

Integriertes Beteiligungs-Management für die öffentlichen Hand

von Rudolf X. Ruter und Philip von Boehm-Bezing

1. Ausgangspunkt

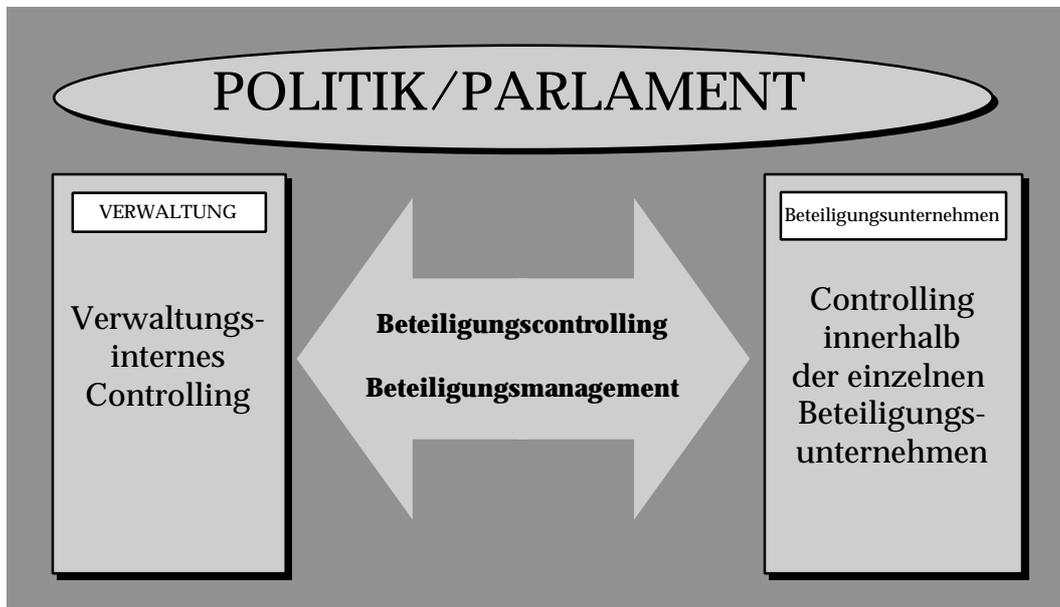
Die anhaltende Tendenz zur Ausgliederung kommunaler Leistungen in privatrechtliche Gesellschaften bzw. zur Veräußerung kommunaler Unternehmen ist aus ordnungspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht zu begrüßen. Die Privatisierungsbestrebungen sollten jedoch nicht nur unter dem Blickwinkel der allgemein schwierigen Lage kommunaler Haushalte gesehen werden, sondern vielmehr dem Ziel einer strategischen Konsolidierung der Haushalte und der nachhaltigen Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Verwaltungen dienen. In diesem Zusammenhang kommt der Allokationsoptimierung der vorhandenen öffentlichen Ressourcen - insbesondere in finanzieller und personeller Hinsicht - eine Schlüsselrolle zu.

Die öffentliche Hand muß sich zunächst von - oft investitionsintensiven - Tätigkeiten, die die Handlungsfähigkeit lähmen und keine hoheitliche Aufgaben i.e.S. darstellen, trennen. Letztlich liegt die Beweislast für den optimalen Einsatz der zur Verfügung stehenden Steuermittel allein auf seiten der öffentlichen Hand. Die daraus zwingend abzuleitende Pflicht zur Optimierung der Ressourcenallokation wird nicht zuletzt auch durch §6 HGrG deutlich unterstrichen, indem die öffentliche Hand zur Prüfung privatwirtschaftlicher Alternativen der Leistungserstellung verpflichtet wird. Darüber hinaus ist es der öffentlichen Verwaltung durch den Aufbau eines maßgeschneiderten integrierten Beteiligungsmanagements möglich, nicht nur den erforderlichen Grad an Kontrolle zu gewährleisten, sondern auch und insbesondere die Leistungsfähigkeit der Betriebe - in der Regel allein schon aufgrund der wirksameren Effizienzkontrolle - deutlich und nachhaltig zu steigern.

2. Bausteine eines Integrierten Beteiligungsmanagements

Das in der folgenden Abbildung skizzierte Konzept des integrierten Beteiligungsmanagements für die öffentliche Verwaltung beinhaltet neben dem Controlling in den Beteiligungsunternehmen ein verwaltungsinternes Controlling. Mit Hilfe eines integrierten bzw. diese Teile integrierenden Beteiligungsmanagements werden politische und wirtschaftliche Zielsetzungen

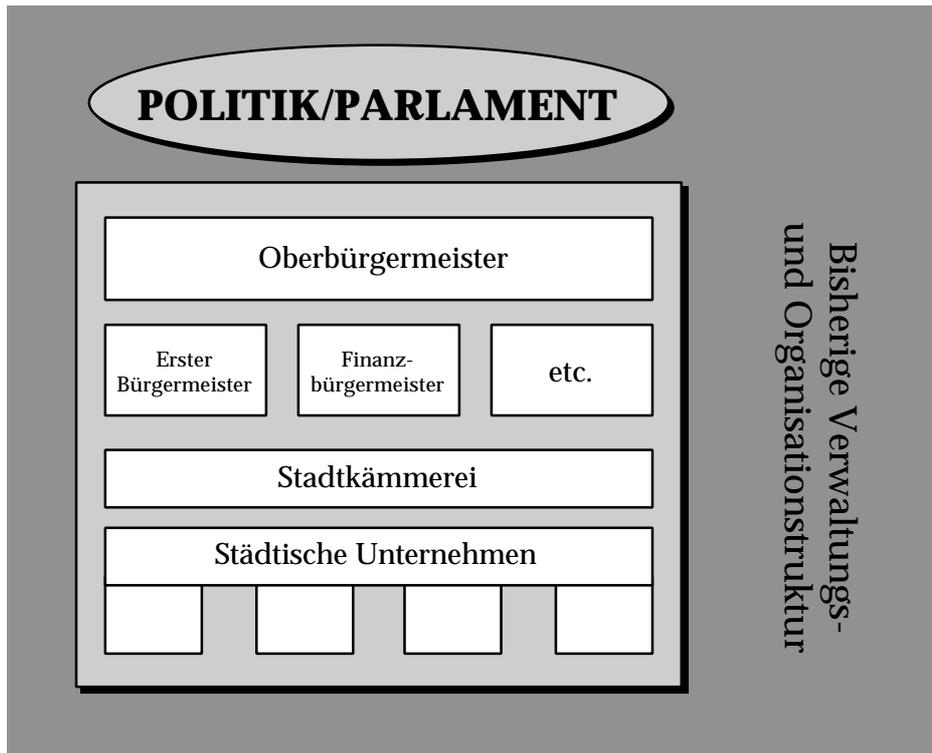
und Maßnahmen übergreifend und unter Vermeidung hoher Reibungsverluste abgestimmt und koordiniert. Der Einfluß der Politik bzw. der parlamentarischen Vertreter (Stadt- bzw. Gemeinderat) kann somit alle Bereiche gleichmäßig erreichen. Eine Über- oder Untersteuerung bestimmter Teilbereiche wird vermieden.



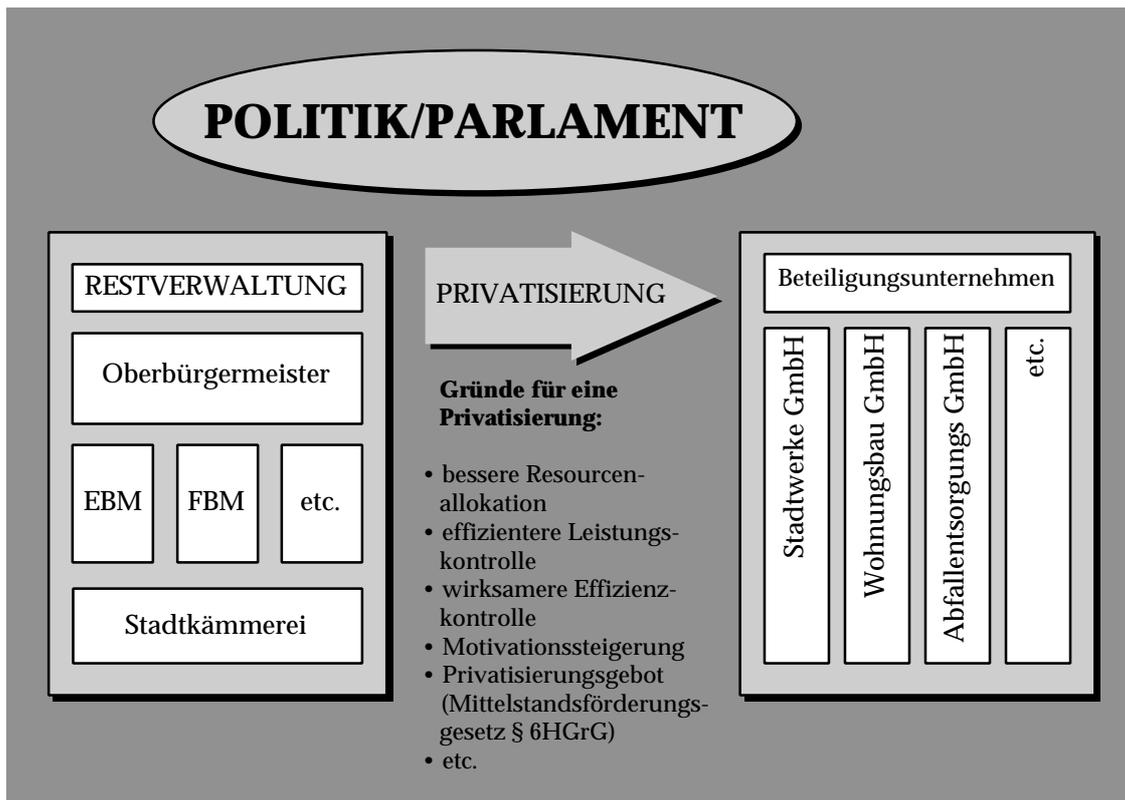
2.1 Voraussetzungen für den effizienten Einsatz von Ressourcen

Um den optimalen Einsatz der vorhandener Ressourcen, d.h. die Minimierung des Verbrauchs bzw. die Maximierung von Effizienz und Effektivität gewährleisten zu können, bedarf es einer dezentralen Steuerung der kommunalen Haushaltswirtschaft. Mit Hilfe des finanzwirtschaftlichen kameralen Rechnungswesens ist diese Aufgabe nicht zu bewältigen, da systemimmanent schon Basisdaten wie z.B. die Produktionskosten als Grundlage für die Kalkulation von Beiträgen, Gebühren und Entgelten bisher nicht zur Verfügung stehen.

Auch durch die schrittweise Ausgliederung von Teilbereichen in rechtlich unselbständige Regie- und Hilfsbetriebe bis hin zum Eigenbetrieb als selbständig wirtschaftende kommunale Einheit kann die öffentliche Hand den Anforderungen hinsichtlich einer umfassenden Kosten-, Leistungs- und Vermögensrechnung noch nicht gerecht werden.



Das öffentliche Rechnungswesen (Kameralistik) hat sich zwar im Rahmen der überall diskutierten und teilweise gelebten Verwaltungsreform in Teilbereichen der Doppik angenähert und auch das Kostenbewusstsein hat sich deutlich erhöht. Das vorhandene und in verschiedene nicht aggregierbare Rechnungswerke aufgefächerte "System" verhindert jedoch die Beurteilung der kommunalen Gesamtleistung. Durch eine fundierte Kosten- und Leistungsrechnung wäre indes gewährleistet, daß die Gesamtleistung des öffentlichen Sektors sowohl für Wähler und Bürger als auch für die Verwaltung selbst transparent würde. Die Möglichkeit zur Selbststeuerung innerhalb der Verwaltung würde ebenso entscheidend verbessert, genauso wie die Wahrnehmung der politischen Verantwortung durch den Gemeinderat durch Rückkopplung und Anpassung.



Die Privatisierung und Nutzung privatrechtlicher Rechts- und Gestaltungsformen stellt die Grundlage für die dezentrale Steuerung und für effizientes Wirtschaften dar. Dabei sollte Privatisierung - häufig als Reaktion auf das unbefriedigende Leistungsspektrum in Verbindung mit dem Preis-/Leistungsverhältnis in der ordnungspolitischen Diskussion - nicht als politisch polemischer Kampfbegriff mißverstanden werden. Vielmehr geht es bei der Privatisierung neben der Möglichkeit, Privatkapital für öffentliche Unternehmen zu gewinnen, darum, Anwendungswissen und -verhalten der privatwirtschaftlichen Produkterstellung für den öffentlichen Sektor, d.h. für Städte, Länder und den Bund nutzbar zu machen.

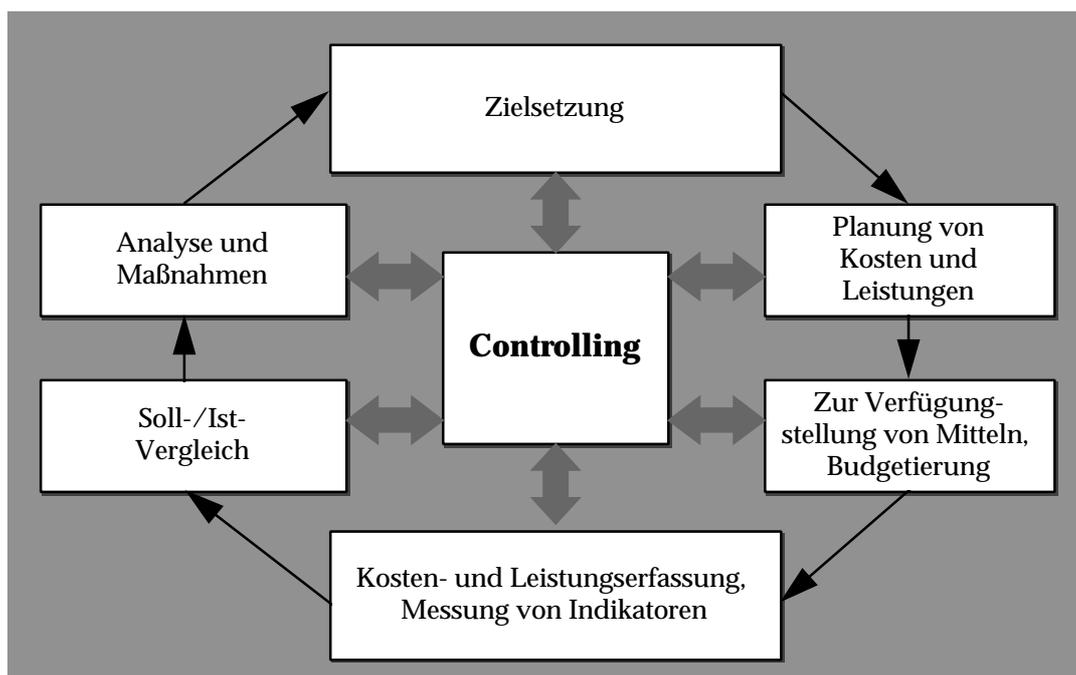
2.2 Controlling innerhalb der Beteiligungsunternehmen

Das traditionelle Controlling in Unternehmen der öffentlichen Hand, das häufig eher der Begründung der Kostenhöhe als deren Transparenz und Steuerung dient, ist wenig geeignet, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsleistung nachhaltig zu verbessern oder die Kosten dauerhaft zu senken. Darüber hinaus sind Controlling-Stellen zumeist über die gesamte öffentliche Unternehmung verteilt, ohne miteinander organisatorisch wirksam verbunden zu sein. Die koordinierende und integrierende Funktion als wesentliche Aufgabe des Controlling findet so nur unzureichend statt.

Neben der Privatisierung kommunaler Unternehmen ist es von fundamentaler Bedeutung für eine effiziente Steuerung, ein modernes Controlling im/in den Beteiligungsunternehmen zu installieren, das zumindest in der Lage sein sollte, folgende klassische Fragen zu beantworten:

- Läuft alles nach Plan oder zeichnen sich gravierende Abweichungen ab?
- Wie schlagen sich bestimmte Maßnahmen im Unternehmensergebnis nieder?
- Drückt sich die Unternehmensstrategie in konkreten Ergebnis- und Maßnahmenplänen aus?
- Mit welchen Produkten wird wieviel Gewinn erwirtschaftet bzw. Verlust verursacht?
- Wie stellt sich das betriebswirtschaftliche Ergebnis, d.h. ohne handelsrechtliche und steuerliche Verzerrung dar?

Die grundlegenden Bestandteile eines erfolgreichen Controllingkonzeptes für Beteiligungsunternehmen verdeutlicht der in der folgenden Abbildung dargestellte Controlling-Zirkel:



Für den Aufbau eines aussagefähigen Controlling ist es neben der Beachtung wesentlicher Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen - bspw. in der Leistungserbringung, der Finanzmittelbeschaffung oder dem Unternehmenszweck - zunächst wichtig, den Begriff der Wirtschaftlichkeit neu zu definieren. Anstatt durch maximale Leistung bei gegebenem Aufwand bzw. durch minimalem Aufwand bei geplanten Leistungen muß sich Wirtschaftlichkeit durch die optimale Erfüllung der Kundenerwartung bei minimalem

Aufwandsniveau auszeichnen. Dabei muß das Controlling nicht nur die verfügbaren Ressourcen, sondern auch die Ziele auf kommunaler und unternehmerischer Ebene vor Augen haben. Eine modernes Controlling sollte darüber hinaus mehr umfassen als nur Rechnungswesen und Gebührenkalkulation. Der Fokus sollte vielmehr auf der Wirtschaftlichkeitsplanung und -steuerung hinsichtlich aller Kosten und Leistungen liegen.

Das moderne Controlling stellt mit der Kosten- und Leistungsrechnung, der Planung und Budgetierung sowie über Kennzahlen und ein Berichtswesen ein wirkungsvolles Instrumentarium zur Unternehmenssteuerung zur Verfügung.



Um diese Instrumente erfolgreich, d.h. mit nachhaltigem Effekt einsetzen zu können, sind zunächst einige technische und organisatorische Voraussetzungen zu erfüllen, zu denen folgende Punkte gehören:

- Definition der Leistungen
- EDV-Unterstützung
- Erfassung und Verrechnung innerbetrieblicher Leistungen
- Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung
- Vereinbarung von Zielen
- Klare Verantwortungsabgrenzung
- Festlegung der spezifischen Informationsbedürfnisse
- Festlegung der Verdichtungsstufen
- Festlegung der Berichte
- Festlegung der wichtigsten Steuerungsgrößen
- betriebswirtschaftlich geschultes Personal

Viele Unternehmen haben bereits erfolgreich entsprechende Maßnahmen eingeleitet und erfüllen weitestgehend die genannten Voraussetzungen. Hinsichtlich der Kostenstrukturanalyse sowie der Kosten- und Leistungstransparenz bzw. der dezentralen Budgetsteuerung und -verantwortung ist ein innerbetriebliches Controlling in der Regel auch in Unternehmen der öffentlichen Hand bereits eingeführt.

2.3 Controlling innerhalb der öffentlichen Restverwaltung

Auch in der öffentlichen Verwaltung ist es ratsam, durch die Einführung einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung sowie eines ausgebauten Controllinginstrumentariums Ineffizienzen und Steuerungsdefizite zu vermeiden. Steuerungsdefizite entstehen z.B. durch die Kostenartenbewirtschaftung, wodurch eine Kostenverantwortung auf der Ebene der Organisationseinheiten bzw. Kostenstellen verhindert wird. Da es häufig nicht möglich ist, die Kosten einer Organisationseinheit bzw. einer dort erbrachten Leistung zu erfassen, können auch eventuelle Überlegungen in Richtung Fremdvergabe/Privatisierung kostenseitig kaum fundiert werden.

Darüber hinaus verhindert das Fehlen einer organisationsbezogenen Kostenverantwortung die Vorgabe von Kosten- bzw. Erlöszielen als Steuerungsgröße für die sparsame Inanspruchnahme der verfügbaren Ressourcen. Verstärkend wirkt hier die derzeitige am Maximalprinzip orientierte Budgetplanung.

Eine dezentrale Verantwortung im Sinne kleiner, selbststeuernder Einheiten führt überdies im Gegensatz zur aufwendigen Fremdkontrolle zu nicht zu vernachlässigenden Motivationseffekten.

Ein Controlling in der öffentlichen Verwaltung muß folgende Bausteine umfassen:

- Kostenrechnung, die zusätzlich zu Kostenarten (welche Kosten fallen an?) auch Kostenträger (für welche Leistungen fallen Kosten an?) berücksichtigt.
- Führungsorientiertes Planungs- und Budgetierungssystem, das zentrale Planungsziele vordefiniert, daran anschließend einen dezentralen Planungsprozeß in den Organisationseinheiten anstößt und die entstehenden Teilplanungen koordiniert.
- Empfängerorientiertes Berichtswesen, das frühzeitig Plan-Ist-Abweichungen signalisiert, die spezifischen Informationsbedürfnissen der jeweiligen Führungsebenen berücksichtigt und besondere Trends hervorhebt sowie bewertet.
- Integriertes DV-System mit Schwerpunkt auf der Kostenrechnung, das die Grundvoraussetzung darstellt, um die o.g. Bausteine effizient realisieren und betreiben zu können.

Die Einführung des verwaltungsinternen Controlling sollte schrittweise vorgenommen werden.



In einem ersten Schritt ist die Ist-Analyse zur Kostenrechnung (insbesondere unter Einbezug der bestehenden Erfolgs- und Finanzkonten) mit der Soll-Konzeption, die in enger Abstimmung mit den Führungsebenen zu erarbeiten ist, in einem Controllingkonzept für die jeweilige Verwaltungseinheit zusammenzufassen. Insgesamt ist ein einheitliches Controllingverständnis in der Organisation aufzubauen und Klarheit darüber zu schaffen, was Controlling kann und was es nicht kann bzw. was damit erreicht werden soll.

Im zweiten Schritt muß das Controlling in die bestehende Strukturorganisation eingebunden werden, wobei Kompetenzen und Weisungsbefugnisse ebenso zu klären sind wie die fachliche und disziplinarische Unterstellung. Bereits in dieser frühen Phase sollte die zentrale bzw. dezentrale Wahrnehmung der Controllingaufgaben organisiert und die künftigen Controlling-Mitarbeiter ausgewählt werden.

Im Rahmen der Einführung der managementorientierten Kostenrechnung ist zunächst die vorhandene Kontenstruktur detailliert zu analysieren. Darauf aufbauend können betriebswirtschaftliche Kostenarten und Kostenstellen definiert werden und auf dessen Basis "Verwaltungsprodukte" erfaßt werden. Erst nach diesen Schritten ist es möglich, die erbrachte Verwaltungsleistung fundiert zu beurteilen und über kostendeckende Gebühren, Fremdvergabe von Leistungen bzw. Ausgliederung etc. zu entscheiden. Ziel dieses Schrittes ist es, die Ist-Situation der jeweiligen Verwaltungseinheit hinsichtlich der Kosten und Erlöse vollständig, detailliert und zeitnah abbilden zu können.

Als nächster Schritt ist der Aufbau eines integrierten Planungs- und Budgetierungssystems in Angriff zu nehmen, so daß die jeweiligen Verwaltungseinheiten über ein geschlossenes Planungssystem, das sich aus einzelnen miteinander verzahnten Teilplänen zusammensetzt, sowie über einen dokumentierten verbindlichen Planungsablauf verfügen. Der Aufbau des Systems kann wie folgt schematisiert werden:

Aufbau eines integrierten Planungs- und Budgetierungssystems	
→ Festlegung des prinzipiellen Planungsablaufs	<ul style="list-style-type: none"> ○ welche Pläne bis zu welchem Termin? ○ Planungskalender
→ Bestimmung relevanter Einzelpläne	<ul style="list-style-type: none"> ○ welche Pläne existieren/sind notwendig? ○ z.B. Erlös-, Beschaffungs-, Investitions-, Finanz-, Gemeinkostenpläne usw.
→ Festlegung der Planungsinhalte, des Detaillierungsgrades sowie der Planungszusammenhänge	<ul style="list-style-type: none"> ○ welcher Plan beinhaltet welche Information? ○ wie differenziert wird geplant? ○ welche Abhängigkeit besteht zwischen den einzelnen Plänen?
→ Entwurf unterstützender Planungsformulare	<ul style="list-style-type: none"> ○ Planungsleitfaden ○ Planungshandbuch
→ Festlegung der Rolle des Controlling im Planungsprozeß	<ul style="list-style-type: none"> ○ Controller als Planungs Koordinator ○ Führungskräfte der Verwaltung als Planungsverantwortliche

Als weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem umfassenden Controllingkonzept ist die Installation eines empfängerorientierten Berichtswesens zu nennen. Dabei geht es in erster Linie

darum, daß alle Verantwortlichen zeitnah mit den für sie relevanten Informationen versorgt werden, um auf dieser Basis fundiert entscheiden zu können. Hierzu ist es zunächst erforderlich, daß für jeden Berichtsempfänger die relevanten Informationen definiert werden und die für die Datenlieferung und -aufbereitung Verantwortlichen festgelegt werden. Das pyramidenförmig (Informationsverdichtung) aufzubauende Berichtswesen sollte auf allen Ebenen immer Wertgrößen in den Dimensionen Plan, Ist und Abweichung sowie die Erwartung zum Jahresende beinhalten.

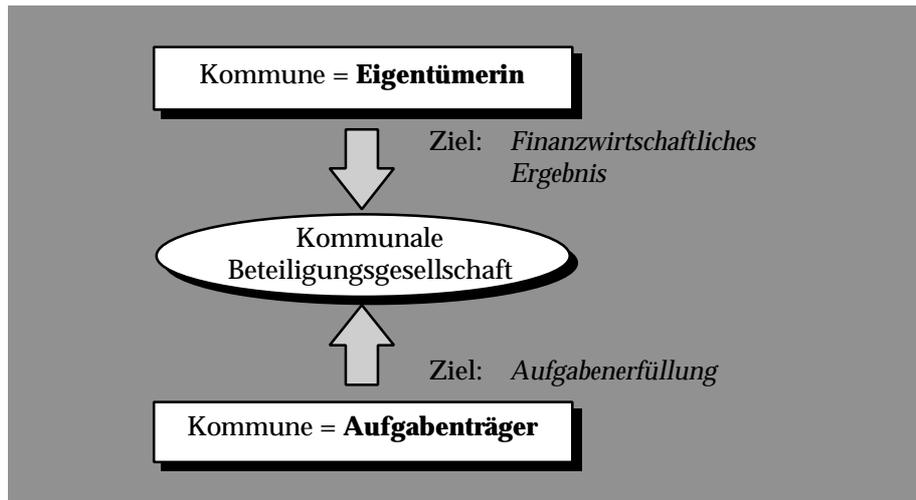
Als letzter nicht zu vernachlässigender Schritt sollten die Controllingmitarbeiter ihren Kenntnissen und Aufgaben entsprechend geschult und darüber hinaus möglichst früh in die Projektarbeit involviert werden. Dabei ist wichtig, daß das Verständnis für Sinn und Zweck der Controllinginformationen und für die resultierenden Anforderungen an Führungskräfte und Mitarbeiter gestärkt wird. Ein kompetentes Controlling-Team der Verwaltung kann die laufenden Controllingaufgaben selbständig wahrnehmen. Sowohl Mitarbeiter als auch Führungskräfte wissen, wie sie künftig durch Controlling unterstützt und welche Informationen/Serviceleistungen abgefragt werden können.

Während der schrittweisen Implementierung bietet es sich an, bereits eine Grobselektion in Frage kommender Softwarelösungen auf Basis von Leistungsbeschreibungen vorzunehmen und diese dann abschließend zu installieren.

2.4 Beteiligungs-Controlling/Beteiligungs-Management

Durch die Privatisierung kommunaler Unternehmen werden, wie die Praxis zeigt, insbesondere zusätzliche Leistungs- und Wirtschaftlichkeitspotentiale von Unternehmen aufgedeckt und realisiert. Dies ist in erster Linie auf erhöhte Entscheidungs- und Wirtschaftsbefugnisse der Verantwortlichen sowie auf den Wegfall bindender Vergabebestimmungen und des öffentlichen Personalrechts zurückzuführen.

Als besonders wichtig wird darüber hinaus die operativ wirkungsvollere Handlungsfähigkeit bei Erhaltung von kommunalpolitischer Verantwortung der Gemeinden bzw. ihrer Gremien erachtet. Die öffentlich-rechtliche Aufgabenerfüllung mit Hilfe privatwirtschaftlicher Organisationsformen kann aber auch zu Konflikten insbesondere im Rahmen der Zieldefinition führen. Die Ziele der Kommune als Eigentümerin einer Beteiligungsgesellschaft bezüglich des finanzwirtschaftlichen Ergebnisses können durchaus konträr zu den Zielen hinsichtlich der Aufgabenerfüllung sein.

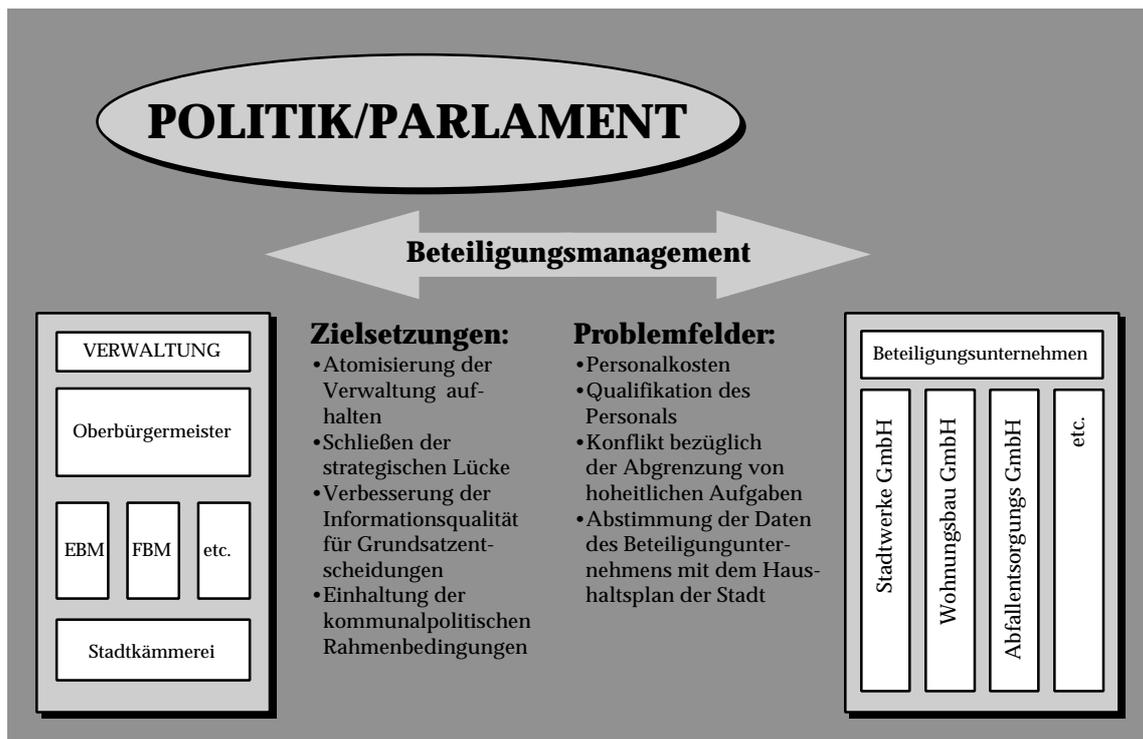


Derartigen Zielkonflikten sollte über einen wirkungsvolleren Zielbildungsprozeß, wie er in der folgenden Abbildung skizziert ist, entgegengewirkt werden.



Auch könnte befürchtet werden, daß es langfristig durch anhaltende Gründungen von Beteiligungsgesellschaften zu einer Atomisierung der Verwaltung kommt, d.h. daß für die örtliche Gemeinschaft wichtige Entscheidungen u.U. nicht mehr von gewählten Stadtverordneten gefällt werden könnten, sondern von einer wachsenden Anzahl von Unternehmen bestimmt würden, die zwar nominell der Stadt zuzurechnen sind, faktisch aber selbständig und damit nicht kontrollierbar sind. Ziel eines integrierten Beteiligungsmanagements muß es daher sein, ein Steuerungsinstrument für das Unternehmen Stadt mit allen

Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, das sowohl der politischen Verantwortung der Stadtverordneten Rechnung trägt als auch höchstmögliche unternehmerische Flexibilität gewährleistet. Sofern das Konzept des Beteiligungsmanagements realisiert werden soll, ist es aufgrund der Verschiedenheit der Rahmenbedingungen in den Städten unerlässlich, die Konzeption und Implementierung maßgeschneidert und auf die Gegebenheiten des Einzelfalls angepaßt durchzuführen.



Neben den in der obigen Abbildung genannten Zielen ist es die Aufgabe des Beteiligungsmanagements, im Rahmen effizienterer Gestaltung der Ressourcenallokation und verbesserter Informationsqualität für Grundsatzentscheidungen die bestehenden Verantwortungsbereiche und -aufgaben unter Berücksichtigung aller kommunalpolitischen Rahmenbedingungen auszubalancieren. Voraussetzung ist selbstverständlich, daß die Selbständigkeit und Verantwortung der Geschäftsführung und die Qualifizierung des Managements stets gewährleistet sind. Die Implementierung eines integrierten Beteiligungsmanagements wird in der Regel - wie bei allen Neuerungen in jedem politischen oder wirtschaftlichen Bereich - nicht ohne Schwierigkeiten ablaufen. Für die konsequente Einführung und damit für den Erfolg ist nicht zuletzt die Standfestigkeit der beteiligten Personen maßgeblich, da weder eine rechtliche noch gesetzliche Verankerung eines institutionalisierten Beteiligungsmanagements vorhanden ist. Die Einbindung der Beteiligungsunternehmen in die vom Gemeinderat verfolgten kommunalpolitischen Ziele und Leitbilder kann ebenso Schwierigkeiten bereiten, wie die

Koordination der Eckdaten für die Wirtschaftspläne der Beteiligungsunternehmen mit den nicht zeitgleich vorliegenden Daten für den kommunalen Haushalt.

Die Antwort auf diese typischen und weitere, vorrangig operative Problemfelder ist neben dem Engagement der Beteiligten die spezifisch auf die Kommune zugeschnittene Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements.

Der zeitlich und inhaltlich überschaubar zu haltende Implementierungsprozeß beginnt sinnvollerweise mit einer Ist-Analyse, über die mögliche Schwachstellen lokalisiert werden und darauf aufbauend ein Soll-Konzept erarbeitet wird.

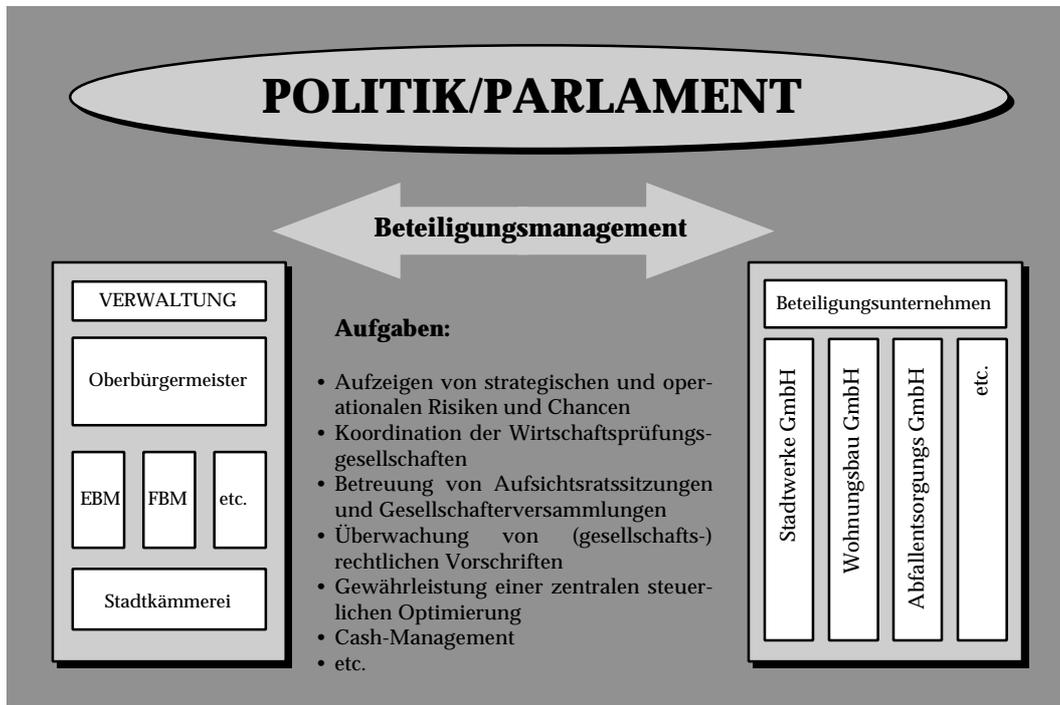
Der im folgenden dargestellte Maßnahmenkatalog ist von ARTHUR ANDERSEN WPG StBG mbH, Niederlassung Stuttgart in dieser Form bereits in einer mittelgroßen Stadt erfolgreich umgesetzt worden und soll beispielhaft die Implementierungsschritte auf dem Weg zu einem Beteiligungsmanagement veranschaulichen.

Maßnahmenkatalog zur Implementierung eines Beteiligungsmanagements

- Ausschreibung und Bewerberauswahl für die Stabstelle *Beteiligungsmanager(in)*
- Ist-Aufnahme von Organisation, Zusammenwirken und Umfeld der Beteiligungsunternehmen sowie der Stadt
- Ausarbeitung von Interviewplänen und Durchführung der Interviews mit den Verantwortlichen der Kommunalverwaltung und der Beteiligungsunternehmen
- Analyse der Planungsabläufe, -instrumente, -dokumentation und -zusammenführung zum Haushaltsplan
- Erarbeitung eines Planungs- und Controllingkonzeptes und Erstellung einer Stellenbeschreibung
- Festlegung von Standards für die von den Beteiligungsunternehmen einzureichenden Informationen
- Aufbau eines PC-gestützten Beteiligungs-Berichtswesens mit Kennzahlen aus der Betriebswirtschaftslehre und Plan-/Ist-Vergleichen
- Erstellung eines Zwischenberichts, welcher über das laufende Wirtschaftsjahr der Beteiligungsunternehmen Informationen liefert sowie Präsentation vor dem Verwaltungsausschuß des Gemeinderates der Stadt
- Erstellung eines Beteiligungsberichts auf Basis der Einzelabschlüsse der Beteiligungsunternehmen
 - ⇒ geprüfte Einzelabschlüsse der Jahre n und n+1
 - ⇒ Wirtschaftspläne der Jahre n+2 und n+3
 - ⇒ Konsolidierung der Einzelabschlüsse zum Konzernabschluß des Unternehmens Stadt
- Präsentation des Beteiligungsberichtes vor dem Gemeinderat der Stadt

Die erforderlichen Systeme, Organisationsabläufe und die EDV-Unterstützung lassen sich nur in Händen qualifizierter Personen sinnvoll verwenden. Die falschen Werkzeuge und/oder

nicht ausreichend qualifizierte Anwender führen meist zu größerem Schaden und sind letztendlich teurer als ein später ohnehin zu konsultierender Fachmann.



Die zentrale Aufgabe eines Beteiligungsmanagers liegt zunächst darin, die vorhandenen Instrumente zur Erfassung operativer und strategischer Chancen und Risiken und für ein daraus abzuleitendes Stärke-/Schwächeprofil besser zu nutzen und entsprechend zu koordinieren. Hinzu kommt die Koordination der involvierten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie der oftmals stark verbesserungswürdigen Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsrat und Wirtschaftsprüfer. Im allgemeinen sollte ein Beteiligungsmanager bzw. Beteiligungscontroller sein Wissen, nicht zuletzt aufgrund holistischer steuerlicher und finanzwirtschaftlicher Optimierungsmöglichkeiten, interdisziplinär, d.h. in möglichst vielen Bereichen der Verwaltung nutzbringend einsetzen. Dazu gehört das Erarbeiten und Einsetzen eines aussagekräftigen Kennzahlensystems ebenso wie die fachbereichsübergreifende Planung und Koordination vorhandener Ressourcen. Darüber hinaus ist es wesentlich, den Controlling-Gedanken in die einzelnen Verwaltungsbereiche zu übertragen, um Entscheidungsgrundlagen für weitere Beteiligungsunternehmen im Sinne einer echten Public-Private-Partnership vorzubereiten.

Als natürliches Nebenprodukt der Arbeit des Beteiligungsmanagers fällt der EDV-gestützte Beteiligungsbericht mit aussage- und analysefähigen Strukturdaten an, die zur notwendigen Gesamtsteuerung herangezogen werden können. Der Bericht, der detaillierte und erläutere

Kennzahlen sowohl zum Unternehmen "Stadt" als auch zu einzelnen Beteiligungsunternehmen beinhalten sollte, informiert den Gemeinderat, die Verwaltungsspitze, aber auch für die Öffentlichkeit ausführlicher und umfassender als bisher über Beteiligungen und Beteiligungsgesellschaften sowie über ihre wirtschaftliche Betätigung und die finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt. Zu den wichtigsten Kennzahlen gehören:

Wichtige Kennzahlen zur Lagebeurteilung:

- | | |
|--|--|
| <input type="radio"/> Umsatzerlöse | <input type="radio"/> Betriebsergebnis |
| <input type="radio"/> Anzahl der Mitarbeiter | <input type="radio"/> Finanzergebnis |
| <input type="radio"/> Personalkapazität | <input type="radio"/> operatives Geschäftsergebnis |
| <input type="radio"/> Umsatz pro Vollkraft | <input type="radio"/> Umsatzrendite |
| <input type="radio"/> Personalaufwand | <input type="radio"/> Zuschüsse |
| <input type="radio"/> Personalkosten pro Vollkraft | <input type="radio"/> Jahresüberschuß |
| <input type="radio"/> Sachinvestitionen | <input type="radio"/> Bilanzsumme |
| <input type="radio"/> Abschreibungen | <input type="radio"/> Eigenkapitalquote |

Die Implementierung eines integrierten Beteiligungsmanagements bedarf der individuellen Abstimmung von Methoden und Werkzeugen auf die spezifischen kommunalen Verhältnisse und sollte zielgerichtet und strukturiert - tunlichst mit Unterstützung erfahrener und objektiver Dritter - angegangen werden. Auf der anderen Seite sind viele Methoden und Werkzeuge bereits entwickelt und vielfach erprobt bzw. befinden sich momentan in der Pilotphase. Diese Erfahrungen sollten im interkommunalen Erfahrungsaustausch genutzt werden.

3. Ausblick

Ein bedarfsgerechtes Beteiligungsmanagement muß ständig weiterentwickelt werden, um einerseits den wechselnden und wachsenden Anforderungen der Kommunen bei sich verschärfender Haushaltssituation und andererseits den im zunehmenden Wettbewerb stehenden Beteiligungsunternehmen gerecht werden zu können. Neben der Kosten- und Kundenorientierung wird für die zu bewältigenden kommunalen Aufgaben ein hohes Maß an Kreativität und Innovationsbereitschaft notwendig sein. Energien und Ziele sind daher zu bündeln, so daß es in Zukunft wichtiger denn je sein wird, ein gemeinsames Ziel- und Steuerungssystem zwischen Restverwaltung, Beteiligungsunternehmen und Beteiligungsmanagement zu erhalten. Die Grundlage hierfür ist einerseits ein fachbereichsübergreifender verstärkter Gedanken- und Erfahrungsaustausch der Controller im Sinne eines integrativen Controlling-Ansatzes sowie die Vereinheitlichung von Methoden und Instrumenten mit dem

übergeordneten Ziel, über eine einheitliche kosten- und kundenorientierte Steuerung und interkommunale Qualitätsvergleiche eine Steigerung der Verwaltungseffizienz und -effektivität zu erreichen.

Bisherige Veröffentlichungen der Autoren zu Themen der öffentlichen Hand:

Ruter, Rudolf X.:

Das Weisungsrecht der Kommunen unter besonderer Berücksichtigung des Beteiligungs-Controllings - Die Herren der GmbH sind nicht die Geschäftsführer, in: BWGZ, 24/1994, S. 808-809

Henke, Hans Jochen; Ruter, Rudolf X.:

Die Einführung eines qualifizierten Beteiligungsmanagements für das 'Unternehmen Stadt Ludwigsburg', in: der gemeindehaushalt, 7/1995, S. 149-155

Ruter, Rudolf X.:

Die Flucht ins Privatrecht fordert neues Denken in den Städten - Beteiligungsmanagement soll Einfluß sichern, in: Handelsblatt vom 24.10.1995

Harder, Nils; Ruter, Rudolf X.:

Die Mitglieder einer GmbH mit öffentlich-rechtlichem Anteilseigner - ihre Rechte und Pflichten, in: GmbH-Rundschau, 11/1995, S. 813-816

Ruter, Rudolf X.; Schuhknecht, Rainer:

Das Weisungsrecht der Kommunen in Baden-Württemberg gegenüber ihren Eigengesellschaften in der Rechtsform der GmbH, in: BWGZ, 12/1995, S. 323-325

Bacher, Albrecht; Ruter, Rudolf X.:

Jahresabschluß in Kommunalbetrieben: Zielsetzung, Planung und Organisation, in: Bürgermeisterhandbuch, Kapitel 5-4.3, S. 1-19, Kognos-Verlag, Stadtbergen

Bacher, Albrecht; Ruter, Rudolf X.:

Praktische Maßnahmen zur Effizienzsteigerung des Jahresabschlusses, in: Bürgermeisterhandbuch, Kapitel 5-4.3, S. 20-46, Kognos-Verlag, Stadtbergen

Ruter, Rudolf X.:

Controlling öffentlicher Gesellschaften - Beteiligungsmanagement und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Verwaltungsmanagement, erscheint im September 1996, Raabe-Verlag, Stuttgart

Boehm-Bezing, Philip von; Ruter, Rudolf X.:

Privatisierung - polemische Kampfformel oder zweckmäßiger Ansatz?, erscheint demnächst