

## Beteiligungsmanagement: Überlebensfrage für Städte und Gemeinden

von Roman Schneider

Bis vor wenigen Jahren beschränkte sich die wirtschaftliche Betätigung der meisten Kommunen – von einigen Ausnahmen abgesehen – auf eine übersichtliche Zahl von Eigenbetrieben, zumeist im Bereich der Daseinsvorsorge. Wurden zunächst insbesondere Tätigkeiten in den Randbereichen der Verwaltung, wie etwa das Gebäude- und Fuhrparkmanagement oder die Grünanlagenpflege, ausgegliedert, so macht heute die Auslagerungs- und Privatisierungswelle auch vor typischen Kernbereichen der Verwaltung wie Kulturämtern oder Sozialverwaltungen keinen Halt mehr. Die Aufgaben werden in aller Regel auf (Eigen-)Gesellschaften in Privatrechts-

### SO-Service

Städte und Gemeinden in Deutschland erleben die schlimmste Finanzkrise seit Jahrzehnten. Kommunale Wirtschaftspolitik erhält einen immer größeren Stellenwert. Die SO wird deshalb künftig – als besonderer Service für die der CDA angehörenden Ratsmitglieder – regelmäßig Fachbeiträge zu ausgewählten wirtschaftspolitischen Themen veröffentlichen. In dieser Ausgabe: Wie organisiere ich ein städtisches Beteiligungsmanagement.

form übertragen, da man sich hier von einem Schub in Richtung von mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit verspricht.

Die Kommunen und Städte nutzen die Privatrechtsform aber nicht mehr allein für die Wahrnehmung der klassischen Aufgaben der Kernverwaltung und der Daseinsvorsorge, sondern erschließen sich darüber hinaus mitunter völlig neue Betätigungsfelder. Im Bereich der so genannten energienahen Dienstleistungen beispielsweise ist dies auf Grund der Nähe zu dem traditionellen Kommunalgeschäft der Energieversorgung noch nachvollziehbar. Doch die Fantasie kennt kaum noch Grenzen. Bislang einzigartig und wohl die Krönung an Kreativität und Unternehmergeist ist die kommunale Gründung eines Software-Unternehmens – in Indien! Ungeachtet der hiermit verbundenen Probleme des kommunalen Wirtschaftsverfassungsrechts ist festzustellen: die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen – ob auf dem Gebiet der Kernverwaltung oder in neuen Geschäftsfeldern – nimmt drastisch zu. Zumindest, was den Umfang der Beteiligungen angeht, ist der „Konzern Stadt“ für fast alle mittelgroßen und großen Kommunen Realität geworden. Das wirtschaftliche Engagement der Kommunen findet aber nicht nur Zustimmung. Die mit der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen verbundenen Risiken, so die Privatisierungsgegner, seien angesichts

der finanziellen Größenordnungen der kommunalen Beteiligungen erheblich, und bisweilen müsse bezweifelt werden, ob die Kommunen den steigenden Anforderungen in personeller und organisatorischer Hinsicht gewachsen sind. Schließlich gehöre der Umgang mit Managementmethoden und -instrumenten bislang nicht zu den vornehmlichen Aufgaben von Politikern und Verwaltungsmitarbeitern. Und mit Blick auf die Eroberung neuer Geschäftsfelder würde die Forderung nach dem „schlanken Staat“ geradezu konterkariert.

### „Flucht nach vorn?“

Die entscheidende Kritik setzt jedoch viel grundlegender an, nämlich bei dem zu befürchtenden Verlust der politischen Gesamtverantwortung der Kommunalparlamente. Dies mag übertrieben sein. Immerhin aber greifen die Ausgliederungen und Privatisierungen in die Allzuständigkeit des Rates ein, und durch die zunehmende Verselbstständigung einzelner kommunaler Tätigkeitsfelder und die dadurch entstehenden Zentrifugalkräfte verliert der Rat an Steuerungsgewalt.

Doch wer will den Kommunen diese „Flucht nach vorn“ verdenken? Eine Reihe ehemals lukrativer Beteiligungen muss vor dem Hintergrund veränderter Marktbedingungen zu-



Foto:  
Bühler

SO-Autor Roman Schneider, Diplom-Ökonom und Diplom-Betriebswirt, ist Geschäftsführender Gesellschafter der Schneider & Moritz Managementberatung GmbH, Düsseldorf

mindest teilweise den Verlust ihrer Werthaltigkeit hinnehmen, und die sinkenden Einnahmen gefährden die Quersubventionierung von öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge. Sinkende Gewerbesteuereinnahmen, steigende Sozialkosten und ein kommunalfeindliches Steuerrecht zwingen die Kommunen in die Knie. Fazit: In vielen Kommunen wird die

Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit zur Überlebensfrage.

**Zielvorgaben**

Die „Flucht nach vorn“ macht aber nur dann Sinn, wenn sie vom Ziel effizienten Wirtschaftens bestimmt wird. Allein durch die Wahl der Privatrechtsform oder durch die Auslagerung von Aufgaben in Ei-

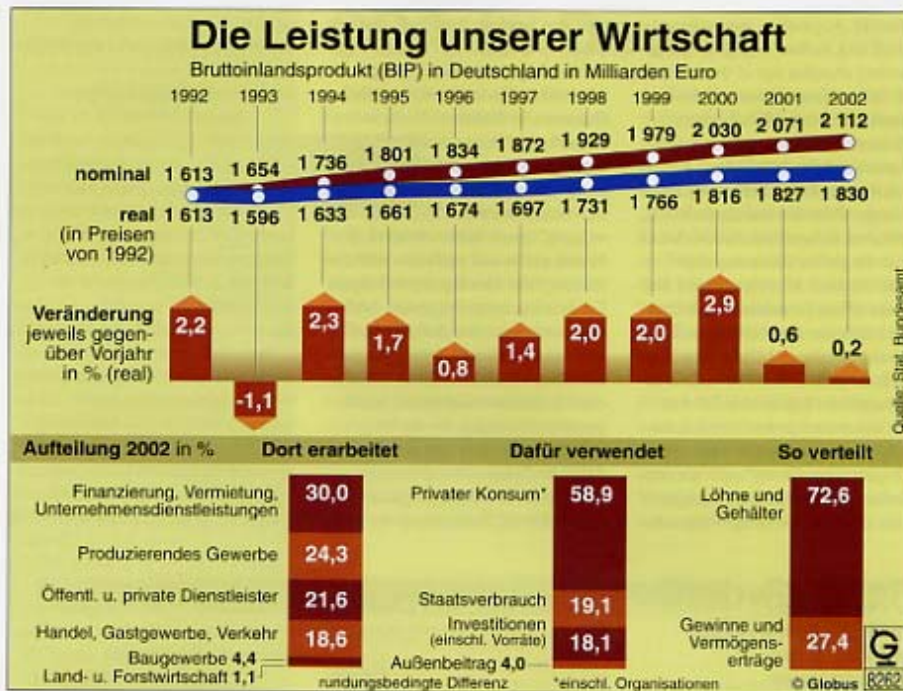
genbetriebe sind nachhaltige Effizienzsteigerungen nicht zu erwarten. Diese lassen sich erst über klare Zielvorgaben seitens der Eigentümer erreichen.

Das Problem des Verlustes an Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten aber bleibt.

In den meisten Fällen sind die grundlegenden Defizite des Beteiligungsmanagements vergleichbar:



Der Jahreswirtschaftsbericht 2003 bestätigt es noch einmal schwarz auf weiß: Mit der deutschen Konjunktur steht's nicht zum Besten. Gerade einmal ein Prozent Wirtschaftswachstum erwartet die Bundesregierung für das laufende Jahr – wenn es denn gut läuft. Denn ein Krieg im Irak könnte einen Strich durch die (bescheidene) Rechnung machen. Mit ihrer Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich die Bundesregierung an den letzten Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute orientiert und die eigene optimistische Einschätzung von Ende vergangenen Jahres ad acta gelegt. Damals erwartete sie immerhin noch anderthalb Prozent Wachstum. Entsprechend den zurückgeschraubten Erwartungen verläuft auch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. 4,2 Millionen Arbeitslose wird es im Jahresdurchschnitt 2003 geben, das sind 150.000 mehr als 2002. Erst zum Jahresende 2003 erwarten die Experten, dass die Zahl der Erwerbslosen im Jahresvergleich niedriger ausfällt.



Die deutsche Wirtschaft ist im vergangenen Jahr haarscharf an einer Rezession vorbeigeschrammt. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erhöhte sich nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes real – also nach Abrechnung des Preisanstiegs – um 0,2 Prozent. Das war das zweitschlechteste Ergebnis seit der Wiedervereinigung. Im BIP spiegelt sich die wirtschaftliche Gesamtleistung Deutschlands wider. Dort wird der Wert aller innerhalb eines Kalenderjahres produzierten Waren und geleisteten Dienste zusammengefasst. Das BIP bietet somit einen Totalüberblick über das wirtschaftliche Geschehen. Die Arbeit des kleinen Handwerksbetriebs ist im BIP ebenso enthalten wie die Produktion des riesigen Industriekonzerns, die Leistung des Transportgewerbes, der Dienstleistungsbranche, des Handels, der Banken und Versicherungen sowie der Landwirtschaft ebenso wie die des Staates, der Kirchen, der Gewerkschaften und anderer Organisationen. Ins BIP fließen auch so genannte schattenwirtschaftliche Aktivitäten ein, also Produktionstätigkeiten, die illegal ausgeübt werden oder an Fiskus und Sozialversicherung vorbeigehen. Selbst verrichtete Hausarbeit wird bei der Berechnung des BIP indes nicht berücksichtigt.

Aufgrund der Vielzahl der Beteiligungen geht die erforderliche Transparenz verloren, die erforderlichen Informationen werden den verantwortlichen Politikern nicht oder nur in unzureichender Weise zur Verfügung gestellt, an eine strategische Ausrichtung des Portfolios

ist erst gar nicht zu denken. Hinzu kommt ein wachsendes Organisationsdefizit: das immer stärkere Diktat betriebswirtschaftlicher Kennzahlen erfordert flexibleres Reagieren auf Marktveränderungen, was häufig durch die – in der Vergangenheit bewährten – Organisations-

strukturen nicht mehr gewährleistet wird. Das bestehende Instrumentarium wird also den gestiegenen Anforderungen oft nicht mehr gerecht, insbesondere dann nicht, wenn sich dieses Instrumentarium auf das Erstellen, Lesen – und Abheften – der jährlichen Beteiligungsberichte be-

schränkt. Abgesehen davon lassen Inhalt und Aufbau der Beteiligungsberichte ohnehin nur in den seltensten Fällen Rückschlüsse auf die Ergebnisqualität der Beteiligungen, auf deren Marktpotenzial und damit letztlich auf die (möglichen) Auswirkungen auf die städtischen Haushalte zu. Ohne ein standardisiertes, zeitnahes Informationssystem ist eine strategische Steuerung aber nicht möglich. Wichtige Fragen bleiben so offen: In welchen Bereichen lohnt sich das augenblickliche Engagement überhaupt? Stehen die Kosten in angemessenem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen? Lohnt sich unter Umständen eine Ausdehnung des Engagements? Eine „Beteiligungsverwaltung“ nach diesem Muster ist allenfalls dazu geeignet, unter den verschiedenen Unterneh-

men den Gewinn- bzw. Verlustausgleich zu steuern.

Ein erfolgreiches Beteiligungsmanagement jedoch, mit dem die Chancen und Risiken der wirtschaftlichen Betätigung beherrscht werden können, darf sich nicht auf „Verwaltung“ beschränken, sondern erfordert aktive und professionelle „Gestaltung“ der Beteiligungsvermögen. Ein Beteiligungsmanagement in diesem Sinne muss drei Aufgaben erfüllen: Die öffentlichen Beteiligungsunternehmen nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben evaluieren, marktgerechte Strategien für die Unternehmen entwickeln und auf dieser Basis die Zielerreichung steuern.

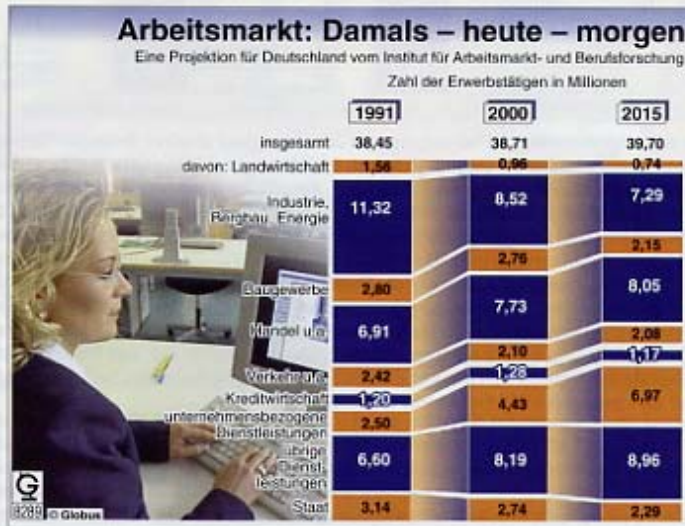
Und noch ein letztes Argument spricht für die Professionalisierung

des Beteiligungsmanagements: Durch die Ausgliederung von Ämtern und Aufgaben aus der Verwaltung verliert auch das Rechnungsprüfungsamt erheblich an Kontrollmöglichkeiten. Die Bilanzen städtischer Mehrheitsunternehmen werden zwar von Wirtschaftsprüfern erstellt und kontrolliert. Dennoch entsteht eine Grauzone kommunalen Wirtschaftens, die den Nährboden für undurchsichtiges Tun bietet – bis hin zur Vetternwirtschaft und Korruption.

Diese Grauzone aber kann durch ein effizientes Beteiligungsmanagement ausgeleuchtet werden. Im Ergebnis also lässt sich festhalten: die umfassende Ausgliederung kommunaler Aufgaben macht gleichzeitig neue Steuerungs-, Kontroll- und Zielbildungssysteme erforderlich. ■

Infoline:  
www.s-m-m.de

Das Industriezeitalter geht dem Ende zu – weniger Menschen arbeiten in der Produktion, mehr Menschen in Handels- und Dienstleistungsunternehmen. In Deutschland sind heute achteinhalb Millionen Arbeitnehmer in der Industrie beschäftigt (ein Rückgang von fast 25 Prozent gegenüber 1991). Und ihre Zahl wird weiter abnehmen auf 7,29 Millionen im Jahr 2015. Das schätzen die Wissenschaftler vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Die Zukunft gehört den Dienstleistungen, zum Beispiel denen für Unternehmen. In dieser Branche, die Beratung oder PR-Arbeit umfasst, aber auch Gebäudereinigung und Autovermietung, arbeiten heute bereits 4,43 Millionen Menschen, in 15 Jahren werden es fast sieben Millionen sein. Die



übrigen Dienstleistungen kommen dann auf fast neun Millionen Beschäftigte, der Handel von heute 7,73 Millionen auf 8,05 Millionen. Die Landwirtschaft verliert an Bedeutung (nur noch 740 000 Beschäftigte 2015), der Staatsdienst wird zurückgefahren von 2,74 Millionen auf 2,29 Millionen Mitarbeiter im Jahr 2015.