

Portfoliomanagement für den Konzern Stadt

von Rudolf X. Ruter und Sophia Eltrop

Inhalt:

I. Einleitung	2
1. Strategische Steuerung als Bestandteil der “Neuen Steuerungsmodelle”	2
2. Die Stadt als Konzern.....	3
3. Portfoliomanagement	4
II. Hauptteil	6
1. Bestimmung des Konzernportfolios.....	6
2. Zielformulierung.....	7
3. SWOT-Analyse	8
4. Kennzahlensystem	9
5. Strategische Entscheidungen.....	11
III. Vier Thesen zum Schluss	12

Portfoliomanagement für den Konzern Stadt

I. Einleitung

1. *Strategische Steuerung als Bestandteil des "Neuen Steuerungsmodells"*

Empirische Untersuchungen zur Anwendung des 'Neuen Steuerungsmodells' in deutschen Kommunen zeigen, dass das vergangene Jahrzehnt vor allem zur Umstrukturierung der inneren 'Organisation Verwaltung' genutzt wurde¹. Dies ist nicht erstaunlich, da bisher die Verwaltung bei der Umsetzung am Steuerhebel war. Als Leistungserbringerin² war ihr Augenmerk darauf gerichtet, die Prozesse zur Leistungserstellung und damit die Schnittstellen zum Leistungsabnehmer zu optimieren.

Strategische Entscheidungen für eine Stadt werden jedoch üblicherweise nicht innerhalb der Verwaltung sondern auf der Ebene der Verwaltungsspitze und insbesondere auf der politischen Ebene gefällt. Als Leistungskäufer und -finanzierer kommt dieser Ebene die entscheidende Aufgabe zu, das "was" der Leistungserstellung nachhaltig zu bestimmen und deren Finanzierung sicher zu stellen³. Dies ist eine strategische Aufgabe mit einem langfristigen Planungshorizont⁴. Angesichts der Finanznot der Kommunen und der Kurzatmigkeit politischer Prozesse ist diese Aufgabe für Politiker sehr oft mehr als schwierig⁵. Sie ist aber unverzichtbar, damit die Verwaltung nicht Gefahr läuft, Ressourcen zu verschwenden, indem sie Programme und Produkte optimiert, die grundsätzlich in Frage gestellt und verändert werden sollten⁶.

Die Frage nach dem "was" zu beantworten, ist angesichts der Beschleunigung der Veränderungen im kommunalen Umfeld eine kontinuierliche Aufgabe. Hier reicht es nicht, im Aufgabenkatalog einer

¹ Dokumentation der DST-Fachkonferenz vom 20.08.1998 in Berlin, "Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam?", DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 27, Library Stuttgart 1998.

² Kuno Schedler, Isabella Proeller, "New Public Management", Verlag Paul Haupt, Bern Stuttgart Wien, S. 85.

³ Dr. Hermann Hill, "Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung", im Internet unter Veröffentlichungen der Verwaltungshochschule Speyer, S. 33, und in: E. Schmidt-Aßmann/ W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), "Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden 1997, S. 65 ff. Hier betont Hermann Hill, dass auf kommunaler Ebene die Trennung zwischen Leistungsbesteller und Leistungserbringer angesichts der konkreten Forderungen der Bürger an die Politiker für diese nur schwer durchzuhalten ist. Gelingen kann es ihnen nur, wenn sie die Instrumente der 'neuen Steuerungsmodelle' beherrschen, wenn ihnen also z.B. ein geeignetes Informationsmanagementsystem zur Verfügung steht.

⁴ Unter langfristig ist ein mehrperiodischer Zeithorizont zu verstehen, i.d.R. mindestens fünf Jahre.

⁵ Im vergangenen Jahrzehnt fand auf politischer Ebene eine intensive Debatte um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen statt. Dabei war nicht das Produkt in Frage gestellt, sondern die Art der Leistungserbringung in öffentlichen Unternehmen. Sonst wäre ein solches Unternehmen auch gar nicht privatisierbar. Im Kern ist die Entscheidung zur Privatisierung eines Unternehmens deshalb nicht die erforderliche qualitative Aufgabenkritik sondern nur eine Verfahrenskritik. Die Qualitative Aufgabenkritik wird auch als "Zweckkritik" bezeichnet und unterscheidet sich damit grundsätzlich von der Verfahrenskritik. Vgl. Schedler, Proeller, s. 172.

⁶ Rainer Heinz, "Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz.", Schäffer-Poeschel-Verlag 2000, Seite 90 ff.

Gemeinde Streichungen vorzunehmen. Es können grundsätzlich auch neue Aufgaben hinzukommen⁷. Genau kann dies nur in einer Chancen-Risiken-Analyse, die die Veränderungen der Umwelt umfassend einbezieht, ermittelt werden. Im Rahmen des 'Neuen Steuerungsmodells' ist es Aufgabe der Politik und der Verwaltungsspitze, diese Chancen-Risiken-Analyse durchzuführen und den Aufgabenkatalog kontinuierlich anzupassen⁸.

Der Politik müssen bei dieser strategischen Aufgabe entsprechende Instrumente zur Vergleichbarkeit an die Hand gegeben werden. Auch die Verwaltung benötigt bei ihrer operativen Prozessoptimierung solche Instrumente. Ein Unterschied besteht jedoch im Umfang der Anwendung. In der Verwaltung können die Instrumente gezielt auf einzelne "Verantwortungszentren"⁹ beschränkt angewendet werden. Eine strategische Entscheidung (und die kann nur die Politik treffen) muss jedoch immer das Gesamtbild einer Stadt und ihrer Bürger im Auge haben. Das 'neue Steuerungsmodell' stellt darüber hinaus den Anspruch einer systematische Herangehensweise zur Bewältigung der Informationsmenge. Das Portfoliomanagement einer Stadt, die als Konzern dargestellt wird, erfüllt diese Anforderungen in allen Belangen. Der strategische Prozess als solcher ist das Wesentliche, nicht die strategische Zielerreichung¹⁰.

2. Die Stadt als Konzern

Der „Konzern Stadt“ ist die Zusammenfassung von mehreren Verantwortungszentren sowie rechtlich selbständigen Unternehmen und Eigenbetrieben zu einem Portfolio, das unter eine einheitliche Leitung gestellt wird. Der Begriff Portfolio zielt dabei auf die Vielfalt der Verantwortungszentren in der Ausführungsebene. Der Begriff Konzern beinhaltet, dass es nur eine zentrale Steuerungs- und Koordinationssebene gibt, die ein geregeltes, distanzierendes Verhältnis zur Ausführungsebene hat. Typisch für den Konzern ist nämlich, dass das Portfolio zwar untergeordnet ist, dass den Betroffenen jedoch ein hohes

⁷ Die Zunahme von Vergabeverfahren kann ganz ungewohnte Aufgaben in sich bergen, wenn z.B. Nutzungsrechte zeitlich begrenzt vergeben werden (Betreibermodelle) und deshalb bei der Vergabe die taktische Verfahrenssteuerung oder die Verhandlung von Nebenabsprachen gegenüber den finanziellen Aspekten in den Vordergrund treten.

⁸ Die Verstärkung der strategischen Komponente ist "ein ganz praktischer Ansatzpunkt, damit Verwaltungsreformprozesse wieder an 'Fahrt gewinnen' und die Politik und die Verwaltung gemeinsam die Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Bürgerorientierung ihrer Kommune noch weiter verbessert." Vgl. hierzu: Dr. Rainer Heinz "Quo vadis?", Vorabdruck für die Zeitschrift "Social Management 3/2001", Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, die sich Anfang Mai 2001 schwerpunktmässig mit dem Stand der Verwaltungsreform in Deutschland beschäftigt.

⁹ Schedler, Proeller zitieren hier P. Gomez 1981, "Modelle und Methoden des systemorientierten Managements", Schriftenreihe des Management-Zentrums St. Gallen, Bd. 2, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, S. 110: ein abgegrenzter Aufgabenbereich, „der im unternehmerischen Sinn angegangen und gestaltet werden kann“.

¹⁰ „Die Fähigkeit, eine Strategie durchzusetzen, ist wichtiger als die Strategie selbst.“, Financial Times Deutschland vom 6.3.2001, Seite 32, Rezension zu Robert S. Kaplan, David P. Norton, Harvard Business School Press, Boston 2000

Mass an Selbständigkeit erlaubt und sogar vorgeschrieben ist (Stichwort: dezentrale Ressourcenverantwortung).

Der Konzernbegriff zielt damit auf die Steuerungsmechanismen oberhalb der Leistungserbringung. Aus der Sicht der Bürger sind diese internen Prozesse zunächst nicht interessant. Für sie ist der Konzernbegriff schwer greifbar. Denkbar ist jedoch die Übertragung des populären Begriffs Share Value zum Citizen Value. Diese Betrachtung appelliert an das Selbstverständnis eines Bürgers nicht nur als Kunde sondern als 'Anteilseigner' am Unternehmen Stadt. Statt Share Value Maximierung hat der Bürger dann Anspruch auf maximalen Citizen Value. So betrachtet ist der Anspruch eines Bürgers als "Kunde" und als "Shareholder" seiner Stadt der gleiche.

Aus der Sicht der Leistungskäufer und -finanzierer ist der Konzernbegriff jedoch sehr hilfreich. Gemäß Aktienrecht zielt er nämlich im wesentlichen darauf ab, dass die Koordination der Konzernbeteiligungen planmäßig erfolgt und dass ein wesentlicher, das Gesamtbild des Konzerns entscheidend prägender Einfluss vorhanden ist¹¹. Mit der Betonung auf "planmäßig" und "das Gesamtbild prägend" reduziert das Aktienrecht die Aufgaben einer Konzernleitung auf den strategischen Aspekt. In den 'Neuen Steuerungsmodellen' entspricht dies der Beschränkung der Politik und der Verwaltungsspitze auf die Aufgabe als planmäßiger Leistungskäufer und -finanzierer im Hinblick auf ein Gesamtbild der Stadt.

Um dieses Gesamtbild zu erhalten, ist eine gezielte Komplexitätsreduzierung erforderlich. Sie sollte möglichst über ein Modell erfolgen, das geeignet ist, sich an Veränderungen anzupassen und damit auch auf Dauer als Instrument der Entscheidungsvorbereitung zur Verfügung zu stehen. Nur so kann die Anforderung der "Planmäßigkeit" erfüllt werden. Ein solches Modell ist die Darstellung der Stadt als Konzern, der aus einer Leitungsebene besteht, die ein Portfolio Konzernbeteiligungen koordiniert. Konzern und Portfolio sind somit zusammenhängende Begriffe.

3. *Portfoliomanagement*

Portfolioanalyse ist eine Planungsmethode zur Zusammenstellung eines Bündels von Beteiligungen, das, nach bestimmten Kriterien bewertet, eine optimale Zielerreichung erbringen soll. Auf den Konzern Stadt angewendet entspricht das Bündel der Beteiligungen den Strategischen Kommunalen Auf-

¹¹ "Charakteristisches Merkmal ist die Ausübung der einheitlichen Leitung über selbständige Unternehmen. Eine einheitliche Leitung liegt vor, wenn eine planmäßige Koordination und eine entsprechende Einflussnahme auf wesentliche, das Gesamtbild der Unternehmen entscheidend prägende Tätigkeiten durch das leitende Unternehmen erfolgt. „Wolfgang Grill (Hrsg.)“ Gabler-Bank-Lexikon: Bank - Börse - Finanzierung, Wiesbaden, 1996.

gabenfeldern (= "SKA")¹² einer Stadt und die Bewertungskriterien sind hierbei die Kennzahlen, die den Grad der Zielerreichung der SKA darstellen.

Die Anwendung dieses Instruments (als ein Instrument aus dem „Steuerungs“-Instrumentenkasten) im Rahmen eines Portfoliomanagements kann ein Meilenstein in der strategischen Weiterentwicklung einer Stadt sein, wenn sie zu einem umfassend genutzten Instrument und Orientierungspunkt für alle Entscheidungen innerhalb einer Stadt wird. Ein System aus Informationsfluss, Rückkoppelung und Modellanpassung¹³ muss in eine „Kultur des Portfoliomanagements“¹⁴ eingebettet werden, in die alle Entscheidungsträger eingebunden sind. Das Portfoliomanagement wird dann nicht nur direkt oder indirekt zum Maßstab für Entscheidungen. Es wird auch zum Kommunikationsmedium für alle Änderungsvorschläge. Idealerweise unterstützt es dann auch die Initiativ- und Vorbereitungsfunktion der städtischen Verwaltung¹⁵. Die Verwaltung kann darauf aufbauend systematisch SWOT-Analysen¹⁶ anwenden, ein Berichtswesen für die politische Leitungsebene entwickeln, Risikomanagementsysteme nach § 53 HGrG abbilden und ihre internen Zielvereinbarungen ausrichten.

Das Führen mit Zielvereinbarungen hat vor dem Hintergrund des Gesamtkonzepts "Neues Steuerungsmodell" zurzeit eine hochaktuelle und zunehmend eine bedeutendere Dimension bekommen. Es ist bekanntermaßen Inhalt des Konzepts "Management by Objectives"¹⁷. Zielvereinbarungen beschränken sich aber keineswegs nur auf das Verhältnis von Management zu seinen Mitarbeitern. Das Portfoliomanagement des Konzerns Stadt kann Bewertungsmaßstab für Zielvereinbarungen mit der höchsten Managementebene sein. Auch Zielvereinbarungen auf den darunter liegenden Hierarchieebenen haben dann eine einheitliche Orientierung. Wenn für alle Zielvereinbarungen das strategische Portfoliomanagement des Konzerns Stadt basierend auf einem professionellen Projektmanagement¹⁸ zum Orientierungspunkt wird, wird sie tatsächlich zu einem machtvollen strategischen Instrument.

¹² (manche sprechen auch von Politikfeldern)

¹³ Im Englischen als 'System of Checks and Balances' bezeichnet.

¹⁴ Die Bedeutung der Kultur wird im Rahmen der Change Management Diskussion hervorgehoben, die im Personalführungskonzept der "Neuen Steuerungsmodelle" inkorporiert sind. Vgl. hierzu Richard Pascale, Mark Millemann, Linda Gioja, "Changing The Way We Change" in Harvard Business Review 6/1997.

¹⁵ Bei Beteiligungen i.S.v. Beteiligungsmanagement, bei der Verwaltung i.S.v. Vorschlägen für die Steuerung der Verantwortungszentren.

¹⁶ SWOT als Kurzfassung der englischen Begriffe Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats. Die Analyse nach Stärken und Schwächen ist dabei vergangenheits- und gegenwartsorientiert. Die Analyse nach Chancen und Risiken ist zukunftsorientiert. Zusammen bilden diese vier Untersuchungsgegenstände eine umfassende, systematisch strukturierte Analyse einer Struktur.

¹⁷ Hans-Joachim Hilbertz, "Führen mit Zielvereinbarungen", KGST-Info; 45. Jahrgang, Nr. 24, Köln, 25. Dezember 2000.

¹⁸ Rudolf X. Ruter, „Praktische Erfahrungen bei der Umsetzung von Reformprojekten“, Dietrich Budäus/Willi Küpper/Lothar Streitferdt „Neues Öffentliches Rechnungswesen“, Gabler Verlag 2000, Seite 773 ff.

II. Hauptteil

1. *Bestimmung des Konzernportfolios*

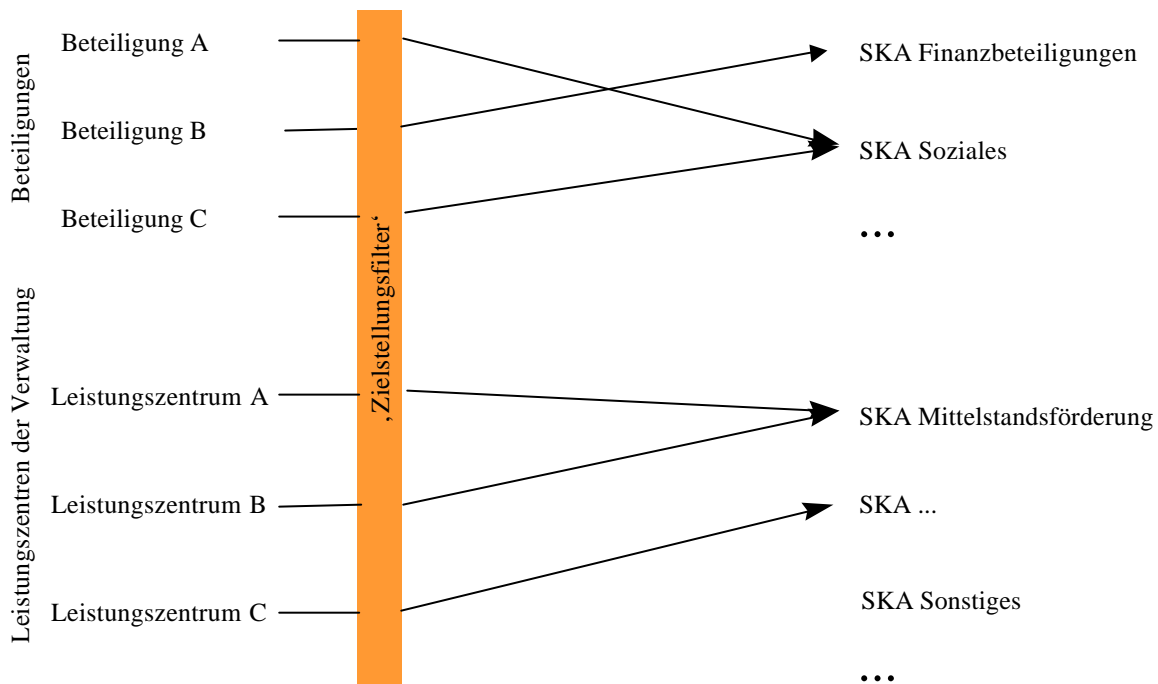
Zum Portfolio einer Stadt können sowohl rechtlich selbständige Beteiligungen als auch Leistungszentren der Verwaltung zugezählt werden. Die zunehmende Organisationsprivatisierung im Konzern Stadt macht eine Trennung zwischen diesen Typen wenig sinnvoll. Jeder Outsourcing-Vorgang würde sonst eine neue Zusammenstellung des Portfolios erforderlich machen. Es erscheint allerdings nicht sinnvoll, Unternehmen in das Portfolio aufzunehmen, für die eine Privatisierungsentscheidung bereits gefallen ist und die auf einen strukturierten Veräußerungsprozess vorbereitet werden. Veräußerungsprozesse erfordern kurzfristige Maßnahmen zur Optimierung der Verhandlungssituation mit den potenziellen Erwerbern und keine langfristigen strategischen Entscheidungen.

Die wichtigste und schwierigste Aufgabe bei der Portfoliobildung ist die Zusammenfassung von Einheiten zu Strategischen Kommunalen Aufgabenfeldern (=“SKA”). Es ist nicht a priori ausgeschlossen, daß die SKA den bekannten Politikfelder entsprechen: Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Daseinsvorsorge (Versorgungsunternehmen). Ob diese Einteilung sinnvoll ist, kann jedoch erst anhand der strategischen Zielstellung beurteilt werden. Nur wenn die jeweiligen strategischen Ziele jeder dieser SKA sich in konkreten, jeweils unterschiedlichen numerischen Ziel-Kennzahlen ausdrücken lassen, ist diese Einteilung geeignet.

Bei rechtlich selbständigen Beteiligungen einer Kommune ist es naheliegend, ein anschauliches Beispiel aus privaten Konzernen heranzuziehen. Hier ist die Unterscheidung in Finanzbeteiligungen und 'Strategische Beteiligungen' üblich. Bei Finanzbeteiligungen ist klar, dass die Kennzahlen der Beteiligung auf einer 'stand alone Basis' analysiert werden. Bei strategischen Beteiligungen ist hingegen klar, daß eine Zielgröße an anderer Stelle im Konzern angestrebt ist. Auf die Kommune übertragen wäre dies eines der SKA für die Leistungszentren der Verwaltung. Auch die Unterscheidung in Finanz- und Strategische Beteiligungen eines "Konzerns Stadt" enthebt daher nicht der Notwendigkeit, Strategische Beteiligungen jeweils einer SKA zuzuordnen.

In der Praxis wird es unvermeidlich sein, dass die gewählten SKA anfangs eher vorhandene Strukturen abbilden als dass sie strategisch einheitliche Einheiten darstellen¹⁹. Dennoch ist es wichtig, strategische Kategorien zu bestimmen. Die Einordnung einer Verwaltungseinheit oder Beteiligung in ein SKA sollte nicht „von oben“ aufgezwungen werden, sondern besser unter Einbeziehung der Be-

teiligten stattfinden. Diese brauchen jedoch Verfahrenstransparenz, d.h. sie müssen die Gesamtheit der strategischen Kategorien als Orientierungsgrößen für ihre Argumentation kennen und wissen, auf welche Weise sie argumentativ einwirken können. Nur so kann die notwendige Mitarbeit der betroffenen Verwaltungseinheiten und Beteiligungen effektiv kanalisiert werden. Die Einordnung in SKA muss ebenso ein kontinuierlicher Prozess im Rahmen einer „Kultur des Portfoliomanagements“ (s.o.) werden, wie die Auswahl der Kennzahlen. So ist die Bestimmung von SKA nicht nur Startpunkt sondern



auch Zielgerade der Portfolioanalyse:

2. Zielformulierung

Um SKA zu benennen, muss bereits eine Vorstellung von den strategischen Zielen des „Konzerns Stadt“ bestehen. Viele Städte haben Leitbilder entwickelt, die ein Anhaltspunkt für die Formulierung der Ziele sein können²⁰. Üblicherweise sind solche Leitbilder qualitativer Natur. Für das Portfoliomanagement sind jedoch letztlich nur quantitative Kennzahlen verwendbar. Idealerweise sollten strategi-

¹⁹ Die Ressortaufteilung (Finanzen, Wirtschaft, Soziales, Verkehr etc.) kann z.B. bereits als eine Form der Einteilung in SKA interpretiert werden. Erst eine kennzahlengesteuerte Portfolioanalyse würde jedoch transparent machen, ob die Einteilung gelungen ist.

²⁰ Die Staatsaufgabenkommission Berlin unter der Leitung von Rupert Scholz beklagt in der Einleitung ihres ersten Zwischenberichts vom 07.11.2000 (veröffentlicht am 12.12.2000) das Fehlen eines städtischen Leitbilds, das unbedingt erforderlich sei, bevor einzelne Aufgaben daraufhin beurteilt werden, ob sie weiterhin als Staatsaufgabe geführt werden sollen. "Die zukünftige Systematik der durch die öffentliche Hand wahrgenommenen

sche Ziele sogar in Form von bezifferten Ziel-Kennzahlen konkretisiert sein. Dafür muss ein Weg gefunden werden, die qualitativ formulierten Ziele in quantitative Größen abzubilden.

Budgetrestriktionen sind eine solche quantitativ messbare Größe. Gerade in Zeiten der Finanznot vieler Gemeinden erscheint es deshalb naheliegend, Ziele nach ihrer haushalterischen Wirkung zu beurteilen. Der Vorrang der Finanzen darf bei der Formulierung von Zielen selbstverständlich nie unterschätzt werden. Dennoch sind Budgetrestriktionen, vor allem wenn sie statisch betrachtet werden, keine strategische Größe. Der strategische Aspekt kommt erst ins Spiel, wenn die künftig zu erwartenden Budgetrestriktion im Zeitverlauf und in Abhängigkeit von anderen Zielgrößen betrachtet werden. Strategisch kann eine Zielformulierung im Hinblick auf den Haushalt erst genannt werden, wenn angestrebt ist, die Budgetrestriktionen innerhalb einer gesetzten Frist zu ändern, um damit weitergehende Wirkungen zu erzielen. Die eigentlichen strategischen Ziele sind die angestrebten Folgewirkungen.

Ein Weg zur Zielfindung ist der Vergleich mit anderen Städten, das "Benchmarking". Da viele kommunale Aufgaben nicht im Wettbewerb erfüllt werden, können sich kommunale Leistungsträger in verschiedenen Städten sehr unterschiedlich entwickeln. Häufig werden die Besonderheiten in einer Stadt erst durch den Vergleich von Kennzahlen verschiedener Städte sichtbar. Dies kann für eine Zielformulierung sehr hilfreich sein. Als Ziel kann eine bestimmte Kennzahl ausgewählt werden, die sich aus dem Vergleich als besonders aussagekräftig oder wirkungsvoll erwiesen hat. Benchmarking wirkt somit wie ein Wettbewerbssurrogat²¹. Die Ziele werden nicht exogen bestimmt sondern allein durch Vergleich ermittelt. Es muss eine Begründung für die Auswahl einer bestimmten Benchmark erfolgen, die möglicherweise qualitativ formuliert wird. Aber dann liegt der Vorteil von "Benchmarking" darin, dass eine quantitativ meßbare Zielgröße endogen entsteht.

3. SWOT-Analyse

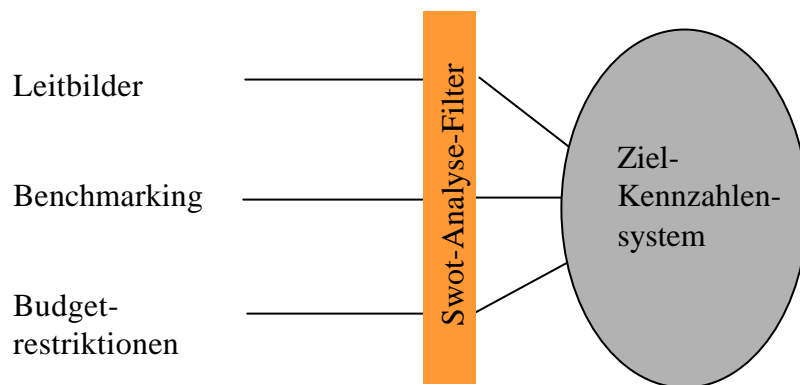
Mit Hilfe der SWOT-Analyse einer Stadt können Ziele, die für die Stadt entwickelt wurden, systematisch getestet werden. Die SWOT-Analyse verarbeitet Erkenntnisse aus dem Konzern-Zielsystem und bildet damit die Grundlage für die Entwicklung strategischer Handlungsalternativen. Eine SWOT-Analyse beginnt mit der Herleitung der kritischen Erfolgsfaktoren, die den Zielerreichungsgrad kommunaler und ökonomischer Ziele beeinflussen. Sie mündet in die Visualisierung der SKA hinsichtlich

Aufgaben bedarf einer strategischen Planung. Dafür ist eine Vision des zukünftigen Berlins unerlässlich" (Kapitel II.1., S. 6 von 48).

²¹ "Kennzahlen sind als Wettbewerbssurrogate unentbehrlich." Vgl. "Zwischenbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik", Kapitel II.5, S. 7 von 48, Berlin, Stand 17.11.2000.

der gewählten Zielgrößen und ordnete die Erkenntnisse in ein Gesamtbild der Stadt ein²². Am Ende der SWOT-Analyse steht die Entscheidung über Handlungsalternativen wie z.B. eine Veränderung der Zielgrößen und/oder eine Anpassung der strategischen Instrumente.

Ein geeigneter Betrachtungszeitraum für eine SWOT-Analyse ist der strategisch relevante Horizont, in der Regel bis zu fünf Jahre. Die Analyse sollte neben der Zeit eine zweite Dimension berücksichtigen: die Herkunft der Veränderungen, die auf die Stadt einwirken und maßgeblich die Chancen und Risiken mitbestimmen. Hier muss sowohl das Verhältnis des SKA zum “Konzern Stadt” einbezogen werden, wie das weitere Umfeld außerhalb des “Konzerns Stadt”.



4. Kennzahlensystem

Bei der Wahl der Kennzahlen sind praktische Probleme der Kennzahlenermittlung unbedingt zu berücksichtigen. Strategische Entscheidungen sind vorwärtsgerichtet. Portfoliomanagement kann daher nicht mit rückwärts gerichteten Kennzahlen betrieben werden, also Kennzahlen deren Ermittlung länger dauert als der Fakt selbst. Es ist daher besonders hilfreich wenn nicht nur für die rechtlich selbständigen Beteiligungen einer Kommune Jahresabschlüsse erstellt werden, auf die das Portfoliomanagement zurückgreifen kann. Auch für die Leistungszentren der Verwaltung, die in die SKA eingeordnet sind, sollte ein System von Kennzahlen eingerichtet sein, das regelmäßig aktualisiert wird. Hier bekommt die in Deutschland notwendige „Umstellung von Kameralistik auf Doppik“ eine erneute Dringlichkeit zugewiesen. Die optimale Lösung für einen Konzern Stadt ist die Vernetzung aller vorhandenen Informationssysteme über die Stadt. Um dies technisch zu bewältigen, ist ggf. eine Auswahlentscheidung zu treffen. Alle ausgewählten Informationssysteme sollten dann kompatibel gemacht und auf einen vergleichbaren technischen Stand gebracht werden.

In der Privatwirtschaft sind Ertragskennzahlen die üblichen Erfolgskennzahlen. Rein ertragsorientierte Beteiligungen haben jedoch heutzutage als öffentliche Beteiligungen zunehmend ein Legitimations-

²² Letztlich wird folgende Frage beantwortet: Befindet sich der “Konzern Stadt” – unter Berücksichtigung ökonomischer und kommunaler Ziele - in einem ausgewogenen finanziellen und chancen-/risikobehafteten Gleich-

problem und werden schrittweise privatisiert²³. Eine Stichprobe von Ertragskennzahlen der Beteiligungen in einem 'Konzern Stadt' dürfte daher selten zu Ergebnissen führen, die marktüblich sind. So entsteht ein Interpretationsproblem. Die Ertragskennzahlen können ohne Bezug auf die individuelle Situation der Beteiligung kaum sinnvoll analysiert werden. Das Portfoliomanagement soll aber gerade möglich sein, ohne auf die individuell unterschiedlichen Situationen der Leistungszentren eingehen zu müssen. Die Vergleichbarkeit der Kennzahlen ist unabdingbar für das Portfoliomanagement, die das Gesamtbild des "Konzerns Stadt" darstellt. So dürfte die Bedeutung von jährlichen Ertragskennzahlen im Rahmen des Portfoliomanagements des "Konzerns Stadt" eher gering sein²⁴.

Ertragskennzahlen können allerdings - in ihrer dynamischen Entwicklung betrachtet - Vorbote für Risiken oder Chancen in der Zukunft sein. Soweit sie dynamisiert sind, können Ertragskennzahlen daher ein geeignetes Instrument zur vorwärtsgerichteten Portfolioanalyse sein²⁵. Dies gilt gleichermaßen für andere klassischen Messzahlen, z.B. Mengenangaben wie: „Wieviel Arbeitslose mehr als im Vorjahr sind neu in den Arbeitsmarkt vermittelt worden? Wieviel Touristen haben zusätzlich in den Hotels übernachtet etc.?" Wenn dies für sich noch keine wertbestimmenden Faktoren sind, so können sie Indikator für wertbehaftete Entwicklungen sein, die näher zu analysieren sind.

Häufig reicht die Dynamisierung von Kennzahlen allerdings auch noch nicht. Wenn ein SKA als Erfolg zu verbuchen hat, dass zwei Prozent Unternehmen mehr angesiedelt wurden als im Vorjahr und ein anderes SKA, dass 2 Prozent Sozialhilfeempfänger mehr abgebaut wurden, so sind diese Erfolge aus Sicht der Stadt möglicherweise vollkommen unterschiedlich zu bewerten. Die Bewertung wird sich daran ausrichten, von welchem Niveau die Veränderungen ausgingen, wie weit dieser Zustand der ursprünglichen Zielvorstellung entspricht und welche Gewichtung die Zielvorstellung im strategischen Gesamtbild einer Stadt hat.

gewicht zwischen mittelbindenden und mittelfreisetzenden sowie chancenreichen und risikointensiven SKA?

²³ Soweit sie ertragreich sind bzw. bei geeignetem Management sein können, ist eine Privatisierung grundsätzlich immer möglich.

²⁴ vgl. Jürgen Brunner u.a., Value-Based Performance Management, Gabler Verlag, 1999, Portfoliosteuerung, Seite 43 ff.

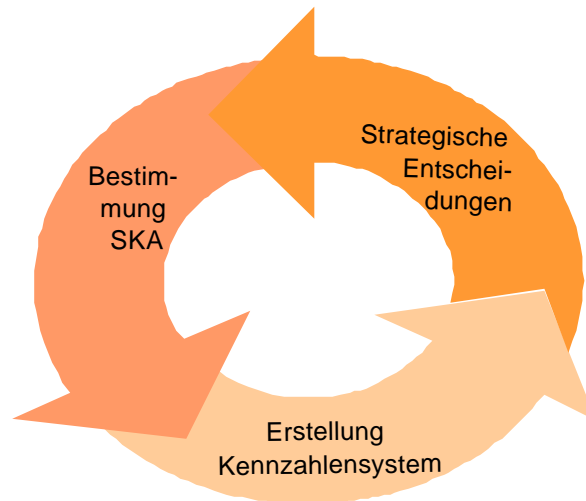
²⁵ Die dynamische Entwicklung einer geeigneten Kennzahl sollte jeweils eine eigene Kennzahl erhalten, die in die Portfolioanalyse eingeht. Aus mathematischer Perspektive ist es die 1. Ableitung eines Kennzahlenverlaufs, die in das Portfoliomanagementsystem eingehen sollte.

Die Frage nach der Entfernung von einer ursprünglichen Zielvorstellung kann mit Hilfe von Zielerreichungsgraden gemessen werden. Die Frage nach der Gewichtung der darin enthaltenen Zielvorstellungen kann dann mittels Scoring-Modell erfolgen. "Scoring" bedeutet, dass Ziele hierarchisch geordnet und gemäß dieser Einordnung numerisch bewertet werden. Das Scoring-Modell ermöglicht so die Gewichtung der für einzelne SKA ermittelten Kennzahlen mit dem Scoring-Faktor. Die Summe der gewichteten Kennzahlen ergibt dann ein Gesamtbild für den Konzern Stadt, jeweils nach unterschiedlichen Dimensionen geordnet:



5. *Strategische Entscheidungen*

Sind SKA, Ziele und Kennzahlen ermittelt, überprüft, angepasst und im Rahmen eines normierten Informationssystems aufbereitet, so ist das Portfoliomanagement bereits umfassend eingeleitet. Den letzten Schritt stellt die Beurteilung des Portfolios im Hinblick auf strategischen Entscheidungsbedarf dar. Dies bedeutet in erster Linie eine Entscheidung über Ressourcenzuteilung und Investitionspolitik innerhalb des "Konzerns Stadt". Um praktisch verwendbar sein zu können, sollte das Portfoliomanagement daher jährlich im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen durchgeführt werden bzw.



diesen vorgeschaltet sein²⁶. Die strategischen Entscheidungen, die im Rahmen des Portfoliomanagements getroffen werden und sich im verabschiedeten Haushalt widerspiegeln, müssen dann umgehend wieder in das Portfoliomodell einfließen. Diese Rückkoppelung an die Modellvariablen SKA, Zielgrößen und Kennzahlen ist unverzichtbar, um die Haushaltsberatungen auch im darauffolgenden Haushaltsjahr wieder im Sinne einer strategischen Optimierung des Konzerns Stadt unterstützen zu können.

III. Vier Thesen zum Schluss

1. Das Portfoliomanagement des „Konzerns Stadt“ darf - wie alle strukturierten Instrumente - nicht unkritisch und rein schematisch angewendet werden. Das Instrument selber muss, wie seine Ergebnisse, ständig im Fluss der externen Veränderungen eingebettet und angepasst werden. Nur so kann es seine Funktion dauerhaft erfüllen.
2. Portfoliomanagement als strategisches Steuerungsinstrument erhebt einen hohen Anspruch an die Transparenz strategischer Entscheidungen. Dies entspricht einer partizipativen Managementmethode. Die Transparenz ist Voraussetzung und Folge für Ansätze zur verstärkten Bürgerbeteiligung im Sinne eines aktivierenden Staats²⁷.
3. Auch Verwaltung und Politik profitieren von der Transparenz, die durch das Portfoliomanagement für den „Konzern Stadt“ geschaffen wird, denn das strukturierte Vorgehen unterstützt sie in dem Bemühen, alle Institutionen in diesem 'Konzern' auf die ermittelten Ziele, Instrumente und Wege zu verpflichten.
4. Das 'Portfoliomanagement für den Konzern Stadt' wird so zum zentralen Medium, in dem Kommunikationsflüsse für die Vorbereitung strategischer Änderungen zusammenfließen, um dann in zielgerichtete strategische Entscheidungen zu münden. Die Portfolioanalyse erfüllt diese Funktion, indem sie Kommunikation so effizient gestaltet, dass auch schnellen Veränderungen der Umwelt von allen Beteiligten gleichgerichtet begegnet werden kann.

* * *

²⁶ Dr. Hermann Hill, "Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung" in: "Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell", Speyerer Arbeitshefte Nr. 114, Speyer 1998.

²⁷ Der Begriff des "aktivierenden Staats" wurde insbesondere geprägt durch Gerhard Schröder und Tony Blair, "Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten", Berlin, London 1999.