

**BETEILIGUNGSMANAGEMENT IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG:**

## **EFFIZIENTER RESSOURCENEINSATZ UND UNTERNEHMERISCHES HANDELN**

von Rudolf X. Ruter und Hans-Georg Welz

Privatisierung ist noch immer das Gebot der Stunde: Je knapper das Geld in den Kommunen wird, umso dringender stellt sich vielen Stadt- und Gemeinderäten die Frage, welche Leistungen die öffentliche Hand in Zukunft noch erbringen will – und kann. Grundsätzlich sollten Kommunalpolitiker die materielle Privatisierung prüfen, also die komplette Übertragung der jeweiligen Leistung an Private. Oft ist das gegenüber der rein formellen Privatisierung – bei der lediglich die Abteilung bzw. der städtische Eigenbetrieb in die Privatrechtsform überführt wird, der Staat aber Eigentümer bleibt – die bessere Lösung. Für diese öffentlichen Beteiligungen, die politisch gewollt sind, sollten die Kommunen ein maßgeschneidertes Beteiligungsmanagement aufbauen, um einen effizienten Einsatz der Ressourcen zu gewährleisten. ARTHUR ANDERSEN Stuttgart hat dies in einer mittelgroßen Stadt bereits erfolgreich umgesetzt.

Oberstes Ziel eines Beteiligungsmanagements ist es, mehr unternehmerisches Denken und Handeln in den städtischen Betrieben zu etablieren und die Ergebnisse der städtischen Wirtschaftstätigkeit auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu beurteilen. Da das kammerale Rechnungswesen die Produktionskosten öffentlicher Güter nicht ausweist, sollten die Entscheidungsträger nicht-hoheitliche Leistungen, die weiterhin

von der öffentlichen Hand erbracht werden, in privatrechtliche Unternehmensformen ausgliedern. Das erhöht nicht nur die Flexibilität bezüglich Personal- und Besoldungsentscheidungen, sondern liefert durch das doppelte Rechnungswesen auch die notwendigen Kennzahlen, um die wirtschaftliche Leistung des Betriebs beurteilen zu können.

Konflikte sind dennoch vorprogrammiert: Ist die Kommune auf der einen Seite als Aufgabenträger an einer optimalen Aufgabenerfüllung interessiert, strebt sie auf der anderen Seite als Eigentümer ein gutes finanzwirtschaftliches Ergebnis an (vgl. Abb. 1). Folgen die Entscheidungsträger dem Modell eines kommunalen Zielbildungsprozesses, werden diese Konflikte möglichst gering gehalten. Nach diesem auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbauenden Modell leitet jede Ebene die sie betreffenden Ziele ab (vgl. Abb. 2): Vom Stadtrat als oberstem Gremium, der die kommunalpolitischen Ziele formuliert, bis hin zu den Abteilungsleitungen, die die operativen Ziele ableiten und für deren Durchführung sorgen.

Ein maßgeschneidertes Beteiligungsmanagement verfolgt im wesentlichen folgende Ziele:

- Atomisierung der Verwaltung aufhalten: Die „Flucht“ in Privatrechtsformen ist nicht mehr aufzuhalten. Zu Recht wird daher befürchtet, daß wichtige Ent-

scheidungen eines Tages nicht mehr von den durch Wahl legitimierten Stadträten, sondern von den Leitungen der Unternehmen getroffen werden, die nominell zwar der Stadt gehören, de facto aber selbständig und daher unkontrolliert handeln.

- Schließen der strategischen Lücke: Einerseits muß die unternehmerische Beweglichkeit erhalten bleiben, andererseits die politische Verantwortlichkeit der Kommunalpolitiker gewährleistet sein. Ein Beteiligungsmanagement hilft dabei, Soll/Ist-Abweichungen aufzuzeigen und entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

- Effizienter Einsatz der Ressourcen: Durch die Verbesserung der Informationsqualität (Kennzahlen) wird die Verwendung der eingesetzten Ressourcen effizienter, zumindest aber transparent.

Bei der Verwaltung von Beteiligungen gibt es eine Reihe von Schwierigkeiten: Zunächst ist das Wissen innerhalb der Verwaltung über Maßstäbe zur Beurteilung wirtschaftlicher Verhaltensweisen bislang wenig ausgeprägt. Es fehlt ein zentralisiertes Wissen über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungsunternehmen und damit auch ein Frühwarnsystem bei Fehlentwicklungen. Weiter kommt es zu Interessenkonflikten zwischen der Kommune und den Beteiligungen, die zudem nicht in die vom Gemeinderat verfolgten

kommunalpolitischen Ziele eingebunden sind.

Um die genannten Schwierigkeiten zu beseitigen und die Ziele zu erreichen, kann ein Beteiligungsmanagement die Lösung sein, sofern es maßgeschneidert und unter Mitwirkung von erfahrenen Beratern auf die jeweilige Kommune angepaßt wird. Der Implementierungsprozeß wird dabei in die „klassischen“ drei Phasen unterteilt:

- Ist-Analyse
- Schwachstellen-Analyse
- Erarbeitung eines Soll-Konzepts

Beispielhaft seien folgende Maßnahmen genannt:

- Die Stabsstelle Beteiligungsmanagement nimmt eine Ist-Aufnahme bezüglich Organisation, Zusammenwirken und Umfeld aller Beteiligungsunternehmen sowie der Stadt selbst vor.
- Analyse der Planungsabläufe, -instrumente, -dokumentation und -zusammenführung zum Haushaltsplan.
- Erarbeitung eines Planungs- und Controllingkonzepts und Festlegung von Informationsstandards
- Aufbau eines PC-gestützten Berichtswesens mit aussagekräftigen Kennzahlen
- Erstellung eines Beteiligungsberichts und Präsentation vor dem Gemeinderat

In den meisten Fällen ist es notwendig, die Stabsstelle eines Beteiligungsmanagers neu zu

schaffen und qualifiziert zu besetzen. Zentrale Aufgaben – neben den bereits genannten – sind etwa das Aufzeigen von strategischen und operationalen Risiken und Chancen, die Koordination der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die Überwachung der gesellschaftsrechtlichen Vorschriften sowie die steuerliche Optimierung. Das zu installierende Berichtswesen muß ein Kennzahlssystem enthalten, das mehr als nur die Entwicklung der Kosten enthält. Dazu gehören ebenso Angaben über die Ausgaben und Leistungen, über Verwaltungstatbestände und Fallzahlen. Als Nebenprodukt der Arbeit des Beteiligungsmanagers entsteht der Beteiligungsbericht, der in einheitlicher Darstellung die Kennzahlen, die zusammengefaßten Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen der Beteiligungen aufführt. Auch über die Einhaltung der Planzahlen des laufenden Wirtschaftsjahres (Plan/Ist-Vergleich) gibt der Bericht Auskunft. So dient er als Grundlage, um Steuerungsdaten wie etwa Zuschüsse der Stadt vorzugeben und zu kontrollieren.

Beispielhaft sind im folgenden die Kennzahlen zur wirtschaftlichen Lagebeurteilung einer mittelgroßen Stadt aufgeführt.

- Umsatzerlöse
- Anzahl der Mitarbeiter
- Personalkapazität
- Umsatz pro Vollkraft

- Personalaufwand
- Personalkosten pro Vollkraft
- Sachinvestitionen
- Abschreibungen
- Betriebsergebnis
- Finanzergebnis
- operatives Geschäftsergebnis
- Umsatzrendite
- Zuschüsse
- Jahresüberschuß
- Bilanzsumme
- Eigenkapitalquote

Somit können alle wirtschaftlichen Betätigungen in einer einheitlich zusammengefaßten Jahresbilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, dem Konzernabschluß Unternehmen Stadt, dargestellt werden. Ist erst ein operatives Beteiligungscontrolling eingeführt, fällt der Schritt hin zum strategischen Controlling nicht mehr schwer, welches direkt beim Oberbürgermeister angesiedelt werden sollte.

Für weitere Informationen zum Thema wenden Sie sich bitte an:

*Rudolf X. Ruter*  
*Geschäftsführender Gesellschafter*  
**ARTHUR ANDERSEN**  
*Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft mbH*  
 Augustenstr. 7  
 70178 Stuttgart  
 Telefon 0711/61 40-106  
 Telefax 0711/61 40-149

Info:

Die Wirtschaftsseminare Frankfurt GmbH veranstaltet vom 22. bis 24. Februar 1999 einen Intensivkurs über Controlling in Kommunen, der öffentlichen Verwaltung und der kommunalen Betriebe. Referenten aus Wissenschaft und Praxis führen in Diskussionen und Workshops in das komplette Instrumentarium des Control-

ling ein. Durch die begrenzte Teilnehmerzahl ist sowohl intensives Arbeiten mit den Referenten wie auch ein Erfahrungsaustausch garantiert. Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an:

Christine Knoch, Tel. 06196/997-203.