicherweise der Bedarf einer beteiligungsindividuellen Steuerung?

Stichpunkte dazu sind: Erläuterung der Möglichkeiten und Grenzen einer einheitlichen Steuerung des kommunalen Gesamtkonzerns; Konzernverständnis innerhalb der Stadt; Gremien, die Entscheidungen über eine Gesamtsteuerung treffen sollten; Unterschiedliche Beteiligungen mit beteiligungsindividueller Steuerung; usw.

Frage 12: Welche Möglichkeiten der Optimierung/Verbesserung bestehen aus Ihrer Sicht für das Konzernmanagement?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung der Optimierungs- und Verbesserungsmöglichkeiten des aktuell vorhandenen Konzernmanagements; Problemfelder der Konzernsteuerung; etc.

Anlage 3: Interviewleitfaden für die Kernverwaltung

Frage 1: Wie stellen Sie sich die Gesamtstrategie und das kommunale Zielsystem für den Konzern Stadt vor?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung und Erfassung der kommunalen Gesamtstrategie auf Konzernebene; Strategische Zielsysteme; Gesamtstrategie des kommunalen Gesamtkonzerns; Finanzielle Ziele und Leistungsziele; Konzerneinheitliches Leitbild; Ziele/Zielvorstellungen des kommunalen Gesamtkonzerns; usw.

Frage 2: Wie ist die Strategie und wie sind die Ziele für den kommunalen Gesamtkonzern entwickelt worden?

Stichpunkte dazu sind: Beschreibung des Strategie- und Zielfindungsprozesses für den kommunalen Gesamtkonzern; Beteiligung der Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungsmitarbeiter, Bürger, Beteiligungen oder externe Beratungsgesellschaften an der Strategie- und Zielentwicklung; Instrumente zur Strategieentwicklung und Zielfindung (Leitlinienprozess, Bürgerbeteiligung, betriebswirtschaftliche Instrumente); Optimierungspotential des zukünftigen Strategie- und Zielentwicklungsprozesses; usw.

Frage 3: Was stellen für Sie die kritischen Erfolgsfaktoren bei der Einführung/Umsetzung eines ganzheitlichen kommunalen Konzernmanagements dar?

Wie sollte aus Ihrer Sicht mit diesen Erfolgsfaktoren umgegangen werden, damit die Umsetzung erfolgreich abgeschlossen werden kann?

Stichpunkte dazu sind: Beschreibung der kritischen Erfolgsfaktoren bei der Implementierung des Konzernmanagements; Bekannte Problemfelder bei der Implementierung eines ganzheitlichen kommunalen Konzernmanagements; Mitarbeiterschulungen; Integration aller Beteiligten (Politik, Verwaltung, Beteiligungen); Rechtliche Vorgaben bezüglich des Konzernmanagements; usw.

Frage 4: Wie ist das Konzernmanagement/Beteiligungsmanagement bezüglich der Aufbauorganisation eingebunden?

Welche Aufgaben werden vom Konzernmanagement/Beteiligungsmanagement zurzeit wahrgenommen?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung der organisatorischen Einbindung und Aufgaben des Konzernmanagements/Beteiligungsmanagements in die Kernverwaltung; Idealbild der Aufbauorganisation des Konzern-/Beteiligungsmanagements → Vorteile/Nachteile; Zentralisierung von Aufgaben; Kompetenzen der handelnden Personen im Rahmen des Konzern-/Beteiligungsmanagements; Konzernrichtlinie/Gesellschafterverträge (Satzungsgestaltungen)/Ergebnisabführungsverträge; usw.

Frage 5: Was waren/sind die wesentlichen Gründe für die letzte Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben aus der Kernverwaltung?

Was waren/sind die wesentlichen Gründe für die letzte Rekommunalisierung von öffentlichen Aufgaben in die Kernverwaltung?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung der Gründe für die Ausgliederung bzw. Rekommunalisierung von öffentlichen Aufgaben

Ausgliederung - Art der öffentlichen Aufgaben; Ursache/Rechtsform/Termine; Erwartungen bezüglich der Gründe für die Ausgliederung; Regelmäßigen Überprüfung/Überprüfungsrhythmus; usw.

Rekommunalisierung - Art der öffentlichen Aufgaben; Ursache/Termine; Erwartungen bezüglich der Gründe für die Rekommunalisierung; Regelmäßigen Überprüfung/Überprüfungsrhythmus; usw.

Frage 6: Wie nehmen Sie die Instrumente zur Steuerung und Kontrolle von Strategien sowie Zielen als Grundlage der Gesamthaushaltsplanung bei der Stadt wahr?

Stichpunkte dazu sind: Erfassung und Beurteilung der eingesetzten Instrumente zur Steuerung und Kontrolle von Strategie und Zielen Eingesetzte Informationen/Instrumente zur Kontrolle bzw. Steuerung von Strategien und Zielen; Informationsbeschaffung; Standardisierte Prozesse; Optimierungspotential der Kontrolle und Steuerung von Strategie und Ziele; usw.

Frage 7: Welche Rolle spielt der Gesamtabchluss im Rahmen der kommunalen Gesamtsteuerung auf Konzernebene?

Stichpunkte dazu sind: Beschreibung der Rolle des Gesamtabchlusses für die kommunale Gesamtsteuerung auf Konzernebene; Erwartungen an den Gesamtabchluss; Informationsnutzen des Gesamtabchlusses für den Bürger, die Wirtschaft (externe Unternehmen), die Verwaltungsführung, das Beteiligungscontrolling, den Rat, die Beteiligungen, Verwaltungsmitarbeiter; Steuerungsnutzen für verschiedene Entscheidungsträger (Rat, Verwaltungsführung, Beteiligungsverwaltung); usw.

Frage 8: Wie nehmen Sie das (unterjährige) Berichtswesen wahr?

Stichpunkte dazu sind: Erfassung und Beurteilung des (unterjährigen) Berichtswesens auf der Ebene des Kommunalen Gesamtkonzerns, der Kernverwaltung und der Beteiligungen; Regelmäßige Berichterstellungen/Qualität; Intensität des vorhandenen Berichtswesens; Berichtadressaten (Verwaltungsführung, Rat, Beteiligungen, Beteiligungscontrolling, Bürger, Verwaltungsmitarbeiter, Wirtschaft, externe Unternehmen); Inhalte der Berichte; Regelmäßige oder anlassbezogene Berichterstattung; Steuerungsrelevanten Information; Optimierungsbedarf im Berichtswesen; usw.

Frage 9: Wie wird seitens der Stadt auf die Beteiligungen eingegangen?

Wie erfolgt die Steuerung der Kernverwaltung und der Beteiligungen und welche Instrumente werden zur Steuerung eingesetzt?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung der Steuerungsmöglichkeiten der Kernverwaltung und der Beteiligungen; Einheitliche Konzernsteuerung/Kommunalen Konzernstrukturen; Anforderungen an die kommunale Konzern-/Beteiligungssteuerung; Konzerncontrolling mit zielgerichtete Gesamtsteuerung; Gesamtstädtischen Konzernzielen; Zielvereinbarungen zwischen der Konzernführung und den Fachbereichen und Beteiligungen; Kontinuierliche Überprüfung des Beteiligungsportfolios; Aktive Beteiligungssteuerung seitens der Kernverwaltung; Optimierungspotenzial; usw.

Frage 10: Welche Gremien nehmen bei wesentlichen strategischen und operativen Entscheidungen bei den Beteiligungen und innerhalb der Kernverwaltung Einfluss?

Stichpunkte dazu sind: Erläuterung der Einflussnahme auf strategische und operative Entscheidungen bei den Beteiligungsgesellschaften und innerhalb der Kernverwaltung; Entscheidungsfindungsprozess; usw.

Frage 11: Gibt es einen gemeinsamen Nutzen (Synergien) zwischen der Kernverwaltung und den Beteiligungen durch den kommunalen Gesamtkonzern?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung von Synergieeffekten des kommunalen Gesamtkonzerns; Zentralisierungsmöglichkeiten bei den Aufgaben; Personalaustausch zwischen der Kernverwaltung und den Ausgliederungen; Synergieeffekten/Überprüfung von Synergiepotenzialen; usw.

Frage 12: Ist aus Ihrer Sicht eine einheitliche Steuerung des Konzerns Stadt wünschenswert und möglich?

Besteht möglicherweise der Bedarf einer beteiligungsindividuellen Steuerung?

Stichpunkte dazu sind: Erläuterung der Möglichkeiten und Grenzen einer einheitlichen Steuerung des kommunalen Gesamtkonzerns; Konzernverständnis innerhalb der Stadt; Gremien, die Entscheidungen über eine Gesamtsteuerung treffen sollten; Unterschiedliche Beteiligungen mit beteiligungsindividueller Steuerung; usw.

Frage 13: Welche Möglichkeiten der Optimierung/Verbesserung bestehen aus Ihrer Sicht für das Konzernmanagement?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung der Optimierungs- und Verbesserungsmöglichkeiten des aktuell vorhandenen Konzernmanagements; Problemfelder der Konzernsteuerung; etc.

Anlage 4: Interviewleitfaden für die Beteiligungen

Frage 1: Wie stellen Sie sich die Gesamtstrategie und das kommunale Zielsystem für den Konzern Stadt vor?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung und Erfassung der kommunalen Gesamtstrategie auf Konzernebene; Strategische Zielsysteme; Gesamtstrategie des kommunalen Gesamtkonzerns; Finanzielle Ziele und Leistungsziele; Konzerneinheitliches Leitbild; Ziele/Zielvorstellungen des kommunalen Gesamtkonzerns; usw.

Frage 2 (Optional): Wie ist die Strategie und wie sind die Ziele für den kommunalen Gesamtkonzern entwickelt worden?

Stichpunkte dazu sind: Beschreibung des Strategie- und Zielfindungsprozesses für den kommunalen Gesamtkonzern; Beteiligung der Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungsmitarbeiter, Bürger, Beteiligungen oder externe Beratungsgesellschaften an der Strategie- und Zielentwicklung; Instrumente zur Strategieentwicklung und Zielfindung (Leitlinienprozess, Bürgerbeteiligung, betriebswirtschaftliche Instrumente); Optimierungspotential des zukünftigen Strategie- und Zielentwicklungsprozesses; usw.

Frage 3 (Optional): Was stellen für Sie die kritischen Erfolgsfaktoren bei der Einführung/Umsetzung eines ganzheitlichen kommunalen Konzernmanagements dar?

Wie sollte aus Ihrer Sicht mit diesen Erfolgsfaktoren umgegangen werden, damit die Umsetzung erfolgreich abgeschlossen werden kann?

Stichpunkte dazu sind: Beschreibung der kritischen Erfolgsfaktoren bei der Implementierung des Konzernmanagements; Bekannte Problemfelder bei der Implementierung eines ganzheitlichen kommunalen Konzernmanagements; Mitarbeiterschulungen; Integration aller Beteiligten (Politik, Verwaltung, Beteiligungen); Rechtliche Vorgaben bezüglich des Konzernmanagements; usw.

Frage 4: Wie nehmen Sie die Instrumente zur Steuerung und Kontrolle von Strategien sowie Zielen als Grundlage der Gesamthaushaltsplanung bei der Stadt wahr?

Stichpunkte dazu sind: Erfassung und Beurteilung der eingesetzten Instrumente zur Steuerung und Kontrolle von Strategie und Zielen. Eingesetzte Informationen/Instrumente zur Kontrolle bzw. Steuerung von Strategien und Zielen; Informationsbeschaffung; Standardisierte Prozesse; Optimierungspotential der Kontrolle und Steuerung von Strategie und Zielen; usw.

Frage 5: Spielt der Gesamtabschluss Ihrer Meinung nach im Rahmen der kommunalen Gesamtsteuerung auf Konzernebene eine besondere Rolle?

Stichpunkte dazu sind: Beschreibung der Rolle des Gesamtabschlusses für die kommunale Gesamtsteuerung auf Konzernebene; Erwartungen an den Gesamtabschluss; Informationsnutzen des Gesamtabschlusses für den Bürger, die Wirtschaft (externe Unternehmen), die Verwaltungsführung, das Beteiligungscontrolling, den Rat, die Beteiligungen, Verwaltungsmitarbeiter; Steuerungsnutzen für verschiedene Entscheidungsträger (Rat, Verwaltungsführung, Beteiligungsverwaltung); usw.

Frage 6: Wie nehmen Sie das (unterjährige) Berichtswesen wahr?

Stichpunkte dazu sind: Erfassung und Beurteilung des (unterjährigen) Berichtswesens auf der Ebene des Kommunalen Gesamtkonzerns, der Kernverwaltung und der Beteiligungen; Regelmäßige Berichterstellungen/Qualität; Intensität des vorhandenen Berichtswesens; Berichtadressaten (Verwaltungsführung, Rat, Beteiligungen, Beteiligungscontrolling, Bürger, Verwaltungsmitarbeiter, Wirtschaft, externe Unternehmen); Inhalte der Berichte; Regelmäßige oder anlassbezogene Berichterstattung; Steuerungsrelevanten Information; Optimierungsbedarf im Berichtswesen; usw.

Frage 7: Wie sind die Beteiligungen in die Gesamtkonzernstrukturen eingebunden?

Stichpunkte dazu sind: Erläuterung der Einbindung der Beteiligungen in die Gesamtkonzernstrukturen; Umgang städtische Beteiligungsmanagement mit den Beteiligungen; Mustersatzungen/Anwendung der Beteiligungsrichtlinie/Gemeinsame Vereinbarungen; Gemeinsamen Zielsetzungen zwischen Beteiligungen und Kernverwaltung; usw.

Frage 8: Welche Gremien nehmen bei wesentlichen strategischen und operativen Entscheidungen bei den Beteiligungen und innerhalb der Kernverwaltung Einfluss?

Stichpunkte dazu sind: Erläuterung der Einflussnahme auf strategische und operative Entscheidungen bei den Beteiligungsgesellschaften und innerhalb der Kernverwaltung; Entscheidungsfindungsprozess; usw.

Frage 9: Gibt es einen gemeinsamen Nutzen (Synergien) zwischen der Kernverwaltung und den Beteiligungen durch den kommunalen Gesamtkonzern?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung von Synergieeffekten des kommunalen Gesamtkonzerns; Zentralisierungsmöglichkeiten bei den Aufgaben; Personalaustausch zwischen der Kernverwaltung und den Ausgliederungen; Synergieeffekten/Überprüfung von Synergiepotenzialen; usw.

Frage 10: Ist aus Ihrer Sicht eine einheitliche Steuerung des Konzerns Stadt wünschenswert und möglich?

Besteht möglicherweise der Bedarf einer beteiligungsindividuellen Steuerung?

Stichpunkte dazu sind: Erläuterung der Möglichkeiten und Grenzen einer einheitlichen Steuerung des kommunalen Gesamtkonzerns; Konzernverständnis innerhalb der Stadt; Gremien, die Entscheidungen über eine Gesamtsteuerung treffen sollten; Unterschiedliche Beteiligungen mit beteiligungsindividueller Steuerung; usw.

Frage 11: Welche Möglichkeiten der Optimierung/Verbesserung bestehen aus Ihrer Sicht für das Konzernmanagement?

Stichpunkte dazu sind: Darstellung der Optimierungs- und Verbesserungsmöglichkeiten des aktuell vorhandenen Konzernmanagements; Problemfelder der Konzernsteuerung; etc.

Anlage 5: Checkliste Konzernsteuerung

Vorbemerkungen:

- Die nachfolgende Checkliste formuliert die wesentlichen Aspekte des ganzheitlichen und integrierten Konzernmanagements in Frageform. Sie soll einerseits dazu dienen, sich einen Überblick über den Ist-Zustand der Steuerungsstrukturen vor Ort zu verschaffen und andererseits Anhaltspunkte geben, welche Entwicklungen noch vorzunehmen sind.
- Eine Gesamtsteuerung ist sehr komplex und führt zu Veränderungen in den Strukturen und Prozessen in der Kernverwaltung und den Beteiligungen. Die Umsetzung des Konzepts ist ein herausforderndes und langwieriges Projekt. Die Checkliste ist deshalb nach Entwicklungsstufen aufgebaut, die den Prozess von der traditionellen Steuerung der Kernverwaltung mit Implementierung einer Beteiligungsverwaltung über die Einführung der Produktsteuerung und des strategischen an Wirkungen orientierten Managements bis zu einer integrierten Steuerung nachzeichnen. Vor Eintritt in die nächste Stufe sollten die Bausteine der vorherigen Stufe weitgehend eingeführt sein.
- Das Konzept ist den örtlichen Bedingungen und Bedürfnissen anzupassen. Es ist versucht worden, zunächst alle Aspekte einer Konzernsteuerung aufzunehmen. Insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Größe der Gemeinden und des daraus resultierenden Aufgabenumfangs sind nicht alle Aspekte für jede Gemeinde relevant bzw. einzelne Bausteine müssen angepasst werden.

1.	Stufe 1: Transparenz schaffen, Daten Zusammentragen, Rechtmäßigkeit sichern
1.1	Zusammenfassung, Analyse und Informationen über Steuerungsinstrumente und -strukturen
1.1.1	Gibt es ein möglichst zentrales Akten- und Dokumentenmanagement für die Kernverwaltung, das die Satzungen, Dienstanweisungen, Richtlinien, Organigramme, Zusammensetzung der Vertretung und der Ausschüsse, Produktplan, Produktbeschreibungen, Haushalt, Budgetierungsregelungen, Jahresabschluss enthält?
1.1.2	Gibt es ein möglichst zentrales Akten- und Dokumentenmanagement für die Beteiligungen, das die Dokumente wie (Betriebs-)Satzungen, Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen für Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat, Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, Handelsregisterauszüge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer/Rechnungsprüfung, wichtige Unternehmensverträge (z. B. Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge), Sitzungsunterlagen und Protokolle zu Aufsichtsrats-/Verwaltungsratssitzungen, Gesellschafterversammlungen, Ausschüssen, Gutachten und wesentliche Dokumentationen von Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern, Rechtsanwälten und sonstigen externen Beratern, enthält?
1.2	Harmonisierung von Verträgen und Richtlinien in den Beteiligungen
1.2.1	Enthalten die Gesellschafterverträge und Satzungen möglichst einheitliche Regelungen für alle Beteiligungen?
1.2.2	Enthalten die Geschäftsführungsverträge und Geschäftsführerordnungen möglichst einheitliche Regelungen für alle Beteiligungen?
1.2.3	Enthalten die Geschäftsordnungen für die Gremien wie den Aufsichtsrat einheitliche Regelungen?
1.2.4	Gibt es ein Handbuch für die Mitglieder in den Gremien, z.B. Aufsichtsratshandbuch? Ist das Handbuch vollständig und aktuell?
1.2.5	Gibt es eine Beteiligungsrichtlinie, die die wesentlichen Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und die Rechte und Pflichten der Gremien und der Beteiligten regelt?
1.3	Betreuung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Mitglieder der kommunalen Vertretung, Vertreter in den Gremien der Beteiligungen)
1.3.1	Werden die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger unmittelbar nach Antritt ihres Mandates rechtlich und betriebswirtschaftlich geschult?
1.3.2	Werden die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger während ihrer Mandatszeit über neue rechtliche Entwicklungen betreffend ihres Mandats geschult oder zumindest informiert?
1.3.3	Werden die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger während der Ausführung ihres Mandats durch die Beteiligungsverwaltung begleitet?
1.3.4	Werden die Sitzungen für die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger vor- und nachbereitet?

1.4.	Sicherung des rechtmäßigen Handelns in Kernverwaltung und Beteiligungen
1.4.1	Werden der Haushalt und die Wirtschaftspläne zeitnah vor Beginn des Planungszeitraums erstellt?
1.4.2	Werden die Jahresabschlüsse der Kernverwaltung und der Beteiligungen zeitnah innerhalb der gesetzlichen Fristen erstellt?
1.4.3	Wird der Gesamtabschluss zeitnah innerhalb der gesetzlichen Frist erstellt?
1.4.4	Wird ein Beteiligungsbericht zeitnah erstellt?
1.4.5	Werden die Termine für die ordnungsgemäße Feststellung von Jahresabschluss und Entlastung von Geschäftsleitung und Aufsichtsgremien, die ordnungsgemäße öffentliche Auslegung, die Bekanntmachungspflichten, die ordnungsgemäße Einladung von Gremien und Durchführung der Sitzungen, die Informationspflichten gegenüber Aufsichtsgremien, Gesellschafter und Rechtsaufsicht eingehalten?
1.4.6	Werden die Anzeigepflichten gegenüber der Kommunalaufsicht erfüllt?
1.4.7	Werden die Entwicklungen im kommunalen Wirtschaftsrecht, Vergaberecht, Wettbewerbsrecht und Steuerrecht regelmäßig verfolgt und deren Auswirkungen auf Kernverwaltung und die Beteiligungen berücksichtigt?
1.4.8	Werden die grundlegenden Satzungen und Ordnungen, die die Kernverwaltung und die Beteiligungen betreffen, regelmäßig auf ihre Rechtmäßigkeit geprüft?
1.4.9	Ermöglichen die Gesellschafterverträge und Satzungen hinreichende Eingriffsrechte der Konzernleitung in die Beteiligungen?
1.4.10	Werden die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen durch die Rechnungsprüfung durchgeführt, insbesondere die Betätigungsprüfung?
1.5	Standardisierung der Planung und Berichtswesen
1.5.1	Sind die Wirtschaftspläne der Beteiligungen standardisiert und mit dem Haushalt der Kommune abgestimmt?
1.5.2	Wird über die Ausführung der Wirtschaftspläne regelmäßig unterjährig berichtet und wird bei Abweichungen reagiert?
1.6	Organisatorische Aspekte der 1. Stufe
1.6.1	Gibt es Regelungen der Zuständigkeiten in der Kernverwaltung für die Tätigkeiten der Beteiligungsverwaltung?
1.6.2	Gibt es regelmäßige Gespräche zwischen Verwaltungsführung und Leiter/innen der Beteiligungen?

2.	Stufe 2: Operatives Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement
2.1	Bildung und Abstimmung von operativen Zielen in der Kernverwaltung
2.1.1	Gibt es einen Produktplan mit Produktbeschreibungen für die Kernverwaltung?
2.1.2	Gibt es Leistungsziele und Kennzahlen für die Produkte?
2.1.3	Werden Leistungsziele und Kennzahlen aktiv in den Prozess zur Aufstellung des Haushaltes einbezogen und diskutiert?
2.1.4	Werden Leistungsziele und Kennzahlen mit den Finanzziele verknüpft?
2.1.5	Wird das Erreichen der Leistungsziele und Kennzahlen unterjährig im Rahmen eines Berichtswesens regelmäßig überprüft und bei Abweichungen reagiert?
2.1.6	Findet eine Haushalts- und Jahresabschlussanalyse statt?
2.1.7	Findet eine regelmäßige Überprüfung der effektiven und wirtschaftlichen Erstellung der Produkte statt?
2.1.8	Gibt es eine systematische Überprüfung von Prozessen und des Einsatzes von Technikunterstützung?
2.2	Bildung und Abstimmung von operativen Zielen in den Beteiligungen
2.2.1	Gibt es Produktpläne mit Produktbeschreibungen in den Beteiligungen und werden diese untereinander sowie mit der Kernverwaltung abgestimmt?
2.2.2	Gibt es Leistungsziele und Kennzahlen für die Produkte der Beteiligungen?
2.2.3	Werden Leistungsziele und Kennzahlen aktiv in den Planungsprozess einbezogen und diskutiert?
2.2.4	Werden Leistungsziele und Kennzahlen mit den Finanzziele im Wirtschaftsplan verknüpft?
2.2.5	Wird das Erreichen der Leistungsziele und Kennzahlen unterjährig im Rahmen eines Berichtswesens regelmäßig überprüft und bei Abweichungen reagiert?
2.2.6	Findet eine Jahresabschlussanalyse statt?
2.2.7	Sind die Vertretung und die Verwaltungsführung in den Planungs- und Controllingprozess einbezogen?
2.3	Entwicklung einer Konzernrichtlinie
2.3.1	Gibt es eine Konzernrichtlinie, die die Strukturen und Prozesse der Steuerung der Kernverwaltung und der Beteiligungen sowie die Rechte und Pflichten der Gremien und der Beteiligten regelt?
2.3.2	Gibt es einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK)?
2.4	Organisatorische Aspekte der 2. Stufe
2.4.1	Gibt es eine regelmäßige Überprüfung der Einrichtung von zentralen Einheiten für Querschnittsaufgaben wie Personal und EDV?
2.4.2	Ist die organisatorische Zuständigkeit für die Tätigkeiten des Beteiligungsmanagements geregelt?

3.	Stufe 3: Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungsmanagement
3.1	Systematische Organisationspolitik/Portfoliosteuerung
3.1.1	Gibt es eine regelmäßige Überprüfung der Konzernorganisation, insbesondere des Beteiligungsportfolios?
3.1.2	Wird der kommunalen Vertretung ein Bericht über die Prüfung des Beteiligungsportfolios vorgelegt?
3.2	Entwicklung von Strategien in der Kernverwaltung und den Beteiligungen
3.2.1	Gibt es in den politischen Handlungsfeldern eine regelmäßige Analyse der Risiken und Chancen unter Berücksichtigung langfristiger Entwicklungen?
3.2.2	Erfolgt losgelöst von den Produkten eine Bildung von strategischen Zielen für die Kernverwaltung und die Beteiligungen?
3.2.3	Sind die strategischen Ziele der Kernverwaltung und der Beteiligungen abgestimmt?
3.2.4	Werden Handlungsschwerpunkte, Projekte und Produkte in der Kernverwaltung und den Beteiligungen aus den strategischen Zielen abgeleitet?
3.2.5	Werden Produkte im Hinblick auf ihre strategische Wirkung überprüft?
3.2.6	Werden die strategischen Ziele und die Finanzziele aufeinander abgestimmt?
3.2.7	Werden die strategischen Ziele in den Haushalt und die Wirtschaftspläne aufgenommen?
3.2.8	Werden die Zielvereinbarungen mit den Konzerneinheiten getroffen?
3.2.9	Gibt es eine ergebnisorientierte Budgetierung?
3.3	Strategisches Verwaltungs- und Beteiligungscontrolling
3.3.1	Wird das Erreichen von strategischen Zielen regelmäßig überprüft und auf Abweichungen reagiert?
3.3.2	Wird über das Erreichen von strategischen Zielen an die kommunale Vertretung berichtet?
3.4	Organisatorische Aspekte der 3. Stufe
3.4.1	Werden regelmäßige Konferenzen der Konzernleitung und der Führungskräfte der Beteiligungsgesellschaften und Eigenbetriebe etc. zur Strategie und Geschäftspolitik durchgeführt?
3.4.2	Werden zur Entwicklung von gemeinsamen Strategien und strategischen Projekten in den politischen Handlungsfeldern konzernweite Projekt- und Arbeitsgruppen gebildet?
3.4.3	Gibt es eine weitreichende Dezentralisierung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung sowohl in der Kernverwaltung als auch den Beteiligungen?

4.	Stufe 4: Ganzheitliche und integrierte Konzernsteuerung
4.1	Entwicklung einer Gesamtstrategie für den kommunalen Konzern
4.1.1	Gibt es ein einheitliches Konzernleitbild?
4.1.2	Sind ggf. in den Konzerneinheiten existierende Leitbilder mit dem Konzernleitbild abgestimmt und harmonisiert worden?
4.1.3	Gibt es eine Gesamtstrategie für den kommunalen Konzern, aus dem die strategischen Ziele für die einzelnen Konzerneinheiten abgeleitet werden?
4.1.4	Werden in den wichtigsten politischen Handlungsfeldern die Wirkungs-, Leistungs- und Finanzziele konzernweit abgestimmt?
4.1.5	Gibt es eine konzernweite Finanz- und Investitionsplanung?
4.1.6	Werden in den einzelnen Konzerneinheiten die Leistungen auf die Gesamtstrategie ausgerichtet?
4.2	Konzerncontrolling
4.2.1	Gibt es ein zentrales Konzerncontrolling für die Abstimmung der konzernweiten Planung und des konzernweiten Berichtswesens?
4.2.2	Gibt es eine Kontrolle der Planung auf allen Ebenen des Konzerns mit Abweichungsanalysen und Rückkopplungen zur Planung?
4.2.3	Wird das Konzerncontrolling intensiv in die Planung aller Organisationseinheiten des Konzerns einbezogen?
4.2.4	Werden die Einzelplanungen der Organisationseinheiten des Konzerns durch das Konzerncontrolling koordiniert und aufeinander abgestimmt und zu einer integrierten Konzernplanung zusammengefasst?
4.2.5	Gibt es einen regelmäßigen Austausch zwischen dem Konzerncontrolling und dem dezentralen Controlling in den einzelnen Organisationseinheiten des Konzerns?
4.2.6	Wird die Einhaltung der strategischen Vorgaben und Ziele durch das Konzerncontrolling geprüft?
4.3	Organisatorische Aspekte der 4. Stufe
4.3.1	Gibt es eine zentrale Organisationseinheit für die Steuerungsunterstützung der Verwaltungsführung, die die Aufgaben des Managements und Controllings im kommunalen Konzern wahrnimmt oder alternativ: Besteht eine systematische Abstimmung zwischen den Organisationseinheiten, die die Aufgaben des Managements und Controllings im kommunalen Konzern wahrnehmen?
4.3.2	Wird die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gemeinsam und einheitlich im Konzern durch z.B. eine zentrale Pressestelle vorgenommen?
4.4	Konzernkultur
4.4.1	Existiert ein übergeordnetes und einheitliches Konzernverständnis aller Konzerneinheiten des Konzerns?
4.4.2	Wird der kommunale Konzern einheitlich nach innen und außen dargestellt?
4.4.3	Wird ein weitestgehend vereinheitlichtes Corporate Design verwendet (z.B. eine gemeinsame Außendarstellung durch die Verwendung einheitlicher Symbole, z.B. Stadtwappen)?
4.4.4	Wird die Tätigkeit des kommunalen Konzerns durchgängig bei allen Organisationseinheiten des Konzerns (Kernverwaltung, Beteiligungsgesellschaften, Eigenbetriebe etc.) der Öffentlichkeit transparent dargestellt?
4.4.5	Werden gemeinsame Publikationen (Mitarbeiterzeitung, Stadtzeitung etc.) des Konzerns herausgegeben?
4.4.6	Werden die Integration der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und das Zusammengehörigkeitsgefühl auf Ebene des Konzerns durch gemeinsame Veranstaltungen und Aktivitäten gefördert (Fortbildungen, Meetings, Sportveranstaltungen)?