

Organisationsmodelle und Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement – Eine Analyse auf Grundlage von Experteninterviews in 75 deutschen Großstädten

Ausgliederungen; Beteiligungscontrolling; Beteiligungsmanagement; Daseinsvorsorge; Institutionalisierung; Organisationsmodelle; öffentliche Unternehmen; Public Corporate Governance

Öffentliche Unternehmen und öffentliche Beteiligungen besitzen sehr große Bedeutung für die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben, insbesondere auf kommunaler Ebene. Daher ist die Auseinandersetzung mit einem leistungsfähigen Beteiligungsmanagement und diesbezüglichen Organisationsmodellen in wissenschaftlicher und praxisorientierter Perspektive sehr relevant. Die in 75 Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern durchgeführten Experteninterviews zeigen im Vergleich von Bundesländern und Größenklassen sehr unterschiedliche Ausgestaltungsmuster und ein deutliches Abweichen von zentralen Empfehlungen der Literatur. Weiter erweisen sich stark divergierende Verhältniskennzahlen wie u. a. die Anzahl der Beteiligungen je Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement als Erkenntnis- und Gestaltungsgewinn. Eine Kategorisierung von Vor- und Nachteilen liefert Verantwortlichen eine entscheidungsorientierte Informationsbasis für anstehende Ausgestaltungen.

I. Einführung¹

Durch vollzogene Ausgliederungen aus der Kernverwaltung besitzen öffentliche Unternehmen und öffentliche Beteiligungen² eine sehr große Bedeutung für die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben in Kommunen.³ Der Anteil der Beschäftigten in ausgegliederten Beteiligungen an den Gesamtbeschäftigtenzahlen liegt im Bundesdurchschnitt beim Personal bei 50 %; bei den Sachinvestitionen bei 54 % (Junkernheinrich/Micosatt 2008, S. 94).⁴ Die Verschuldung fällt in den Auslagerungen in fast allen Fällen höher aus als in den Kernhaushalten, was die erhebliche Relevanz auch in Finanzperspektive verdeutlicht (Junkernheinrich/Micosatt 2008, S. 47).

Vor diesen Hintergründen wird die Notwendigkeit eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagements der öffentlichen Hand inhaltlich und rechtlich sehr stark betont (u.a. Bremeier et al. 2006, S. 69 f.; Ade 2005, S. 159 ff.; Schwarting 2004, S. 342, Hille 2003, S. 6 ff.; Weiblein 2002,

1 Die Verfasser danken allen Interviewten für die sehr aufgeschlossene Teilnahme und den anonymen Gutachtern für die sehr hilfreichen Kommentare.

2 Zu Begriffsdefinitionen von öffentlichen Unternehmen und Beteiligungsmanagement vgl. Abschnitt II.1.

3 Unter den Sammelbegriff Kommunen werden Gemeinden, Städte, Kreisfreie Städte und Landkreise gefasst.

4 Sehr ähnliche empirische Befunde zur hohen Bedeutung bei Richter 2007, S. 11.

S. 444 ff.).⁵ Hierfür stehen den Entscheidungsträgern unterschiedliche Organisationsmodelle zur Verfügung, die von ausschlaggebender Bedeutung für das gesamte Steuerungssystem sind.

Im Zuge der andauernden Diskurse und Reformen ist es sowohl in wissenschaftlicher als auch in praxisorientierter Perspektive erkenntnisreich bzw. gestaltungsrelevant, welche Organisationsmodelle in den Kommunen im Vergleich von Größenklassen und Bundesländern mittlerweile implementiert wurden. Aufschlussreich zu verfolgen hierbei ist, inwieweit zentrale Empfehlungen aus der Literatur⁶ in der Verwaltungspraxis umgesetzt sind. Zudem ist relevant, welche Vor- und Nachteile für die jeweiligen Organisationsmodelle von betroffenen Führungskräften als ausschlaggebend angeführt werden. Schließlich ist im Kontext der betrachteten Organisationsmodelle für Einschätzungen zu aktiven Steuerungsmöglichkeiten eine fundierte deutschlandweite Gegenüberstellung von Belang, wie viele Mitarbeiter⁷ im Beteiligungsmanagement absolut und in Relation zur Anzahl der jeweiligen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen tätig sind.

Für diese Fragen liegen keine empirischen Studien vor – diese Untersuchung möchte einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke leisten. Hierfür wurden Experteninterviews mit Führungskräften aus dem Beteiligungsmanagement in 75 von 80 deutschen Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern durchgeführt sowie alle Beteiligungsberichte der betrachteten Kommunen ausgewertet.

Ziel des Beitrags ist es, die Verbreitungsmuster der Organisationsmodelle für das kommunale Beteiligungsmanagement und die im Beteiligungsmanagement eingesetzte Mitarbeiteranzahl im Vergleich von Bundesländern und Größenklassen zu analysieren. Darüber hinaus sollen die in Experteninterviews angeführten Vor- und Nachteile kategorisiert werden, um Erklärungsansätze für die Befunde und eine fundierte wie entscheidungsorientierte Informationsbasis zu liefern.

Zunächst veranschaulicht Kapitel II zentrale Empfehlungen der Literatur zu den Organisationsmodellen und die gesetzlichen Grundlagen zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements. Folgend ordnet Kapitel III die Studie in die Forschungslandschaft ein und stellt die Methodik vor. Im Anschluss liefert Kapitel IV eine Analyse der Verbreitungsmuster und tabellarische Kategorisierung der Vor- und Nachteile der jeweiligen Modelle. Vor dem abschließenden Fazit untersucht Kapitel V wie viele Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement absolut und im Verhältnis zur Anzahl der Beteiligungen eingesetzt werden.

II. Definition, Forderungen und gesetzliche Anforderungen

1. Begriffliche Grundlagen und Empfehlungen in der Literatur

Als öffentlich wird ein Unternehmen klassifiziert, dessen Träger die öffentliche Hand ist. (Fabry/Augsten 2002, S. 2 ff.) Ist bei einem öffentlichen Unternehmen nach verbreitetem Verständnis ein beherrschender Einfluss erforderlich, kann unter einer öffentlichen Beteiligung jede kapitalmä-

5 Vgl. zu spezifischen Interessen- und Problemlagen im Kontext von öffentlichen Unternehmen Lenk/Rottmann 2007, S. 344 f.; für grundlagentheoretische und praktisch-institutionelle Fragen der öffentlichen Auftragsbestimmung und -bindung Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt 2008, S. 26 ff.

6 Diese sind in Abschnitt II.1 veranschaulicht.

7 Gemeint sind mit allen Bezeichnungen immer Frauen und Männer.

bige, mitgliedschaftliche und ähnliche Teilnehmung der öffentlichen Hand verstanden werden, die eine Dauerbeziehung zu dem Unternehmen begründen soll. Ein Mindestanteil ist hierfür nicht Voraussetzung.⁸

Nach vorherrschender Definition wird das Teilnehmungsmanagement über eine Teilnehmungsverwaltung durchgeführt. In organisatorischer Hinsicht bezeichnet dieser Begriff die Abteilung oder Einheit, welche die Verwaltungsleitung und die Entscheidungsträger in ihrer Steuerungsverantwortung unterstützt und eine Überwachung und Unterstützung der Teilnehmungen unter einheitlichen fachlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Gesichtspunkten sichert (Schwartzing 2004, S. 345; KPMG 2007, S. 9; Deutscher Städtetag 2002). Als Oberbegriff wird Teilnehmungsmanagement vielfach für die inhaltlichen Aufgaben strategisches und operatives Teilnehmungscontrolling, Teilnehmungsverwaltung und Mandatsträgerbetreuung verwandt (Hille 2003, S. 107). In der Literatur treten im Beurteilungskontext von Organisationsmodellen für das Teilnehmungsmanagement drei zentrale Themenkreise hervor:

Erstens wird mit Blick auf die strategische Bedeutung der Teilnehmungen, ganzheitliche fachressortübergreifende Steuerungspotenziale, Durchsetzungsmöglichkeiten und Signalwirkung häufig gefordert, das Teilnehmungsmanagement organisatorisch unmittelbar an die Verwaltungsspitze anzubinden.⁹

Zweitens thematisiert die Wissenschaft ein dezentralisiertes duales Modell für das Teilnehmungsmanagement (Hammerschmid 2010, S. 8; Hille 2003, S. 154 f.; Ade 2005, S. 203; Reichard/Grossi 2008, S. 86). Nach diesem hat die öffentliche Hand als Gewährleister dafür zu sorgen, dass die politisch definierte öffentliche Leistung zuverlässig erfüllt wird. Als Eigentümer der Unternehmen hat der Staat sicherzustellen, dass diese ihren Auftrag im öffentlichen Interesse erfüllen und ihre eigene Substanz erhalten, die ihre Leistungsfähigkeit sicherstellt (Schedler/Gulde/Suter 2007, S. 3). In diesem Sinne soll z.B. im Finanzressort eine einheitliche Strategie zu den Teilnehmungen entwickelt werden und in einem Fachressort die Gewährleistung der öffentlichen Aufgabe sichergestellt werden (Schedler/Gulde/Suter 2007, S. 20).¹⁰ In eine sehr ähnliche Richtung zielen Vorschläge, das Teilnehmungsmanagement über eine „Matrixorganisation“ mit verschiedenen Steuerungsperspektiven zu organisieren: Strategisches Teilnehmungscontrolling von einer zentralen Stelle oder einer Organisationseinheit im Funktionsbereich des Verwaltungsleiters, operatives Teilnehmungscontrolling in eher betriebswirtschaftlicher/finanzwirtschaftlicher Sichtweise im Finanzdezernat, bezogen auf die Leistungserbringung dezentral in den Fachdezernaten (Hille 2003, S. 155).

Drittens wird eine adäquate personelle Besetzung vielfach als notwendig erachtet (Leitstelle Gemeindeprüfung NRW 2001, S. 24; Schwartzing 2004, S. 346 f.; Struwe/Dietrich 2005, S. 202). Genügend Verwaltungskapazität wird generell als Voraussetzung einer effektiven Instrumenta-

8 Im Weiteren wird im Sinne einer gestrafften Darstellung i.d.R. die Bezeichnung „öffentliche Teilnehmungen“ verwendet. Sofern nicht speziell angesprochen, sollen hiermit stets auch öffentliche Unternehmen mit erfasst sein.

9 Vgl. Sächsischer Rechnungshof 2003, S. 49; Deutscher Städtetag 2002, S. 21 f.; Hille 2003, S. 153; Ade 2005, S. 202; Leitstelle Gemeindeprüfung NRW 2001, S. 22; Schwartzing 2004, S. 349; Barthel 2008, S. 141.

10 In der Schweiz formulieren z. B. die Richtlinien zur Public Corporate Governance des Kantons Aargau unter Punkt 4. „Die unterschiedlichen Rollen des Kantons in Bezug auf die Teilnehmung werden gemäß dem Verhältnis der Bedeutung der Leistungsauftrags- und Finanzteilnehmungsfunktion zwischen den Departementen organisatorisch getrennt.“

lisierung öffentlicher Unternehmen angeführt (Machura 1994, S. 172). In einer beratenden Äußerung gab der sächsische Rechnungshof 1999 als Orientierungsgröße für die Stellenanzahl zum Organisationsmodell für Landkreise und Kommunen mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern bis zu 3,0 Vollbeschäftigungseinheiten für ein Beteiligungsmanagement an (SRH 1999, S. 64). Diese Empfehlungen sind im jeweiligen Kontext kritisch zu reflektieren. Jedoch ist offenkundig, dass diesbezügliche Handlungsnotwendigkeiten von einschlägigen Seiten herausgestellt werden. Eine Betrachtung von Literatur und Praxis zeigt, dass im Wesentlichen die in Tabelle 1 dargestellten Optionen für die Organisationsmodellentscheidung bestehen.

Interne Organisationsmodelle	Externe Organisationsmodelle
Stabsstelle auf höchster Leitungsebene	Externe(r) Gesellschaft/Betrieb
Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene	Holdingmanagementgesellschaft
Teil der Kämmerei/Fachbereich Finanzen	
Einbindung in Gesamtcontrolling	
Dezentral/Zentrales Beteiligungsmanagementmodell	

Tab. 1: Übersicht Organisationsmodelle Beteiligungsmanagement

Quelle: Eigene Darstellung

Zu unterscheiden sind eine interne Einrichtung des Beteiligungsmanagements innerhalb der Verwaltungsstrukturen (Verwaltungslösung) und eine externe Variante. Daneben ist eine Entscheidung zu treffen, ob das Beteiligungsmanagement zentral ausschließlich über eine Organisationseinheit oder dezentral/zentral organisiert werden soll.

Für die Untersuchung wurde ein dezentral/zentrales Beteiligungsmanagement wie folgt definiert: Den Fachbereichen/Dezernaten sind jeweils Unternehmen/Beteiligungen zugeordnet (a), die Fachbereiche sind nicht nur Informationszuarbeiter/fachlicher Ansprechpartner (b) sondern besitzen Steuerungskompetenzen (c) und treten direkt mit den Unternehmen/Beteiligungen in Kontakt (d). Daneben gibt es bei der dezentral/zentralen Variante ein zentrales Element – z. B. an der Verwaltungsspitze oder als Teil der Kämmerei/im Fachbereich Finanzen – welches das Beteiligungsmanagement fachbereichsübergreifend koordiniert. Bei Vorliegen aller Definitionselemente wurde das Organisationsmodell einer Kommune als dezentral/zentral eingestuft. Im Rahmen der erfüllten Definitionskriterien für das Modell kann der Dezentalisierungsgrad unterschiedlich intensiv ausgeprägt sein.

Vereinzelt wird in der Literatur auf ein rein dezentrales Organisationsmodell verwiesen, wobei auch hierbei die Notwendigkeit für ein zentrales koordinierendes Element hervorgehoben wird und diese Variante in der Verwaltungspraxis kaum auftritt. Zur begrifflichen Klarheit wird in diesem Beitrag immer von einem dezentral/zentralen Organisationsmodell gesprochen.

Als externe Gesellschaft bzw. externer Betrieb kann beispielsweise eine von der Kommune (vollständig) gehaltene GmbH, ein Eigenbetrieb oder eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) dienen. Diese nehmen die Beteiligungsmanagementaufgaben für die Kommune wahr, ohne aber – wie die Holdingmanagementgesellschaft – in eine Gesellschafterstellung gegenüber den anderen Beteiligungsgesellschaften einzutreten (Hille 2003, S. 155).

Bezüglich einer Holding ist zwischen sog. Holdingsstrukturen bzw. einer reinen Finanzholding und einer Holdingmanagementgesellschaft zu unterscheiden. Holdingstrukturen liegen mittler-

weile in sehr vielen Kommunen vor, um steuerliche Vorteile über eine konzernweite Gewinn- und Verlustrechnung für gewinn- und verlustbringende Unternehmen zu generieren (steuerlicher Querverbund). Voraussetzung hierfür ist eine Organschaft gemäß § 14 ff. Körperschaftssteuer-gesetz (KStG). Bei bloßen Holdingstrukturen werden keine Aufgaben des Beteiligungsmanage-ments übernommen und keine Gesellschafterrechte der Kommune auf die Holding übertragen. Eine Holdingmanagementgesellschaft nimmt dagegen nach dem für die Einstufung in der Unter-suchung zu Grunde gelegten Verständnis Gesellschafterfunktionen für die Kommune wahr und besitzt entsprechende Steuerungs- und Weisungsrechte gegenüber den Beteiligungsgesellschaf-ten.

2. Gesetzliche Anforderungen zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements

Gesetzliche Regelungen zur Einrichtung und Ausgestaltung eines kommunalen Beteiligungsma-nagements sind nach wie vor die Ausnahme. In den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalver-fassungen werden diese Aspekte lediglich in den in Tabelle 2 aufgeführten Bundesländern be-handelt:

Berlin ¹¹	Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen erwirbt, verwaltet und veräußert für Aufgaben der Hauptverwal-tung die Senatsverwaltung für Finanzen, für Bezirksaufgaben das Bezirksamt (Abteilung Finanzen).
Brandenburg ¹²	Die Gemeinde soll zur Steuerung ihrer Beteiligungen eine mit hierzu qualifiziertem Personal ausgestattete Stelle einrichten.
Niedersachsen ¹³	Die Gemeinde hat ihre kommunalen Anstalten, sonstigen Unternehmen oder Einrichtungen sowie Beteiligungen an ihnen im Sinne der von der Gemeinde zu erfüllenden öffentlichen Zwecke zu koordinieren und zu überwachen.
Mecklenburg-Vorpommern ¹⁴	Die Gemeinde hat Unternehmen und Einrichtungen entsprechend der öffentlichen Zielsetzung zu koordinieren und zu überwachen (Beteiligungsmanagement). Dies erfordert insbesondere die Wahrnehmung einer Beteiligungsver-waltung, die Errichtung eines Beteiligungscontrollings...
Sachsen-Anhalt ¹⁵	Ist eine Gemeinde im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 beteiligt, hat eine fachlich geeignete Stelle das Beteiligungs-management zu gewährleisten.

Tab. 2: Gesetzliche Anforderungen zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagement

Quelle: Eigene Darstellung

In elf Bundesländern bzw. Stadtstaaten werden bislang noch keine gesetzlichen Vorgaben zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements formuliert. Auch bezüglich der inhaltlichen Anfor-derungen zeigen sich beachtenswerte, hier jedoch nicht weiter zu betrachtende Differenzen.

11 Vgl. § 65 (2) LHO Berlin v. 30.1.2009 (GVBl.S. 31, ber.S. 486) BRV 630-1, zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.3. 2009 (GVBl. S. 70).
 12 Vgl. § 98 BbgKVerf v. 18.12.2007 (GVBl.I/ 07, [Nr. 19], S. 286).
 13 Vgl. § 114 a NG0 v. 28.10.2006 (Nds. GVBl. S. 473), zuletzt geändert durch Gesetz v. 28.10.2009 (Nds. GVBl. S. 366).
 14 Vgl. § 75 a KV M-V v. 8.6.2004 (GVOBl. M-V 2004, S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz v. 12.7.2010 (GVOBl. M-V S. 366, 378).
 15 Vgl. § 118 (4) G0 LSA, v. 10.8.2009, zuletzt geändert durch Gesetz v. 8.07.2010 (GVBl. LSA S. 406, 408).

III. Motivation und Design der empirischen Studie

1. Ziele und Einordnung im Vergleich zu bisherigen Studien

Für die formulierte Zielstellung liegen keine empirischen Daten im Vergleich von Größenklassen und Bundesländern vor. Identifiziert wurden im Vorfeld die in Tabelle 3 aufgeführten empirischen Studien, die jedoch im Schwerpunkt andere Fragestellungen des Beteiligungsmanagements bzw. der Public Corporate Governance untersuchen (z. B. Art und Einsatzintensität von Steuerungsinstrumenten). Weiter haben sie meist gänzlich andere Zielgruppen erfasst und Fragebögen mit deutlich geringeren Rücklaufquoten genutzt. Sofern diese Studien Ergebnisse zu hier betrachteten Fragen liefern, werden diese in Kapitel IV im Hinblick auf voranschreitende Entwicklungen im Beteiligungsmanagement mit den eigenen Ergebnissen gegenübergestellt.

Kurztitel Studie	Autor	Jahr	Methodik	Grundgesamtheit	Rücklaufquote
Kommunales Beteiligungscontrolling	Günther/ Niepel	2006	Fragebogen	1282 Kommunen und Kreise (ab 15.000 Einwohner)	451 (35,2%)
Kommunale Unternehmen	Bremeier/ Brinckmann/ Killian	2005	Fragebogen	1152 Kommunen und Kreise (aus 6 Bundesländern, 10.000 – 50.000 EW)	255 (22,1%)
Der Konzern Stadt	Linhos KW ¹⁶	2004	Fragebogen	43 Kommunen (Mitgliedsstädte eines Arbeitskreises)	36 (84%)
Beteiligungsmanagement der 100 größten Städte Deutschlands	Pech/Bahn	2002	Fragebogen	100 größte Städte Deutschlands	49 (49%)
Vergleichende Untersuchung Beteiligungsverwaltung in NRW	Leitstelle Gemeindeprüfung	2001	Fragebogen	23 kreisfreie Städte des Landes NRW	23 untersuchte Städte
Umfrage zum Thema Beteiligungsverwaltung	Braunschweig/ Weiblein ¹⁷	1998	Fragebogen	23 ausgewählte Städte	21 (91%)

Tab. 3 Empirische Studien zum Beteiligungsmanagement

Quelle: Eigene Darstellung

2. Methodik und Untersuchungsablauf

Untersucht wurden alle deutschen Kommunen mit einer Einwohnerzahl größer als 100.000, da ein leistungsfähiges Beteiligungsmanagement hier aufgrund der sehr hohen Anzahl von öffentlichen Beteiligungen besonders bedeutsam ist. Als Methode wurden leitfadengestützte Interviews gewählt, da sich in den komplexen kommunalen Strukturen vielfältige Mischausgestaltungen und spezifische Terminologien zeigen. In explorativen Analysen bedurfte es daher teilweise ergänzender Rückfragen durch den Interviewer, um alle Kommunen stets nach einheitlichen Kriterien einstufen zu können. Für eine bestmögliche Vergleichbarkeit von Bundesländern und Größenklassen wurde daneben eine Vollerhebung angestrebt, die mit einem Fragebogen in Ansicht hoher

¹⁶ Kommunalwissenschaftliches Institut Potsdam.

¹⁷ Umfrage zitiert aus dem Handbuchbeitrag von Weiblein 2002, S. 477.

Belastungen im Arbeitsalltag und Rücklaufquoten vorliegender Studien bei weitem nicht zu erreichen gewesen wäre. Schließlich zielte die Studie in dem Fragebereich zu Vor- und Nachteilen der Organisationsmodelle auf qualitative Einschätzungen von erfahrenen Experten, die in dieser Form nur über Gespräche ohne „inhaltsetzende“ Antwortvorgaben erhoben werden können. Angerufen wurden die Leiter bzw. das Führungspersonal aus dem Teilnehmungsmanagement, welche die höchste Erfahrung und Fachkompetenz sowie den besten Überblick über die Problemstellungen aufweisen. Von 80 angerufenen Kommunen waren 75 bzw. 94 % zu einem Telefoninterview bereit. Lediglich fünf Kommunen lehnten die Teilnahme u. a. mit Verweis auf hohe Alltagsverpflichtungen ab.¹⁸

Um die in den Interviews ebenfalls abgefragte Anzahl der im Teilnehmungsmanagement eingesetzten Mitarbeiter mit dem Bestand der unmittelbaren privatrechtlichen Teilnehmungen und der Gesamtzahl aller Teilnehmungen in Bezug zu setzen, wurden für die Analyse des Personaleinsatzes in Kapitel VI darüber hinaus die aktuell vorliegenden Teilnehmungsberichte sämtlicher Kommunen erhoben und deren Organigramme ausgewertet. Auf dieser Datenbasis wurden die dort veranschaulichten Verhältniskennzahlen berechnet und vergleichend analysiert.

IV. Verbreitungsmuster von Organisationsmodellen im Vergleich von Bundesländern und Größenklassen

Zunächst stellt Tabelle 4 die Verteilung der Organisationsmodelle im aggregierten Gesamtüberblick für alle Bundesländer und Größenklassen dar. Sofern eine Kommune ein dezentral/zentrales Teilnehmungsmanagement eingerichtet hat, erfolgt die Zuordnung hier über das zentrale Element.¹⁹ Auch bei Entscheidungen für das dezentral/zentrale Modell zeigte sich sehr ausgeprägt, dass das zentrale Element von sehr hoher strategischer und charakterisierender Bedeutung für das Gesamtmodell bleibt, entscheidende Kompetenzen besitzt und die Gesamtsteuerungsperspektive stark beeinflusst. Weiter ist so in der Gesamtschau aller betrachteten Kommunen treffender zu analysieren, in welchem Bereich das Teilnehmungsmanagement im Schwerpunkt verortet wird. Die Eingruppierung in die Gruppe mit dem Modell „dezentral/zentral“ erfolgte zusätzlich separat und wird bei den Ergebnissen ebenfalls mit dargestellt.

Einige der vorliegenden Studien mit nicht sehr kleinen Fallzahlen werden für einen Längsschnitteindruck mit illustriert, sind aber – u. a. bedingt durch Fallzahlen und Auswahl wie ihn Abschnitt III.I erläutert – nicht direkt zu vergleichen. Das Kürzel „n. a.“ steht für „nicht angeführt“, sofern eine der Studien keine Ergebnisse zu hier betrachteten Aspekten enthält.

18 Braunschweig, Dortmund, Herne, Wiesbaden, Remscheid.

19 Z. B. wird eine Kommune mit einer zentral koordinierenden Einheit in der Kämmerei und dezentralen Teilnehmungsmanagementstellen in den Fachbereichen dem Organisationsmodell „Kämmerei“ zugeordnet.

Organisationsmodell	Eigene Studie		Vorliegende Studien (unvergleichbare Daten)			
	Anzahl absolut	Prozentanteil	Pech/Bahn	Günther/Niepel	Bremer/Brinkmann/Killian	Linhos
Als Teil der Kämmererei/FB Finanzen	40	53,3	68	56,5	67,9	45,4
Stabsstelle auf höchster Leitungsebene	15	20	8	19,7	14,7	n.a
Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene	6	8	0	14,3	n.a	n.a
Externe(r) Gesellschaft/Betrieb	5	6,7	0	n.a	n.a	n.a
Als Teil des Gesamtcontrollings	4	5,3	6	n.a	n.a	n.a
Holdingmanagementgesellschaft	3	4	0	n.a	n.a	n.a
Sonstige Organisationsformen ²⁰	2	2,7	18 ²¹	n.a	n.a	n.a
Dezentral/Zentrales Modell	12	16	n.a	n.a	n.a	n.a

Tab. 4: Anzahl und prozentuale Verteilung der Organisationsmodelle

Quelle: Eigene Darstellung

Nach der eigenen Studie haben 53,3 % (40) der Kommunen ihr Beteiligungsmanagement in der Kämmererei institutionalisiert. 28 % (21) haben sich für eine Stabsstelle entschieden, davon 20 % (15) mit einer Anbindung unmittelbar an die Verwaltungsspitze auf höchster Leitungsebene.

Eine externe privatwirtschaftliche Gesellschaft,²² einen Eigenbetrieb²³ oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts²⁴ haben fünf Kommunen bzw. 6,7 % gewählt. 4 % bzw. drei Kommunen bedienen sich einer Holdingmanagementgesellschaft.²⁵ Insgesamt liegt bei 89,3 % (67) der befragten Kommunen eine verwaltungsinterne Institutionalisierung des Beteiligungsmanagements vor; lediglich acht Kommunen gewährleisten ihr Beteiligungsmanagement außerhalb der Verwaltungsstrukturen.

Ein dezentral/zentrales Organisationsmodell nach der in Abschnitt II.1 veranschaulichten Definition wurde in den Interviews von 16 % (12) der Kommunen angegeben. Hierunter zeigen sich keine Auffälligkeiten im Vergleich von Bundesländern. Bezüglich der Größe ist erwähnenswert, dass sich zwar viele größere Kommunen in der Gruppe finden; aber längst nicht alle und nicht nur größere Kommunen. Belangvoll ist weiter, dass die Entscheidungen für die organisatorische Ansiedelung des zentralen Elements im Rahmen des dezentral/zentralen Modells sehr unterschiedlich ausfallen. Fünf Kommunen wählen hierfür die Variante Kämmererei/FB Finanzen, drei die Verwaltungsspitze, zwei eine Stabsstelle Kämmererei/FB Finanzen; jeweils einmal fiel die Entscheidung für das Gesamtcontrolling und für ein eigenes Amt.

Gesamt betrachtet ist nach dem empirischen Befund zu konstatieren, dass vorherrschende Empfehlungen von Literatur, Rechnungshöfen und weiteren Prüfstellen zur organisatorischen Anbindung an die Verwaltungsspitze bei den Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern im deutschlandweiten Überblick nur in jeder fünften Kommune umgesetzt sind. Auch die Empfehlungen zur Einrichtung eines dezentral/zentralen Beteiligungsmanagements in mittleren und grö-

20 Unter „Sonstige“ zählt z. B. ein in der Grundgesamtheit nur sehr vereinzelt auftretendes selbständiges Amt.

21 10 % (5) sind in den Ergebnissen von Pech/Bahn nur als „Fachreferat“ ausgewiesen, 8 % als „Sonstige“.

22 Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH (BBVL).

23 Eigenbetrieb Beteiligungen der Landeshauptstadt Kiel, Beteiligungsmanagementbetrieb der Landeshauptstadt Saarbrücken (BMS).

24 Beteiligungsmanagementanstalt Halle (Saale).

25 HEAG Holding AG Darmstadt, Beteiligungsgesellschaft Stadt Solingen mbH (BSG), Beteiligungsholding Mülheim an der Ruhr GmbH (BHM).

bereren Kommunen haben nach den Angaben in den Interviews noch keinen verbreiteten Einzug in die Praxis erhalten. Für mögliche Erklärungsfaktoren soll an dieser Stelle auf das in Kapitel V aus den Interviews klassifizierte Argumentationsspektrum verwiesen werden.

Im Vergleich zu der Studie von Pech/Bahn für die 100 größten deutschen Kommunen scheint sich bei einer Längsschnittbetrachtung jedoch ein klarer Trend zu einer verstärkten Institutionalisierung an der Verwaltungsspitze abzuzeichnen, die im Jahr 2002 noch eine Anbindung an den Fachbereich/Finanzen bzw. die Kämmererei von 68 % festgestellt haben. Allerdings sind bei der Studie von Pech/Bahn eventuelle rücklaufbedingte Verzerrungen zu berücksichtigen, da sich an dieser Studie nur 49 von 100 Kommunen beteiligt haben und ggf. Kommunen mit einem bestimmten Organisationsmodell in der Stichprobe überrepräsentiert sein könnten.

Aufschlussreich ist im Folgenden eine differenzierte Betrachtung der gewählten Organisationsmodelle im Vergleich der verschiedenen Bundesländer in Tabelle 5.

Bundesländer	Gesamtzahl Städte	Kämmererei/ FB Finanzen		Stabsstelle höchste Leitungsebene		Stabsstelle niedrigerer Leitungsebene		Externe(r) Gesellschaft/ Betrieb		Teil des Gesamtcontrollings		Management-holding-gesellschaft	
		Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Baden-W.	9	7	77,8	2	22,2								
Bayern	8	1	12,5	2	25	3	37,5						
Berlin	1	1	100										
Brandenburg	2	1	50	1	50								
Bremen	1	1	100										
Hamburg	1	1	100										
Hessen	4	2	50	1	25							1	25
Mecklenburg-V.	1									1	100		
Niedersachsen	7	5	71,4	1	14,3					1	14,3		
Nordrhein-W.	26	17	65,4	5	19,2	2	7,7					2	7,7
Rheinland-Pfalz	4	1	25					1	25	2	50		
Saarland	1							1	100				
Sachsen	3	2	66,7					1	33,3				
Sachsen-Anhalt	2					1	50	1	50				
Schleswig-H.	2			1	50			1	50				
Thüringen	3	1	33,3	2	66,7								
Durchschnitt	54	29	53,3	10	20	3	8	5	6,7	4	5,3	3	4

Tab. 5: Organisationsmodelle im Bundesländervergleich

Quelle: Eigene Darstellung

Als sehr lohnend erweist sich insbesondere eine komparatistische Analyse der Bundesländer mit einer höheren Anzahl von Kommunen. Hier fällt u. a. auf, dass die Kommunen in Baden-Württemberg mit 77,8 % ganz erheblich häufiger eine Institutionalisierung in der Kämmererei bzw. im Fachbereich Finanzen vornehmen als in Bayern²⁶ mit 12,5 % sowie deutlich öfter als in NRW (65,4 %) und Niedersachsen (71,4 %). In Bayern ist die Organisation als Stabsstelle auf höchster Leitungsebene (25 %) und als Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene (37,5 %) besonders hoch, wo sich insgesamt fünf von acht Kommunen für eine Stabsstellenstruktur entschieden haben. In

26 Zwei Kommunen haben sich in Bayern für eine sonstige Organisationsform entschieden.

NRW liegt eine Stabsstelle an der Verwaltungsspitze in fünf Fällen (19,2 %) vor; zweimal eine Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene (7,7%). In Niedersachsen ist eine Stabsstellenvariante nur einmal (14,3 %) vertreten.

In NRW haben sich mit 65,4 % zwölf Prozent weniger Kommunen für das Modell FB Finanzen/ Kämmerei entschieden als in Baden-Württemberg mit 77,8 %.

Weiterhin ist relevant, welche Verteilungsmuster sich in den verschiedenen Größenklassen für die Kommunen zeigen, was Tabelle 6 veranschaulicht.

Größenklasse	100.000 – 200.000 Einwohner		200.000 – 400.000 Einwohner		über 400.000 Einwohner		Städte über alle Größenklassen	
	Anzahl Städte	%	Anzahl Städte	%	Anzahl Städte	%	Anzahl Städte	%
Als Teil der Kämmerei/ FB Finanzen	21	51,2	10	50	9	64,4	40	53,3
Stabsstelle auf höchster Leitungsebene	8	19,5	6	30	1	7,1	15	20
Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene	3	7,3	1	5	2	14,3	6	8
Holdingmanage- mentgesellschaft	3	7,3	x	x	x	x	3	4
Externe(r) Gesellschaf/ Betrieb	2	4,9	2	10	1	7,1	5	6,7
Als Teil des Gesamt- controllings	4	9,8	x	x	x		4	5,3
Sonstige	x	x	1	5	1	7,1	2	2,7

Tab. 6: Organisationsmodelle im Größenklassenvergleich

Quelle: Eigene Darstellung

Auffällig ist u. a. der in Größenklasse über 400.000 Einwohner im Vergleich sehr hoch erscheinende Anteil von 64,4 % für das Modell „Kämmerei/FB Finanzen“. Nimmt die Institutionalisierung an der Verwaltungsspitze von 19,5 % in der ersten Größenklasse auf 30 % zu, sinkt der Wert anschließend wieder auf 7,1 %. Insbesondere Großstädte wählen eine zentrale Verankerung im Finanzressort bzw. vereinzelt ein dezentral/zentrales Modell, in dem jedoch dann zumeist das Finanzressort die zentral koordinierende Funktion ausübt und nicht etwa eine Stabsstelle an der Verwaltungsspitze. Eine Einbindung in das Gesamtcontrolling ist lediglich bei den Kommunen mit 100.000-200.000 Einwohnern festzustellen, hier allerdings immerhin viermal bzw. in 9,8 % der Fälle.

V. Argumentationsmuster und Vorteilhaftigkeitsanalysen für die Organisationsmodelle

Für Erklärungsansätze zu den Befunden und eine empirisch fundierte Informationsgrundlage für Entscheidungsträger wurden die in den Experteninterviews angeführten Vor- und Nachteile in einem ersten Schritt nach der Häufigkeit der Nennung und inhaltlicher Betonung klassifiziert. Eine absolute Trennschärfe ist aufgrund von inhaltlichen Überschneidungen nicht zu erreichen. Jedoch wird für einen prägnanten und präzisen Überblick möglichst ein Argument je Tabellenzeile dargestellt. Sofern zu einem Argumentationsbereich verschiedene Teilaspekte angeführt wurden, sind diese in derselben Tabellenzeile getrennt durch Spiegelstriche aufgenommen. Als entscheidend herausgestellte Argumente sind für eine zusätzliche Kategorisierung in der Tendenz jeweils oben eingeordnet, wobei sich in Abhängigkeit von Vergleichsperspektive und/oder spezifischen Rahmenbedingungen durchaus andere Rangfolgen ergeben können.

Nach Klassifizierung der Interviewaussagen wurde in einem zweiten Analyseschritt die vorliegende Literatur ausgewertet. Sofern ein Argument dort zu finden ist, wurde der in Interviews genannte Aspekt mit einem Literaturbeleg versehen. So lässt sich zu jedem Faktor für zusätzliche Fundierung erkennen, ob dieser in der Literatur öfter oder weniger oft angeführt wird.

Für die Analyse von Organisationsmodellen liefert die Literatur bislang keine derartig umfassende und entscheidungsorientiert aufbereitete Darstellung auf fundierter Empiriebasis. Zudem führen vorliegende Beiträge zumeist nur eine kleine Auswahl an Argumenten an bzw. sparen Organisationsmodelle bei der vergleichenden Betrachtung aus.

Literatur und Praxis betonen übereinstimmend, dass jedes Organisationsmodell Stärken und Schwächen aufweist, so dass die modellimmanenten Schwachstellen durch Konzepte, Instrumente und Prozesse gezielt minimiert werden müssen. Auch diesen Potenzial- und Schwachstellenanalysen sollen die tabellarischen Darstellungen dienen. Tabelle 7 illustriert zunächst die angeführten Argumente bezüglich einer Stabsstelle an der Verwaltungsspitze.

Beteiligungsmanagement über Stabsstelle an der Verwaltungsspitze
<i>Vorteile</i>
Höhere Durchsetzungsfähigkeit nach Innen sowie zu den Beteiligten durch direkte Anbindung an politische Prozesse ²⁷ / Mehr Steuerungspotenziale mit Blick auf die strategische Bedeutung von Beteiligungen durch hohe hierarchische Ansiedlung ²⁸ / Beteiligungsmanagement unbestritten um so mehr Einfluss-, Gestaltungs- und Steuerungspotenziale, je höher in der hierarchischen Struktur ²⁹
Gemeinsame Betrachtung von Finanz- und Leistungszielen durch einen strategischen Blickwinkel ausgehend von der Verwaltungsspitze
Steuerung aus einer Hand mit geringem Abstimmungsaufwand ³⁰ / kürzere Entscheidungswege / schnellere Entscheidungsfindung / geringerer Abstimmungsaufwand/ effizientere Konzernsteuerung / Aufgabenerfüllung aus einer Hand / geringere Reibungsverluste
Signalwirkung für hohe Priorität Beteiligungsmanagement und Wille zur Durchsetzung kommunaler Belange ³¹ / Position als Ausdruck des Willens zur Instrumentalisierung der Unternehmen ³² / Beteiligungsmanagement als Führungsaufgabe verstehen ³³
Unabhängigkeit der Stabsstelle von Verwaltungsstrukturen / höhere Flexibilität und Zuweisung klarer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für das Beteiligungsmanagement
Ressortneutralität
<i>Nachteile</i>
Notwendigkeit der Zulieferung von Informationen aus anderen Verwaltungsstellen (Fachbereiche, Kämmerei etc.) ³⁴
Vorhalten von Finanzexpertise und Personal neben der Kämmerei/FB Finanzen auch in der Stabsstelle
Hoher Koordinationsaufwand, aufgrund der Notwendigkeit einer eng abgestimmten Zusammenarbeit mit den anderen Verwaltungsstellen regelmäßig notwendiger Informationsaustausch mit dem Finanzbereich und den Fachressorts

Tabelle 7: Argumentationsmuster Stabsstelle an Verwaltungsspitze

Quelle: Eigene Darstellung

Insbesondere die Interviewpartner aus Kommunen, die eine Stabsstelle an der Verwaltungsspitze eingerichtet haben, betonten die Vorteile dieses Organisationsmodells in sehr hohem Maße. „Kurze Entscheidungswege“, „Rückendeckung“, „wenig Reibungsverluste“, „schnelle Entscheidungsfindung“ und „ganzheitliche Steuerung von Fach- und Finanzzielen“ charakterisieren die Argumentationsmuster der Interviewpartner in Ergänzung zu den angeführten Faktoren. Bei den verschiedenen Modellen lassen die Interviewangaben einige interpretierende Vermutungen zu, die für mögliche Erklärungsansätze und zukünftige Analyseanknüpfungspunkte mit angeführt werden sollen. Im Kontext dieses Modells scheinen die genannten Nachteile trotz der in der Praxis wie in der Literatur hervorgehobenen Vorzüge als so hoch wahrgenommen zu werden, dass in ca. 80 % der Kommunen keine hinreichenden Notwendigkeiten oder Personalkapazitäten für dieses Modell gesehen werden. Eine andere Möglichkeit könnte nach den Interviewaussagen sein, dass die erforderliche Kraft für diesen weit reichenden Reformschritt mangels „Veränderungsdrucks“ oder „Willen zur Steuerung“ vielfach noch nicht vorherrschend ist. Folgend stellt Tabelle 8 die Argumentationslinien für eine Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene dar.

27 Vgl. SRH 2003, S. 49; Deutscher Städtetag 2002, S. 21 f.; Hille 2003, S. 153; Ade 2005, S. 202; Leitstelle Gemeindeprüfung NRW 2001, S. 22; KPMG 2007, S. 12; Linhos 2006, S. 42.

28 Vgl. Barthel 2008, S. 142; Ade 2005, S. 202.

29 Vgl. Weiblein 2002, S. 489.

30 Vgl. Hille 2003, S. 153

31 Vgl. Leitstelle Gemeindeprüfung NRW 2001, S. 22.

32 Vgl. Weiblein 2002, S. 489.

33 Vgl. Weiblein 2002, S. 489; Linhos 2006, S. 42.

34 Vgl. Hille 2003, S. 153.

Beteiligungsmanagement über Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene
<i>Vorteile</i>
Durch enge Anbindung an den Fachbereich Finanzen kompetente finanzwirtschaftliche Perspektive im Teilnehmungsmanagement aus einer Hand / Nutzung von betriebswirtschaftlichem Know-how
Früherkennung der Auswirkungen der Beteiligungsgesellschaften auf den kommunalen Haushalt sehr gut möglich
Flache Hierarchien und direkter Kontakt zum zuständigen Dezernenten
Unabhängigkeit der Stabsstelle / Loslösung von unflexiblen Verwaltungsstrukturen
<i>Nachteile</i>
Bei Anbindung an den FB Finanzen/Kämmerei Gefahr einer zu stark finanzdominierten Sichtweise auf das Teilnehmungsmanagement / Mögliche Vernachlässigung der strategischen Steuerung über allgemeine Zielvereinbarungen ³⁵
Geringer strategischer Blickwinkel für Gesamtsteuerung von Finanz- und Leistungszielen
Durch hierarchische Eingliederung auf einer niedrigeren Leitungsebene geringerer Steuerungseinfluss im Vergleich zur Variante Verwaltungsspitze ³⁶ / Längere Entscheidungsfindung aufgrund von Abstimmungserfordernissen mit Entscheidungsträgern der Verwaltungsspitze
Weniger Ressortneutralität als Stabsstelle an Verwaltungsspitze

Tab. 8: Argumentationsmuster Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene

Quelle: Eigene Darstellung

Die Umsetzung dieses Modells in 8 % der Kommunen kann mit Blick auf die angeführten Argumente zum Teil so interpretiert werden, dass hier anscheinend ein vorteilhafter „Mittelweg“ zwischen dem Modell „Verwaltungsspitze“ und „Eingliederung in Kämmerei/FB Finanzen“ gesehen wird; insbesondere auch im Hinblick auf Synergien beim Personaleinsatz. Bei einem größeren Teilnehmungsportfolio und hinreichend, qualifiziertem Personal spricht nach den Auswertungen jedoch einiges dafür, anstelle dieses Modells vorzugsweise die Institutionalisierung unmittelbar an der Verwaltungsspitze in Betracht zu ziehen. Tabelle 9 betrachtet im Weiteren das Modell „Eingliederung in Kämmerei/Fachbereich Finanzen“.

35 Vgl. Schwarting 2004, S. 350.; Hille 2003, S. 154.

36 Vgl. Hille 2003, S. 154.

Beteiligungsmanagement eingegliedert in Kämmerer/Fachbereich Finanzen
<i>Vorteile</i>
Nutzung des kommunal- und finanzwirtschaftlichen Know-hows durch direkte Anbindung und Nähe zum kommunalen Finanzwesen ³⁷ / Synergien bei ggf. selten vorhandenen Qualifikationen
Bündelung von Finanzverantwortung / Nutzung Synergieeffekte hinsichtlich finanzieller Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ³⁸
Aufgrund enger Anbindung zum Kämmerer/Finanzdezernenten im Vergleich hohe verwaltungsinterne Kommunikationsmöglichkeiten mit Entscheidungsträgern der Kommune
<i>Nachteile</i>
Gefahr einer zu isoliert-finanzwirtschaftlichen Perspektive auf das Beteiligungsmanagement unter Vernachlässigung fachlicher Aufgaben ³⁹ / Mögliche Überbetonung von Finanzzielen gegenüber Sach- bzw. Leistungszielen / Mögliche Vernachlässigung der Steuerung über allgemeine Zielvereinbarungen
Strategische und fachbereichübergreifende Bedeutung des Beteiligungsmodells spiegelt sich nicht in den Verwaltungsstrukturen wider / Geringerer strategischer Blickwinkel für Gesamtsteuerung von Finanz- und Leistungszielen
Ressortneutralität unter Umständen problematisch ⁴⁰
Geringere Durchsetzungsfähigkeit nach innen sowie zu den Beteiligungen im Vergleich zur Stabsstelle an der Verwaltungsspitze
Weniger schnelle Abstimmungsmöglichkeiten bzw. höherer Koordinationsaufwand bei Fragen der fachlichen Steuerung als bei Stabsstellen erforderlich, da diese höhere Akzeptanz und Kommunikationspotenziale in allen Fachressorts besitzt ⁴¹

Tab. 9: Argumentationsmuster Eingliederung in Kämmerer/Fachbereich Finanzen

Quelle: Eigene Darstellung

Die Vorteile bzw. im Rahmen von (politischen) Veränderungsprozessen stets zu berücksichtigenden Aspekte könnten Erklärungsfaktoren dafür sein, dass diese Variante immer noch mit Abstand am weitesten verbreitet ist. Allerdings ist nach der Analyse festzuhalten, dass die Nachteile sowohl in den Experteninterviews als auch in der Literatur und in Rechnungshofberichten sehr deutlich benannt werden. Im Zuge der Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements sollte daher weiter mitbetrachtet werden, ob eine Stabsstelle an der Verwaltungsspitze oder ein dezentral/zentrales Beteiligungsmanagementmodell zu realisieren wäre. Tabelle 10 veranschaulicht das Argumentationsspektrum für ein Beteiligungsmanagement im Rahmen des Gesamtcontrollings.

37 Vgl. Hille 2003, S. 154; Neumann 1997, S. 215.

38 Vgl. Neumann 1997, S. 215.

39 Vgl. Weiblein 2002, S. 489; Schwarting 2004, S. 350; Barthel 2008, S. 143; Neumann 1997, S. 215.

40 Vgl. Ade 2005, S. 202.

41 Vgl. Neumann 1997, S. 215.

Beteiligungsmanagement im Bereich des Gesamtcontrollings
<i>Vorteile</i>
Strategischer Blickwinkel und hohe Durchsetzungsfähigkeit des Beteiligungsmanagements aufgrund hierarchisch hoher Eingliederung innerhalb des Gesamtcontrollings in der Verwaltungsspitze / direkte Nähe zu den kommunalen Entscheidungsträgern
Möglichkeit für Nutzung von Synergieeffekten bezüglich Personal mit betriebswirtschaftlicher Qualifikation
Potenzial zur einheitlichen Betrachtung von Finanz- und Leistungszielen aus Gesamtcontrolling
<i>Nachteile</i>
Kein spezifischer Steuerungsblickwinkel auf das mit Blick auf den Ausgliederungsgrad strategisch sehr bedeutsame Beteiligungsmanagement
Steuerung häufig auf der Basis hochaggregierter Daten mit großer Distanz zu Beteiligungen und eingeschränkte Reaktionsmöglichkeiten bei Auftreten von Eingriffserfordernissen im Alltag / Beteiligungsmanagement erst auf Ebene Gesamtcontrolling
Notwendigkeit der Informationsversorgung aus den anderen Verwaltungseinheiten und damit erheblicher Abstimmungsaufwand ⁴²
In der praktischen Umsetzung eher unzuweckmäßig, da künstliche Schaffung zeitintensiver Informations- und Koordinationswege

Tab. 10: Argumentationsmuster Einrichtung im Gesamtcontrolling

Quelle: Eigene Darstellung

In der Praxis lediglich viermal und nur in der Größenklasse „100.000-200.000“ vertreten, erscheint diese Variante in Ansicht der genannten Faktoren eher als „Ersatzlösung“ bei herausfordernden Rahmenbedingungen und/oder Personallage. Es folgt die Betrachtung des dezentral/zentralen Modells, welches in Abschnitt II.1 definiert wurde.

Dezentral/Zentrales oder rein zentrales Beteiligungsmanagement
<i>Vorteile</i>
Trennung und Nutzung unterschiedlicher Perspektiven/Fähigkeiten für wirksamere Steuerung (fachpolitisch/finanzpolitisch, Eigentümerfunktion/Gewährleistungsfunktion des Staates, operative und strategische Steuerung) ⁴³
Gezielte Steuerung bei komplexem Beteiligungsportfolio und hoher Anzahl von Beteiligungen deutlich besser über dezentralen Steuerungsansatz zu realisieren ⁴⁴ / fachpolitische Steuerung bei zentraler Organisationsstruktur über große Distanz nicht zu erreichen ⁴⁵
Besserer Bezug zu fachbezogenen Fragestellungen mit spezifischen Branchenkenntnissen durch Problemnähe und damit höhere Durchsetzungsfähigkeit von Zielen der öffentlichen Hand ⁴⁶
Im Beteiligungsmanagementsystem angelegtes Ausgleichspotenzial für vielschichtige öffentliche Interessen durch verschiedene Problemlösungsperspektiven der Fachressorts im Sinne von Gesamtzielen der Kommune
Keine „Machtkonzentration“ in einem Organisationselement sondern System gegenseitiger Kontrolle / keine eventuelle Dominanz einer zu einseitigen Perspektive

Tab. 11: Argumentationsmuster dezentral/zentrales Beteiligungsmanagement

Quelle: Eigene Darstellung

42 Vgl. Jöhnk/Mitschke 2005, S. 145 ff.

43 Vgl. Schedler/Gulde/Suter 2008, S. 20 f.; Hammerschmid 2010, S. 6; Hille 2003, S. 154 f.

44 Vgl. Weiblein 2002, S. 489; Schwarting 2004, S. 350.

45 Vgl. Rechnungshof Brandenburg 2004, S. 206.

46 Vgl. Neumann 1997, S. 216 f.; Hille 2003, S. 154.

<i>Nachteile dezentral/zentrales Beteiligungsmanagement</i>
Erschwerte Einbindung der Beteiligungspolitik in das Zielsystem der Kommune ⁴⁷ / Bei steigender Dezentralisierung in Organisationen meist Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Gesamtstrategie, da vermehrte Integrations- und Koordinationsproblematiken
Gefahr eines Effektivitäts- und Effizienzverlustes bei der Steuerung und Überwachung der Beteiligungen im Hinblick auf optimierte Wirkungsbeiträge der Beteiligungen für die Gesamtkommune / Sehr schwere Realisierung einer gezielten, einheitlichen und abgestimmten Steuerung, da Steuerung des Unternehmens/der Beteiligung aufgrund der Kompetenzverteilung von zwei Organisationseinheiten mit teilweise gegenläufigen Zielen/Interessen
Erforderlicher Grad an Koordination und Integration der dezentralen Stellen sehr herausfordernd und deutlich zeitintensiver als bei zentraler Beteiligungssteuerung ⁴⁸ / Problematiken bezüglich einheitlicher Anwendung von Regularien und Gewährleistung gleicher Wissensstände ⁴⁹
Erhöhter Bedarf an personellen Ressourcen und fachlichem Know-how aufgrund erforderlicher Beteiligungsmanagementkompetenz in mehreren Bereichen ⁵⁰
Risiko der Vernachlässigung betriebswirtschaftlicher Aspekte aufgrund Überfokussierung der Sachaufgabe ⁵¹ / Kritik an finanzwirtschaftlich konzeptionsloser Eingreipolitik nach vorwiegend fachlichen Gesichtspunkten in dezentralen Stellen
Gefahr von Selbstverständigung und Eigensteuerung der Gesellschaften, sofern quantitativ oder qualitativ mangelnde Personalressourcen mit unzureichender Steuerung in den Fachbereichen

Tab. 12: *Argumentationsmuster dezentral/zentrales Beteiligungsmanagement*

Quelle: Eigene Darstellung

Der Anteil der Kommunen mit einem dezentral/zentralen Modell von lediglich 16 % lässt die Vermutung zu, dass bisher trotz der Empfehlungen und angeführten Vorteile nur ein geringer Anteil der Entscheidungsträger die Notwendigkeit oder die Realisierungsmöglichkeit für dieses Modell sieht. Auffällig ist wie veranschaulicht, dass sich bei Weitem nicht nur sehr große Kommunen für diese Variante entscheiden; sowie nicht alle großen Kommunen. Die Organisationsmodellentscheidung hängt somit nach den Befunden nicht nur von der Kommunengröße ab. Ebenfalls interessant mit Blick auf die Argumente ist, dass die Entscheidungen für das zentrale Element im Rahmen des dezentral/zentralen Modells sehr unterschiedlich ausfallen. Die Kommunen mit einem zentralen Element an der Verwaltungsspitze sehen die diesbezüglichen Vorteile anscheinend auch für diesen Fall sehr viel stärker. Andere Kommunen scheinen bei Entscheidung für ein dezentral/zentrales Modell die Kämmerei bzw. den FB Finanzen nicht als dezentrales Element mit gleichrangigen Kompetenzen wie in anderen Fachbereichen installieren zu wollen. Tabelle 13 zeigt im Anschluss die Argumente für das Modell externe(r) Gesellschaft/Betrieb.

47 Vgl. Schwarting 2004, S. 349.

48 Vgl. Schulte 1994, S. 217; Schwarting 2004, S. 351.

49 Vgl. Barthel 2008, S. 147.

50 Vgl. Schwarting 2004, S. 351; Barthel 2008, S. 147.

51 Vgl. Hille 2003, S. 154.

Organisationsmodelle und Personaleinsatz im öffentlichen Teilnehmungsmanagement

Organisationsmodell externe(r) Gesellschaft/Betrieb
<i>Vorteile</i>
Hohe fachliche Kompetenz für sehr anspruchsvolles Aufgabenfeld; hieraus resultierende Akzeptanz in Teilnehmungsunternehmen ⁵² / Gezielte Nutzung von Erfahrungen aus der Privatwirtschaft bei privatrechtlicher Beratungs- / Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Bessere Mandatsträgerbetreuung ⁵³ / höhere Neutralität in der Beratung
Vorteile bei Personalgewinnung / Rekrutierung von Experten ⁵⁴
Unabhängigkeit und Neutralität von Verwaltungsstrukturen und politischen Prozessen bei der Vorbereitung von in Kommunalhand verbleibenden Entscheidungen, ⁵⁵ nicht weisungsgebunden, Von der Modellanlage hohes Maß an Transparenz, Objektivität und Neutralität der Mitarbeiter
Höhere Flexibilität, Schnelligkeit und Entscheidungsfreiheit
Besondere Potenziale zur Übernahme von internen Funktionen für alle Teilnehmungen wie z.B. Rechnungswesen, EDV, Marketing ⁵⁶
Vermittlerfunktion zwischen Verwaltung und Kommunalwirtschaft bei privatwirtschaftlicher Rechtsform ⁵⁷
<i>Nachteile</i>
Distanz zu Verwaltung und Politik; Ferne zum Gesellschafter Kommune ⁵⁸ => Gefahr für Vonselbständigkeit und Steuerungsverluste im Hinblick auf die öffentliche Aufgabewahrnehmung / möglicher Einflussverlust bei Rolle der Eigentümervertretung, ⁵⁹ sofern keine Personenidentität bei Geschäftsleitung und Leitungspersonal Verwaltung
Ganzheitlich integrierte Steuerung von Teilnehmungen und interner Organisationseinheiten der Verwaltung deutlich schwieriger als bei verwaltungsinterner Lösung ⁶⁰
Abgeschnitten von vielfach wichtigen verwaltungsinternen Informationsflüssen für fachliche Leistungsseite als auch Haushaltswirtschaft ⁶¹
Know how Austausch zwischen Teilnehmungssteuerung und internen Verwaltungssteuerungseinheiten erheblich herausfordernder ⁶²
Höherer Aufwand für die Informationsbeschaffung innerhalb der Verwaltung und Kommunikation mit den Entscheidungsträgern der Kommune nicht so schnell und unmittelbar ⁶³ / Informationsprozess zwischen externer Beratungsgesellschaft/Betrieb und der Kommune gesellschaftsrechtlich nicht unterstützt => Risiko einer unvollständigen Informationsbasis
Aufgrund von Aufwand und Kosten grundsätzlich nur für große Kommunen mit vielen Teilnehmungen zweckmäßig umsetzbar ⁶⁴
Bewusstsein für eine durch die Kommune zu leistende Führungsaufgabe/Instrumentalisierung kann in Hintergrund geraten

Tab. 13: Argumentationsmuster externe(r) Gesellschaft/Betrieb

Quelle: Eigene Darstellung

Das Modell wird mit Verweis auf einzelne in der Praxis vorliegende Beispiele zwar immer wieder einmal angeregt, ist aber nach wie vor nur in 6,7 % der Kommunen umgesetzt. Erzielbare Vorteile werden scheinbar als nicht hoch genug wahrgenommen, um die Nachteile zu kompensieren bzw. eine diesbezügliche Reform/Veränderung zu realisieren. Tabelle 14 liefert die Zusammenstellung für das Modell „Holdingsmanagementgesellschaft“.

52 Vgl. Baier 2009, S. 8; KPMG 2007, S. 11.

53 Vgl. Hille 2003, S. 156; Günther/Niepel 2006, S. 338.

54 Vgl. Hille 2003, S. 156; Günther/Niepel 2006, S. 338; Neumann 1997, S. 221.

55 Vgl. Schwarting 2004, S. 350; Neumann 1997, S. 221.

56 Vgl. Hille 2003, S. 153.

57 Vgl. KPMG 2007, S. 12.

58 Vgl. Baier 2009, S. 8.

59 Vgl. Neumann 1997, S. 219 ff.; KPMG 2007, S. 12.

60 Vgl. Hille 2003, S. 153.

61 Vgl. Hille 2003, S. 153.

62 Vgl. Hille 2003, S. 153.

63 Vgl. Hille 2003, S. 155.

64 Vgl. Schwarting 2004, S. 350; Neumann 1997, S. 221.

Organisationsmodell Holdingmanagementgesellschaft
<i>Vorteile</i>
Großer Gestaltungsspielraum, Flexibilität und bessere Steuerungsmöglichkeiten der Beteiligungsgesellschaften ⁶⁵ / Durch Übertragung Gesellschafterrechte direkter Zugriff auf Gesellschaften und Steuerung aus einer Hand mit klaren Zuständigkeiten wie Verantwortung
Hohe Fachkompetenz, Bündelung von betriebswirtschaftlichem Fachwissen, ⁶⁶ Akzeptanz in Beteiligungsunternehmen
Vorteile bei der Gewinnung von hochqualifiziertem Personal
Besondere Potenziale zur Übernahme von internen Funktionen für alle Beteiligungen wie z.B. Rechnungswesen, EDV, Marketing ⁶⁷
Vermittlerfunktion zwischen Verwaltung und Kommunalwirtschaft
<i>Nachteile</i>
Distanz zu Verwaltung und Politik; insbesondere durch Übertragung Gesellschafterrechte Gefahr für Verselbständigung und Steuerungsverluste im Hinblick auf die öffentliche Aufgabenwahrnehmung / sofern keine hinreichende Personenidentität bei Geschäftsleitung und Leitungspersonal Verwaltung
Ganzheitlich integrierte Steuerung von Beteiligungen und interner Organisationseinheiten der Verwaltung deutlich schwieriger als bei verwaltungsinterner Lösung ⁶⁸
Abgeschnitten von vielfach wichtigen verwaltungsinternen Informationsflüssen für fachliche Leistungsseite als auch Haushaltswirtschaft ⁶⁹
Auch bei Personenidentität (z.B. Bürgermeister gleich Geschäftsführer Holding) handeln Akteure nicht mehr im Rahmen Kommunalverfassungsrecht sondern unter Bedingung Gesellschaftsrecht ⁷⁰
Know how Austausch zwischen Beteiligungssteuerung und internen Verwaltungssteuerungseinheiten erheblich herausfordernder ⁷¹
Höherer Aufwand für die Informationsbeschaffung innerhalb der Verwaltung und Kommunikation mit den Entscheidungsträgern der Kommune nicht so schnell und unmittelbar / organisatorische Distanz zu Politik und Verwaltung ⁷²
Aufgrund von Aufwand und Kosten grundsätzlich nur für große Kommunen mit vielen Beteiligungen zweckmäßig umsetzbar
Steuerung aller Beteiligungen incl. Eigenbetriebe häufig als nicht möglich angesehen, da öffentliche Hand Gewährträger sein muss ⁷³
Bewusstsein für eine durch die Kommune zu leistende Führungsaufgabe/Instrumentalisierung kann in den Hintergrund geraten

Tab. 14: Argumentationsmuster Holdingmanagementgesellschaft

Quelle: Eigene Darstellung

Einzelne Autoren in der Literatur und ebenso die Interviewpartner von Kommunen mit diesem Modell heben die Vorzüge sehr deutlich hervor. Kann die Variante bei entsprechender Ausgestaltung durchaus die aufgezeigten Potenziale erschließen, sind die Nachteile hingegen ebenfalls von sehr gewichtiger Natur. Diese könnten wiederum Erklärungsansätze sein, weshalb dieses Modell bislang nur von 4 % der Kommunen etabliert worden ist.

Bilanzierend ist herauszustellen, dass eine Entscheidung für ein Organisationsmodell nur aus den örtlich vorliegenden Rahmenbedingungen abgeleitet werden kann, wofür einige Determinanten eingangs des folgenden Kapitels VI angeführt sind. Selbst bei zumindest grob vergleichbaren Rahmenparametern scheint es mit Blick auf die Häufigkeiten der Organisationsmodelle indessen so, dass die Argumente sehr unterschiedlich gewichtet werden oder andere Rationalitäten und Interessen eine ausschlaggebende Rolle spielen.

Angeführt sei schließend noch, dass nach den Angaben in den Interviews 80 % der Kommunen keine Umstrukturierung des Organisationsmodells planen, 5 % geben eine eindeutig geplante

65 Vgl. Borchers 1998, S. 552; Linhos 2006, S. 53.

66 Vgl. Hille 2003, S. 156.

67 Vgl. Hille 2003, S. 153.

68 Vgl. Hille 2003, S. 153.

69 Vgl. Hille 2003, S. 153.

70 Vgl. Hille 2003, S. 156.

71 Vgl. Hille 2003, S. 153.

72 Vgl. Barthel 2008, S. 145.

73 Vgl. Hille 2003, S. 156; Barthel 2008, S. 145.

Umstrukturierung an, 4 % eine nicht konkretisierte Umstrukturierungsplanung; 11 % konnten zu dieser Frage keine Angaben machen.

Im nächsten Kapitel wird die Anzahl der im Beteiligungsmanagement eingesetzten Mitarbeiter vergleichend betrachtet, die im Zusammenhang mit Organisationsmodellen als ein sehr entscheidender Faktor eingestuft wird.

VI. Vergleichende Analyse der Mitarbeiteranzahl im Beteiligungsmanagement

Der Personalbedarf für ein wirksames Beteiligungsmanagement ist abhängig von vielen Faktoren wie u. a.: Anzahl der unmittelbaren/mittelbaren öffentlichen Unternehmen bzw. Beteiligungen, Bedeutung und Komplexität ihrer Aufgaben, gebundene Finanzmittel in absoluter Höhe sowie in Relation zum Kernhaushaltvolumen, Qualifikation und Hierarchieebene des Beteiligungsmanagementpersonals. Dennoch sind Vergleichsparameter erforderlich und weiterführend für die andauernden wissenschaftlichen Diskurse sowie Entscheidungen in der Verwaltungspraxis.

Die verwendeten Daten zur Anzahl der im Beteiligungsmanagement zentral und dezentral eingesetzten Mitarbeiter beruhen auf den Angaben der jeweiligen Interviewpartner. Aufgrund ihrer Verantwortung kann für den abgefragten Bereich von fundierten Kenntnissen bzw. stimmigen Stellenplänen ausgegangen werden, die in den Gesprächen zur Ergänzung häufiger herangezogen wurden.

Für vergleichende Analysen ist die absolute Anzahl der im Beteiligungsmanagement eingesetzten Mitarbeiter ein erster lohnender Indikator, welche Bedeutung dem Beteiligungsmanagement in der jeweiligen Kommune beigemessen wird. In dieser Kennzahl ist allerdings die mitunter sehr unterschiedliche Anzahl von Beteiligungen noch nicht erfasst. Daher sind obendrein Verhältniskennzahlen nötig, die die jeweilige Mitarbeiteranzahl mit dem Bestand an Beteiligungen in Bezug setzen. Über diese Verhältniskennzahlen lassen sich sachgerechte Schlussfolgerungen bzw. zumindest fundierte Tendenzaussagen über (aktive) Steuerungsmöglichkeiten sowie den Stellenwert des Beteiligungsmanagements ableiten (u. a. Leitstelle Gemeindeprüfung NRW 2001, S. 22).

Mit Blick auf die zu Grunde gelegte Fragestellung wurden zwei Verhältniskennzahlen errechnet, die für Vergleiche besonders aufschlussreich sind:

- Unmittelbare privatrechtliche Beteiligung je Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement (Verhältniskennzahl 1)
- Beteiligungen (gesamt) je Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement (Verhältniskennzahl 2)

Als unmittelbar wurden alle Beteiligungen gewertet, die direkt von einer Kommune gehalten werden. Für eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Strukturen wurden Beteiligungen ebenfalls als unmittelbar eingestuft, wenn diese direkt unter einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsgesellschaft oder Holdinggesellschaft geführt werden, die sich zu 100 Prozent im Besitz einer Kommune befindet. Hierdurch sollen durch unterschiedliche institutionelle Ansätze ansonsten verzerrte Zahlen im Vergleich zwischen Kommunen so gut wie möglich vermieden werden.

Verhältniskennzahl 1 erweist sich als informativ, u. a. da für unmittelbare privatrechtliche Beteiligungen im Vergleich zu mittelbaren Beteiligungen eine relativ hohe Steuerkapazität im Beteiligungsmanagement benötigt wird. Trotz der skizzierten stringenten Klassifizierung können jedoch z. B. eine relativ geringe Anzahl von unmittelbaren Beteiligungen in Relation zu vielen mittelbaren Beteiligungen sowie eine im Einzelfall eventuelle überproportionale Bevorzugung von öffentlich-rechtlichen Rechtsformen gegenüber privatrechtlichen Rechtsformen Einfluss auf den Wert dieser Kennzahl besitzen.

Verhältniskennzahl 2 berücksichtigt auch mittelbare Beteiligungen und die in den Beteiligungsberichten dargestellten öffentlich-rechtlichen Rechtsformen wie z. B. ebenfalls zu steuernde Eigenbetriebe und Anstalten öffentlichen Rechts. Damit schließt sie das gesamte Beteiligungsportfolio ein.

Für beide Verhältniskennzahlen gilt: Je niedriger der Wert, desto weniger Beteiligungen sind von einem Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements im Durchschnitt zu betreuen. Sowohl die durchschnittliche Mitarbeiteranzahl als auch die Verhältniskennzahlen liefern je nach intendierter Erkenntnisperspektive lohnende Informationsverdichtungen. Für eine vergleichende Einschätzung auf Basis von nur einer Relationsgröße erweist sich die Verhältniskennzahl 2 indessen am aussagekräftigsten, weshalb diese hierfür im Schwerpunkt herangezogen werden sollte ohne die anderen für eine Gesamtbalance außer Acht zu lassen.

Die Ergebnisse stellt Tabelle 15 im Gesamtüberblick heraus. Die Daten können dabei je nach Analyseinteresse am Systematischsten entlang folgender Teilfragen verglichen werden:

- Analyse der Größenklassen (GK) I bis III horizontal über die Gesamtaggregationen
- Analyse innerhalb einer GK vertikal zwischen verschiedenen Bundesländern
- Analyse innerhalb eines Bundeslandes horizontal zwischen verschiedenen GK

Zu beachten ist, dass in einigen Kategorien – wie daher immer mit dargestellt – nur wenige Kommunen fallen, die entsprechend großes Gewicht auf die für Vergleiche ausschlaggebenden Prozentwerte haben. Die aufschlussreichsten komparatistischen Analysen sind für die Bundesländer mit jeweils vielen Kommunen möglich. Die Ergebnisse sollen überwiegend nur durch die Tabelle veranschaulicht werden. Die verbalen Ausführungen konzentrieren sich auf einige Auffälligkeiten und Folgerungen.

Zunächst bietet sich eine *Betrachtung der aggregierten Gesamtdaten* an. Sehr bemerkenswert ist hier vor allem die erhebliche Differenz bei Verhältniskennzahl 2, die in GK III mit 8,8 sehr deutlich niedriger liegt als in GK II (10,6) und GK I (14). Somit stehen in größeren Kommunen nicht nur absolut, sondern vor allem auch in Relation erheblich mehr Mitarbeiter je Beteiligung zur Verfügung. Aus den Daten ist zu folgern, dass die Potenziale für eine aktive Steuerung der Beteiligungen durch das Beteiligungsmanagement in Kommunen der GK III im Durchschnitt sehr deutlich höher sind als in Kommunen der GK I und GK II. Die Relevanz eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagements ist – gemessen an der Gesamtanzahl der Beteiligungen – dagegen ebenso für Kommunen aus GK I und II zentral für die Steuerung der Aufgabenerfüllung. Obgleich deutet Verhältniskennzahl 2 stark daraufhin, dass die Kommunen der GK I und II entweder selbst im Zuge von Prioritätensetzungen bei der Personalverteilung bislang keine Möglichkeiten für eine bessere Personalausstattung des Beteiligungsmanagements sahen oder die Bedeutung bzw. die Notwendigkeit der Thematik trotz der zahlreichen Ausgliederungen noch nicht im gleichen Maße wie in den Kommunen der GK III erkannt wurde.

Im „vertikalen“ *Vergleich der Bundesländer innerhalb einer Größenklasse* wird zunächst die *Größenklasse I* fokussiert. Hervorstechend ist u. a., dass die Personalausstattung in NRW bei der Verhältniskennzahl 1 mit 9,3 bzw. vor allem mit 13,8 bei Verhältniskennzahl 2 sehr deutlich niedriger als in Baden-Württemberg (11,1/27,8) deutlich niedriger als in Hessen (13,8/21,4) und etwas niedriger als in Bayern (9/16,8) liegt. Zwar ist der absolute Wert für die durchschnittliche Mitarbeiteranzahl in Hessen mit sechs im Bundesländervergleich recht hoch; hingegen sind von einem hessischen Mitarbeiter in Relation deutlich mehr Gesamtbeteiligungen zu steuern als in fast allen Bundesländern. In den fünf Kommunen von Baden-Württemberg ist indessen auch bereits die durchschnittliche Mitarbeiteranzahl mit nur 1,6 auffallend niedrig. Eine im Vergleich relativ hohe Personalausstattung zeigen die einzelnen Kommunen aus Brandenburg, dem Saarland und Mecklenburg-Vorpommern.

Zu unterstreichen ist, dass Verhältniskennzahl 2 an der jeweiligen Anzahl der Gesamtbeteiligungen ansetzt und die Einwohnerzahlen einer Kommune an der oberen oder unteren Grenze von einer Größenklasse kein begründender Faktor für die Mitarbeiterzahl sein darf. Insgesamt divergiert die Verhältniskennzahl 2 in dieser Größenklasse beachtlich mit erheblichen Abweichungen vom Gesamtdurchschnitt von 14. Dieses lässt den Schluss zu, dass die Bedeutung bzw. der Stellenwert des Beteiligungsmanagements von den Kommunen in verschiedenen Bundesländern im Durchschnitt sehr unterschiedlich bewertet wird. Möglich wäre gleichfalls, dass man im Rahmen von Prioritätenentscheidungen in einigen Bundesländern noch nicht in gleichem Maße die Veranlassung oder die Möglichkeiten sieht, auf die erfolgten Ausgliederungen mit einem im Verhältnis ähnlich hohen Personalansatz im Beteiligungsmanagement zu reagieren.

Dabei zeigen sich auch Zusammenhänge zu der in Abschnitt IV in Tabelle 5 veranschaulichten Verbreitung der gewählten Organisationsmodelle. Lag z. B. der Anteil des Modells „Kämmerei/FB Finanzen“ in Baden-Württemberg mit 77,8 % deutlich am höchsten, deckt sich dieses durchaus mit dem niedrigsten Personalausstattungslevel, da die Institutionalisierung im Durchschnitt ebenfalls Tendenzaussagen zu Stellenwert und grundsätzlichem Steuerungsverständnis von Beteiligungen zulässt.

In „vertikaler“ *Betrachtung von GK II* liegen die Verhältniskennzahlen und die durchschnittliche Mitarbeiteranzahl im Gegensatz zu GK I bis auf Ausnahmen bei einigen Bundesländern mit nur einzelnen Kommunen deutlich näher zusammen. Diese Homogenität spricht in der Tendenz u. a. dafür, dass in dieser GK ein wesentlich einheitlicheres Verständnis über die Bedeutung bzw. personelle Erfordernisse vorherrschend ist.

In der „vertikalen“ *Analyse von Größenklasse III* liegen die Kennzahlen – wiederum mit Einzelausnahmen – ebenfalls deutlich enger zusammen als in GK I. Auffallend hoch ist die Verhältniskennzahl 2 in Bayern und Hamburg. Die sehr niedrigen Verhältniskennzahlen für Niedersachsen erklären sich über den Beteiligungsbericht von Hannover, der im Gegensatz zu den anderen Beteiligungsberichten nur Beteiligungen mit einem Anteil von über 35 % aufführt.

Im „horizontalen“ *Vergleich von verschiedenen Größenklassen innerhalb eines Bundeslandes* fällt z. B. besonders auf, dass die Verhältniskennzahl 2 in Baden-Württemberg in GK III mit dem Wert 7 niedriger liegt als in GK II mit 8,8 und ganz erheblich niedriger als in GK I mit 27,8. Dem Beteiligungsmanagement wird nach den Befunden demzufolge auch innerhalb des Bundeslandes entweder mehr deutlich unterschiedliche Bedeutung für die Aufgabenerfüllung zugewiesen oder die personellen Ressourcen lassen in Baden-Württemberg in GK I selbst bei Prioritätenentschei-

dungen keine höhere Personalausstattung des Teilnehmungsmanagements zu. Durch die ganz erheblich höhere Anzahl von Teilnehmungen je Mitarbeiter sind die Potenziale für eine aktive Steuerung in Kommunen aus GK I im Durchschnitt als eindeutig geringer als in GK II einzustufen.

Bilanzierend ist erneut zu betonen, dass der jeweilige Personaleinsatz von einer Vielzahl der eingangs des Kapitels skizzierten Faktoren abhängen sollte, so dass es in jeder Kommune sachgerechte Gründe für die sehr unterschiedlich vorgenommene Personalausstattung des Teilnehmungsmanagements geben könnte. Z. B. besitzen größere Kommunen häufig nicht nur mehr, sondern auch größere Teilnehmungen, die schwieriger bzw. personalintensiver zu steuern sein können. Dennoch bieten sich durch die hohe Anzahl der einbezogenen Kommunen und die auf aggregierter Ebene analysierten Durchschnitte bzw. Verhältniskennzahlen aufschlussreiche Vergleichsmöglichkeiten, die teilweise konkretere Schlussfolgerungen, ansonsten zumindest Tendenzaussagen erlauben.

Erst eine derartige Informationsverdichtung, Gegenüberstellung und systematische Beschreibung liefert auch in diesem Handlungsfeld eine transparente Analyse- und Entscheidungsbasis. Bei offen bleibenden Teilaspekten, Erklärungsfaktoren oder Ursachen ist dies zumindest die zunächst stets notwendige empirisch fundierte Grundlage, um die „richtigen Fragen“ für weiterführende Untersuchungen stellen zu können bzw. das Betrachtungsfeld für weitere Analysen zusätzlich zu öffnen.

In der Gesamtschau zeigen die Ergebnisse, dass viele Kommunen mittlerweile ein umfangreicheres Teilnehmungsmanagement aufgebaut haben und damit auf die aus den Ausgliederungen resultierenden Notwendigkeiten reagiert haben. Trotz Betonung von großem Verständnis für die sehr schwierige Lage in vielen Kommunen ist im Vergleich bezüglich der aufgeworfenen Fragestellung indessen zu konstatieren:

1. Die im Teilnehmungsmanagement eingesetzte Mitarbeiteranzahl und damit die zur Verfügung stehende Steuerungskapazität fallen in den einzelnen Kommunen im Vergleich von Bundesländern und Größenklassen auch bezüglich vergleichbarer Verhältniskennzahlen äußerst unterschiedlich aus.
2. Die – im jeweiligen Kontext zu reflektierenden – Forderungen von Literatur, Rechnungshöfen und sonstigen „Prüfstellen“ bezüglich einer adäquaten Personalausstattung sind abgeleitet aus den Verhältniskennzahlen für einige Kommunen bzw. Bundesländer in der Praxis bislang als noch nicht hinreichend umgesetzt einzustufen.

Ogleich aller nachvollziehbaren Schwierigkeiten und anderen sehr wichtigen Aufgaben besteht nach den empirischen Befunden in einigen Kommunen Handlungsbedarf bei der personellen Besetzung des Teilnehmungsmanagements aufgrund der angeführten Ausgliederungsgrade. Im Rahmen von kontinuierlich zu treffenden Prioritätenentscheidungen sollte die Mitarbeiterkapazität weiter geprüft und bei einer im relativen Vergleich sehr geringen Personalausstattung erhöht werden.

Größenklasse	100.000 – 200.000 (GK I)				200.000 – 400.000 (GK II)				über 400.000 Einwohner (GK III)			
	Bundesländer	Anzahl Städte	Durchschnittsanzahl Mitarbeiter	Unmittelbare privatrechtl. Beteiligungen pro Mitarbeiter	Beteiligungen pro Mitarbeiter Gesamt	Anzahl Städte	Durchschnittsanzahl Mitarbeiter	Unmittelbare privatrechtl. Beteiligungen pro Mitarbeiter	Beteiligungen pro Mitarbeiter Gesamt	Anzahl Städte	Durchschnittsanzahl Mitarbeiter	Unmittelbare privatrechtl. Beteiligungen pro Mitarbeiter
Baden-W.	5	1,6	11,1	27,8	3	5,3	3,7	8,8	1	6	3	7
Bayern	5	2,4	9	16,8	1	5	4	11,4	2	8,5	4,8	15,1
Berlin									1	28	2	8,5
Brandenburg	2	7,5	2,9	5,3								
Bremen									1	25	1,7	9,3
Hamburg									1	23	3,6	14,8
Hessen	3	6	13,8	21,4					1	12	4,3	8,8
Mecklenburg-V.	1	5	2,8	6,6								
Niedersachsen	4	2,8	7	9,2					1	12	0,9	2
Nordrhein-W.	12	3,1	9,3	13,8	10	5	5	11,6	4	10	3,1	7,6
Rheinland-P.	4	2,5	11,3	15,1								
Saarland	1	7	0,6	6,3								
Sachsen					1	6	3,5	10,5	2	11,5	2,1	5,9
Sachsen-Anhalt					2	5,5	3,9	11,3				
Schleswig-H.					2	5,5	3,7	7,8				
Thüringen	2	2,5	5	18	1	4	7	12,8				
Gesamtaggregate Spalte	39	4	7,3	14	20	5,2	4,4	10,6	14	15,1	2,8	8,8

Tab. 15: Mitarbeiteranzahl im Teilnehmungsmanagement im Vergleich von Bundesländern und Größenklassen

Quelle: Eigene Darstellung

VII. Fazit und Ausblick

Ziel des Beitrages war eine deutschlandweit vergleichende Analyse von Verbreitungsmustern und Vor-/Nachteilen der verschiedenen für das öffentliche Teilnehmungsmanagement zur Verfügung stehenden Organisationsmodelle sowie der Anzahl der im Teilnehmungsmanagement eingesetzten Mitarbeiter. Hierfür wurden Experteninterviews in 75 Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern durchgeführt und deren Teilnehmungsberichte ausgewertet.

Mit Blick auf die empirischen Befunde ist festzustellen, dass die Empfehlungen von Literatur, Rechnungshöfen und sonstigen Prüfstellen in der Verwaltungspraxis bisher in der Breite noch nicht umfassend und im Vergleich von Bundesländern und Größenklassen sehr unterschiedlich umgesetzt sind. Bilanzierend lassen sich fünf Aspekte herausstellen:

1) Der Empfehlung zur Einrichtung einer Stabsstelle „Teilnehmungsmanagement“ an der Verwaltungsspitze entsprechen insgesamt nur 20 % der untersuchten Kommunen; 53,3% haben sich für das Organisationsmodell Kämmerer/FB Finanzen und 8 % für eine Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene entschieden. Im Bundesländervergleich ist eine Stabsstelle z. B. in Bayern besonders stark vertreten. Von Erkenntnis ist u. a. weiter, dass die Kommunen in Baden-Württemberg das Modell „Kämmerer/FB Finanzen“ mit 77,8 % deutlich häufiger wählen als in NRW mit 65,4 % und Niedersachsen mit 71,4 %. Lediglich 10,7 % der Kommunen gewährleisteten ihr Teilnehmungsmanagement außerhalb der Verwaltungsstrukturen über die Modelle „Holdingmanagementgesellschaft“ oder „Externe(r) Gesellschaft/Betrieb“.

2) Die Einrichtung eines dezentral/zentralen Teilnehmungsmanagements – definiert in Abschnitt II.1 – wurde in den Interviews lediglich von 16 % angegeben. Die in der wissenschaftlichen und praxisorientierten Literatur für die Teilnehmungssteuerung für mittlere und größere Kommunen

häufig zu findende Empfehlung zur institutionellen Trennung einer fachpolitischen und finanzpolitischen Steuerungsperspektive bzw. zur Unterscheidung der Rollen der öffentlichen Hand in eine Eigentümerfunktion und eine Gewährleistungsfunktion findet nach den Interviewangaben damit nur sehr geringe Anwendung in der Verwaltungspraxis.

3) Die tabellarische Kategorisierung der Argumentationslinien aus den Interviews liefert Erklärungsansätze und zeigt, dass die veranschaulichten Argumente in den verschiedenen Bundesländern für die Ausgestaltungsentscheidungen unterschiedlich gewichtet werden. Daneben soll Verantwortlichen eine bislang nicht derartig fundiert, umfassend und entscheidungsorientiert vorliegende Informationsbasis für weiterhin anstehende Organisationsmodellentscheidungen geliefert werden.

4) Die gebildeten Verhältniskennzahlen setzen mit der jeweiligen Anzahl von Beteiligungen an einem zentralen Faktor für das Beteiligungsmanagement an und ermöglichen fundierte Vergleiche auch zwischen Kommunen mit unterschiedlichen Einwohnerzahlen. Die im Beteiligungsmanagement eingesetzte Mitarbeiteranzahl je Beteiligung und damit die Steuerungskapazität divergiert im Vergleich von Kommunen verschiedener Bundesländer und Größenklassen (GK) ganz erheblich. Trotz Betonung von großem Verständnis für die sehr schwierige Lage in vielen Kommunen ist bezüglich der aufgeworfenen Fragestellung zur Personalausstattung im Vergleich zu konstatieren, dass die Forderungen von Literatur, Rechnungshöfen und weiteren „Prüfstellen“ bezüglich einer adäquaten Mitarbeiteranzahl – abgeleitet aus den zu Grunde gelegten Verhältniskennzahlen – in einigen Kommunen bzw. Bundesländern bislang als noch nicht hinreichend umgesetzt einzustufen sind.

Neben den analysierten Auffälligkeiten wie Defiziten innerhalb der Größenklassen ist auf aggregierter Gesamtebene vor allem die erhebliche Differenz bei der Verhältniskennzahl 2 (Beteiligungen (gesamt) je Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement) bemerkenswert. Diese liegt in GK III mit 8,8 Beteiligungen je Mitarbeiter sehr deutlich niedriger als in GK II (10,6) und GK I (14). Somit sind in größeren Kommunen im Querschnitt nicht nur absolut, sondern vor allem auch in Relation erheblich weniger Beteiligungen von einem Mitarbeiter zu steuern bzw. zu betreuen. Dieses lässt den Schluss zu, dass die Potenziale für eine aktive Steuerung durch das Beteiligungsmanagement in Kommunen der GK III im Durchschnitt deutlich höher sind als in Kommunen der GK I und GK II. Die aus der Anzahl der Beteiligungen abgeleitete Bedeutung eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagements ist hingegen auch für die Kommunen aus GK I und II sehr zentral für die Steuerung und Überwachung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Obgleich deuten die Verhältniskennzahlen stark daraufhin, dass die Kommunen insbesondere in GK I sowie in GK II entweder selbst im Zuge von harten Prioritätensetzungen bei der Personalverteilung bislang keine Möglichkeiten für eine bessere Personalausstattung des Beteiligungsmanagements sehen oder die Notwendigkeit/der Nutzen noch nicht im gleichen Verhältnis wie in Kommunen der GK III erkannt wird.

5) Gesetzliche Vorgaben zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements finden sich im Vergleich der Bundesländer bzw. Stadtstaaten lediglich für Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen. Inhaltlich gehen die Anforderungen sehr weit auseinander. Aufgrund der Anzahl der Beteiligungen, ihrer Bedeutung für die Daseinsvorsorge und in ihnen verwendete öffentliche Finanzmittel sprechen indessen sehr viele Gründe für klare gesetzliche Regelungen in allen Bundesländern. Für Formulierungsansätze zu inhaltlichen Anforderungen

könnten z. B. § 98 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg oder § 118 Abs. 4 der Gemeindeordnung von Sachsen-Anhalt herangezogen werden.

Die sehr hohe wie aufgeschlossene Teilnahmereitschaft an den Interviews unterstreichen sowohl die Relevanz der Thematik als auch das Interesse an einem jeweils unterstützenden Zusammenwirken von Praxis und Wissenschaft in diesem Handlungsfeld.

In Folge der Aufgabenauslagerung liegen sehr ausdifferenzierte und komplexe Strukturen vor, in denen öffentliche Aufgaben möglichst effektiv und effizient erfüllt werden sollen. Eine zieladäquate Teilnehmungssteuerung ist für Bürger und Kommunen eine bedeutsame Frage von gesellschaftspolitischer Relevanz. Hierbei könnte das öffentliche Teilnehmungsmanagement von verstärkten Forschungsprojekten zusätzlich profitieren.

Für die Zukunft scheinen zur Optimierung der Organisationsmodelle z. B. noch tiefer gehende empirische Analysen zu Problemmustern, Konzeptionen, Strukturen, Instrumenten, Prozessen sowie zu Qualifikationen, Hierarchieebenen und Rekrutierungskanälen des Teilnehmungsmanagementpersonals relevant. Als sehr lohnend könnte sich ferner eine Ausweitung der Analyse auf kleinere Kommunen der Größenklassen „50.000-100.000“ sowie „30.000-50.000“ erweisen. Nach empirischen Analysen liegen auch in diesen sehr hohe Ausgliederungsgrade und hieraus resultierende Steuerungsnotwendigkeiten vor. Ebenfalls von Belang wäre eine komparatistische Analyse auf Landesebene. Weiterentwickelnde Perspektiverweiterungen böte ferner ein internationaler Vergleich in Ländern mit ähnlichen – aber auch mit gänzlich anderen – politisch-administrativen Strukturen. Schließlich scheint eine Wiederholung dieser Studie mit Bezug zu andauernden Diskursen zur empirischen Überprüfung verfolgenswert, in welchen Mustern wie Details sich die Strukturen der betrachteten Kommunen über die Jahre entwickeln.

Übergreifend wird in Ansicht der geänderten Strukturen der Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor und der gravierenden Haushaltslagen noch zentraler werden, wie sich öffentliche Daseinsvorsorge in einem demokratischen Gemeinwesen zukünftig ausgestalten und in einer zieladäquaten Balance verschiedener Rationalitäten politisch sowie betriebswirtschaftlich und juristisch bestmöglich steuern und regulieren lässt.

Abstract

Ulf Papenfuß and Marcel Aufenacker; Organisational models and staff deployment in public corporation management – An analysis based on expert interviews in 75 German cities

Government corporation; Institutionalisation; Organisational models; Public corporation controlling; Public corporation management; Public sector enterprises/State-owned enterprises; Spin-off of public services

Public sector enterprises are of significant importance to provide public services especially on local level. Therefore it is relevant for academics and practitioners to examine a powerful public corporation management and concerning organisational models. In comparing federal states and cities of different sizes expert interviews in 75 cities with more than 100.000 inhabitants show very different development patterns and a considerable deviation from the central recommenda-

tions in literature. Furthermore, diverging relative key ratios such as the number of public sector enterprise per staff deployment offer fresh knowledge and insights for actions. Categorized advantages and disadvantages provide people in charge with a decision-oriented information base for future processes.

Literaturverzeichnis

- Ade, Klaus (2005), Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement, 2. neu bearbeitete Auflage 2005, Stuttgart.
- Baier, Horst (2010), Kommunale Beteiligung politisch steuern. Warum Beteiligungsmanagement für die Politik wichtig ist und was man tun kann, in: Handbuch Neues Verwaltungsmanagement, Abschnitt E 5, Berlin, S. 1-28.
- Barthel, Thomas (2008), Beteiligungscontrolling im öffentlichen Bereich: dargestellt am Beispiel der Steuerung im Konzern Kommune, Hamburg.
- Bremeier, Wolfram, Hans Brinckmann und Werner Killian (2005), Public Governance kommunaler Unternehmen – Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung, Kassel.
- Deutscher Städtetag (2002), Städtische Wirtschaft – Hinweise für die Steuerung und Kontrolle städtischer Beteiligungen, Köln.
- Fabry, Beatrice und Ursula Augsten (2002): Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand für öffentliche Unternehmen und deren Entscheidungsträger, Personalräte, Ratsmitglieder und die Verwaltung, Aufsichtsbehörden, Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, Baden-Baden.
- Günther, Thomas und Mirko Niepel (2006), Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, Vol. 17, Nr. 3, S. 323-343.
- Hammerschmid, Gerhard (2010), Public Corporate Governance – Modewelle oder tatsächlicher Bedarf?, hrsg. vom Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. Referate einer vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen am 25./26. Februar 2009 in Eppstein veranstalteten Tagung, Eppstein, S. 5-16.
- Hille, Dietmar (2003), Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements, kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen, München.
- Jöhnk, Thorsten und Frank Mitschke (2005), Kommunales Beteiligungscontrolling – eine betriebswirtschaftliche Interpretation des § 114 a der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO), in: ZKF Nr. 7, S. 145-150.
- Junkernheinrich, Martin und Gerhard Micosatt (2008), Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft (2007), Anforderungen und Gestaltungsmerkmale für ein erfolgreiches Beteiligungsmanagement von Kommunen, in: Public Governance, Ausgabe Frühjahr, S. 6-15.
- Landesrechnungshof Brandenburg (2004), Umsetzung der von der Landesregierung beschlossenen Leitlinien für eine effiziente Beteiligungspolitik (LT-Drs. 3/3739), in: Jahresbericht, Potsdam, S. 204-209.
- Leitstelle Gemeindeprüfung Nordrhein-Westfalen (2001), Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“, Düsseldorf.
- Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2007), Public Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen – Transparenz unter divergierender Interessenlage, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 30, S. 344-356.
- Linhos, Ramon (2006), Der Konzern Stadt – Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen, in: Kommunalwissenschaftliches Institut – Arbeitshefte 11, Potsdam.
- Machura, Stefan (1994), Kontrolle öffentlicher Unternehmen durch eine mehrdimensionale Strategie, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 17, 2, S. 156-178.
- Mühlenkamp, Holger und Frank Schulz-Nieswandt (2008), Öffentlicher Auftrag und Public Corporate Governance, in: Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Beiheft 36 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 26-44.
- Neumann, Heiko (1997), Beteiligungsmanagement und -controlling: unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Unternehmen, München.
- Pech, Heiko und Jan-Hendrik Bahn (2002), Wie gut ist das Beteiligungsmanagement/-controlling der Großstädte Deutschlands? Studie zum Beteiligungsmanagement/-controlling der 100 größten Städte Deutschlands, Rödl&Partner Public Management Consulting, Nürnberg.
- Reichard Christoph und Giuseppe Grossi (2008), Corporate Governance von städtischen Holdings, in: Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, hrsg. von Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen, Beiheft 36 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 86-100.
- Richter, Peter (2007) Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft? Eine vergleichende Ost-West-Analyse, Berlin 2007.

Organisationsmodelle und Personaleinsatz im öffentlichen Teilnehmungsmanagement

- Sächsischer Rechnungshof (2003), Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen – Aktuelle Fragen und Entscheidungshilfen, Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SÄHO i.V.m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO, Februar.
- Sächsischer Rechnungshof (1999), Organisationsmodell für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern, Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SÄHO i.V.m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO, Juli 1999.
- Schedler, Kuno, Alexander Gulde und Simone Suter (2007), Corporate Governance öffentlicher Unternehmen – Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen, St. Gallen.
- Schulte, Gerd (1994), Öffentliches Teilnehmungscontrolling, Baden-Baden.
- Schwarting, Gunnar (2004), Teilnehmungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung – Einige wenig beachtete Aspekte, in: BFuP 4, S. 342-354.
- Struwe, Jochen und Mike Dietrich (2005), Public Corporate Governance, in: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 199-203.
- Weiblein, Willi (2002), Teilnehmungscontrolling und -management, in: Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand, hrsg. von Fabry, Beatrice und Ursula Augsten, Baden-Baden, S. 443-500.