

Führungskräftebefragung bei öffentlichen Unternehmen: „Kommunale Beteiligungssteuerung“ Zusammenfassender Bericht

*Isabella Proeller/Tobias Krause
Lehrstuhl für Public und
Nonprofit Management
Universität Potsdam*

Unter Unterstützung von:



bvöD, Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen-Deutsche Sektion des CEEP e.V.
KGSt Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung.....	3
Einleitung.....	4
Datengrundlage	6
Charakteristika der untersuchten Beteiligungen.....	7
Steuerung öffentlicher Unternehmen	11
Ausgestaltung der Beteiligungssteuerung	11
Einschätzungen zur Rolle und Effizienz der Gremienvertretungen	14
Managementautonomie	20
Organisatorische Rahmenbedingungen von Beteiligungen im Verhältnis zur Kernverwaltung	26
Einnahmequellen.....	26
Bürokratisierung.....	27
Vertrauen und Kulturelle Ähnlichkeit.....	28
Professionskonflikte	29
Merkmale und wahrgenommene Managementautonomie	31
Fazit und Schlussbetrachtung.....	32
Zentrale Ergebnisse.....	32
Schlussbetrachtung.....	34
Literaturverzeichnis	35

Danksagung

Wir bedanken uns herzlich bei allen Unterstützern, die diese Umfrage möglich gemacht haben. Zuallererst natürlich bei Ihnen, den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern kommunaler Unternehmen, die sich die Zeit genommen haben, den zu Grunde liegenden Fragebogen auszufüllen. Ohne Ihre tatkräftige Unterstützung gäbe es diese Umfrage nicht!

Insbesondere möchten wir uns bei Annett Wadewitz, Stephanie Massar und Jacob Witte bedanken, die bei der Adressrecherche, der Administration und dem Druck und Versand der Fragebögen aktiv beteiligt waren. Zu guter Letzt danken wir allen prominenten Unterstützern dieser Umfrage, insbesondere Herrn Dr. Reichwein von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Frau Reichert vom Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen-Deutsche Sektion der CEEP e.V. und Herrn Dr. Ün-
lü von der Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V.

Mit freundlichen Grüßen,



Dr. Tobias Krause
Prof. Dr. Isabella Proeller

Einleitung

„Wir können den Wind nicht ändern, aber wir können die Segel richtig setzen.“

Aristoteles, griechischer Philosoph

Unter dem Begriff „Öffentliche Unternehmen“ fasst man gemeinhin solche Unternehmen, bei denen *„die öffentliche Hand mittelbar oder unmittelbar über mehr als 50% der Anteile oder des Stimmrechts verfügt und die sich nicht zu den Kernhaushalten zählen lassen“* zusammen (Stat. Bundesamt 2013: 108).

Laut Jahresabschlussstatistik verfügten Bund, Länder und Kommunen im Berichtsjahr 2011 über rund 15.127 öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die einen Gesamtertrag von knapp 491 Milliarden Euro erzielten und rund 439 Milliarden Euro für Aufwendungen aufbringen mussten (Statistisches Bundesamt 2014b: 311). Zwischen 1999 und 2011 stieg die Zahl der Berichtseinheiten von 11.519 auf 15.127 an (Statistisches Bundesamt 2014b: 308). Besondere Relevanz besitzen öffentliche Unternehmen als Erbringer von Leistungen in den Bereichen Strom- und Wasserversorgung, öffentlicher Personennahverkehr, Kultur und Sport, Krankenversorgung, Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung und Abfallbeseitigung (Kuhlmann und Wollmann 2014).

Ein großer Anteil der Organisationsformen (etwa 88%) findet sich auf Kommunalebene (Statistisches Bundesamt 2014b: 311). In Deutschland sind schätzungsweise 50% aller kommunalen Beschäftigten bei öffentlichen Unternehmen angestellt (Statistisches Bundesamt 2014a). Ausgliederungen haben dazu geführt, dass diese Organisationen vermehrt in privater Rechtsform, als kommunale Beteiligungen, geführt werden (Papenfuß und Schäfer 2011). Mittlerweile ist die finanzielle Bedeutung von kommunalen Beteiligungen sehr hoch. Das Kreditvolumen, das in privatrechtliche Beteiligungen ausgegliedert wurde, entspricht ungefähr dem der kommunalen Kernhaushalte und an 40% der Betrieben ist privates Kapital beteiligt (Edeling et al. 2004; Kilian et al. 2006; Reichard und Grossi 2008; Papenfuß 2013).

Jüngere Berichte über Missmanagement bis hin zu Skandalen bei diesen Beteiligungen haben dazu beigetragen, dass Corporate-Governance-Fragen öffentlich debattiert werden. Der Bund der Steuerzahler berichtet über eine Vielzahl von Kostenexplosionen und Terminverzögerungen bei Bauvorhaben, die von öffentlichen Unternehmen geplant und gemanagt werden (Bund der Steuerzahler 2014: 28ff.; Bund der Steuerzahler 2015: 40ff.). Aktuellere Beispiele aus dem Jahr

2015 betreffen unter anderem fehlerhaftes Baumanagement bei Kindertagesstädten in Frankfurt am Main, Kostensteigerungen beim Umbau des Kaiser-Wilhelms-Museums in Krefeld, die Sanierung eines Hallenbades in Korbach, die Sanierung der Berliner Staatsoper und unerlaubte Zuschüsse beim Bau eines Essener Fußballstadions (Bund der Steuerzahler 2015: 40ff.).

Verbesserungspotenziale im Management finden sich auch im Versorgungsbereich: Bei der Neugründung der Landesenergieagentur LENA in Sachsen-Anhalt versäumte man anfangs die Zielsetzung und Aufgabenerarbeitung (Bund der Steuerzahler 2015: 105f.). Die Münchener Stadtwerke haben sich auf Empfehlung einer japanischen Bank mit Payer Swaps verspekuliert (Bund der Steuerzahler 2015: 67f.). Die Jahresfehlbeträge der ServCount, eines Hamburger Dienstleisters zur Erfassung von Heiz- und Wasserkosten, umfassten laut Neubewertung für 2013 und 2014 rund 18,7 Millionen Euro und lassen sich auf eine fehlerhafte Schätzung der Aufwendungen und Erträge durch das stadteigene Wohnungsunternehmen zurückführen (Bund der Steuerzahler 2015: 79).

Vernachlässigen Kommunen die Aufsicht und Steuerung ihrer Beteiligungen, so entstehen Informationsdefizite bei den Verantwortlichen (Krause 2014). Trotz der großen Potenziale in der Corporate Governance wissen wir nur sehr wenig darüber, wie Kommunen ihre Beteiligungen derzeit steuern. Besonders die Rolle der Kommunen selbst, die Vertreter in wesentlichen Gremien entsenden, aber gleichermaßen als Eigentümer, Gewährleistende und Auftraggeber auftreten, provoziert Interessenkonflikte bei den Verantwortlichen und wird als problematisch angesehen (OECD 2014).

Die vorliegende Studie geht der Frage nach, wie die Kommunen ihre Beteiligungen derzeit steuern, welche Instrumente dazu meist verwendet werden und welche Organisationsstrukturen von den Kommunen dazu genutzt werden. Ferner soll die Rolle und Effizienz der wesentlichen Gremienvertretungen aufgezeigt werden. Drittens werden die Entscheidungskompetenzen und Spielräume der Geschäftsführer/innen in Bezug auf verschiedene Managementangelegenheiten erstmals aus Sicht der Gesteuerten untersucht. Viertens sollen einige organisatorische Rahmenbedingungen von Beteiligungen im Verhältnis zur Kernverwaltung beleuchtet werden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass viele Kommunen starke Tendenzen zur wirkungsorientierten Steuerung erkennen lassen. Als wesentlicher Steuerungsmechanismus wird nach wie vor die kommunale Besetzung von Schlüsselpositionen in den Gremien (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung) erachtet. Darüber hinaus steuern einige Kommunen mit eigenem Public-Corporate-

Governance-Kodex oder einer Beteiligungsrichtlinie.

Verbesserungspotenziale tun sich vor allem in der Zusammenarbeit mit dem Aufsichtsrat auf. Nur äußerst selten werden die Aufsichtsräte als ein Organ wahrgenommen, das neue Ressourcen für den Unternehmenserfolg erschließen kann. Noch kritischer wird die Strategiefähigkeit der Aufsichtsräte beurteilt. Die große Bedeutung von strategischen Entscheidungen verdeutlicht sich allerdings in den Entscheidungskompetenzen der Manager/innen: Bei wichtigen strategischen Entscheidungen über Investments, Großprojekte und die Diversifikation des Geschäftsportfolios machen Kommunen ihren Einfluss stark geltend, während die Manager/innen in anderen Bereichen (Personal, Vertrieb, Produktion, Absatz etc.) über einen breiten Handlungsspielraum verfügen. Auf Basis der Erkenntnisse werden im Schlusskapitel Praxisempfehlungen für eine wertvollere Zusammenarbeit abgeleitet.

Datengrundlage

Die Auswertung basiert auf einer Befragung aller Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer kommunaler Unternehmen, die im Jahr 2013 auf erster und zweiter Konzernebene in Großstädten mit mehr als 200.000 Einwohnern tätig waren¹. Die Grundgesamtheit der in den Städten vorhandenen Beteiligungen wurde auf Basis der verfügbaren kommunalen Beteiligungsberichte recherchiert.

Zielgruppe der Befragung sollten der Einfachheit halber die kaufmännischen Geschäftsführenden aller Beteiligungen sein, in denen die Kommune direkt oder indirekt über mehr als 50% der Verfügungsrechte besaß. Als Gradmesser wurde der Kapitalanteil der Kommune gewählt. Die Vorabrecherche mit 39 Beteiligungsberichten aus den Jahren 2009 bis 2012 konnte folgendes Sample als Grundgesamtheit der Studie identifizieren:

¹ In der Grundgesamtheit betrachten wir eine Stichprobe aus 39 Städten: Aachen, Augsburg, Berlin, Bielefeld, Bochum, Bonn, Braunschweig, Bremen, Chemnitz, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Duisburg, Erfurt, Essen, Frankfurt am Main, Freiburg, Gelsenkirchen, Halle (Saale), Hamburg, Hannover, Karlsruhe, Kiel, Köln, Krefeld, Leipzig, Lübeck, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mönchengladbach, München, Münster, Nürnberg, Oberhausen, Rostock, Stuttgart, Wiesbaden und Wuppertal.

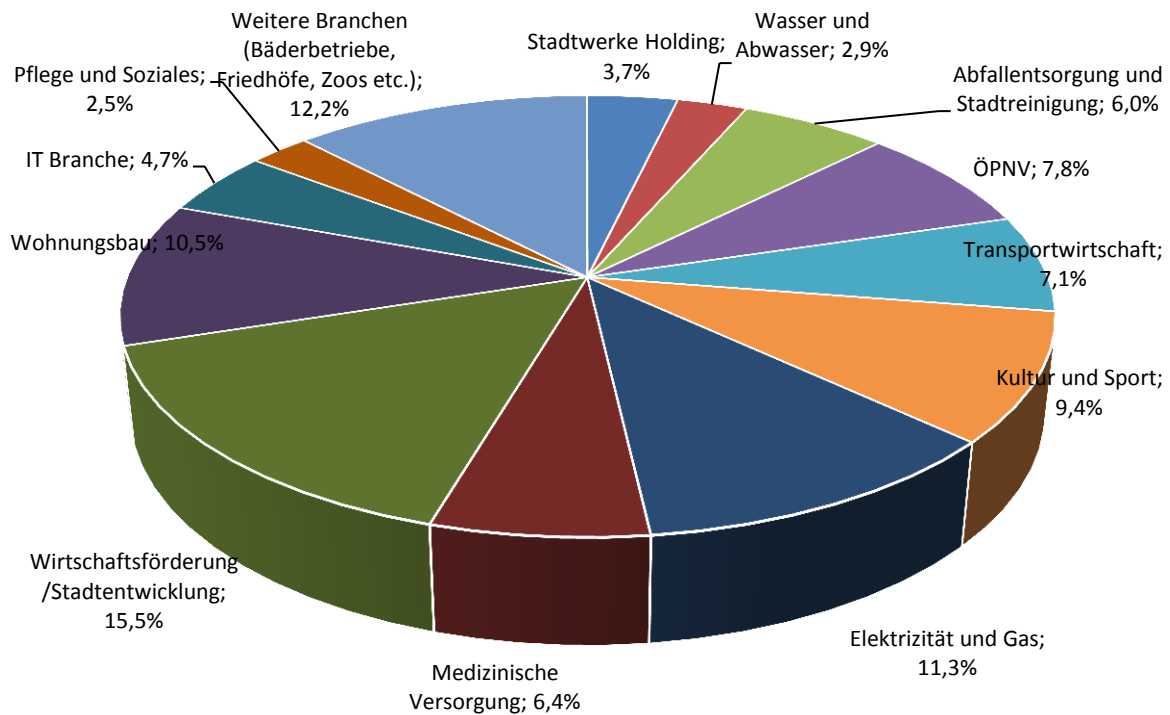


Abbildung 1 Verteilung der Branchen in der Grundgesamtheit; n=1079

Insgesamt erhielten wir für eine Grundgesamtheit von 1079 Unternehmen einen Rücklauf von 243 eingegangenen Fragebögen (22,5%)². Die Zusammensetzung der Stichprobe insgesamt richtet sich nach der Anzahl derer, die den Fragebogen bis zum Ende ausfüllten, die also auch die Branche des Unternehmens angaben. Hier zählen wir insgesamt 243 bis zum Ende ausgefüllte und abgesendete Fragebögen. Allerdings fehlen Antworten zu einzelnen Fragen, sodass die Stichprobe in den einzelnen Auswertungen geringer ausfällt.

Charakteristika der untersuchten Beteiligungen

Ein Großteil der 243 antwortenden Unternehmen ist in der Rechtsform der GmbH (57,6%) notiert. Auch angrenzende Rechtsformen wie GmbH & Co KG (2,9%) und gGmbH (10,7%) sind stark vertreten. Insgesamt machen GmbH und angrenzende Rechtsformen mit 71,2% der Stichprobe den größten Anteil aus. Eigenbetriebe (13,2%), Aktiengesellschaften (7,8%) und Anstalten des öffentlichen Rechtes (4,9%) sind seltener vertreten (vgl. Abbildung 2):

² Da an den ersten Fragen weitere Geschäftsführer teilnahmen, unterscheiden sich die Antwortzahlen in den verschiedenen Teilen des Fragebogens.

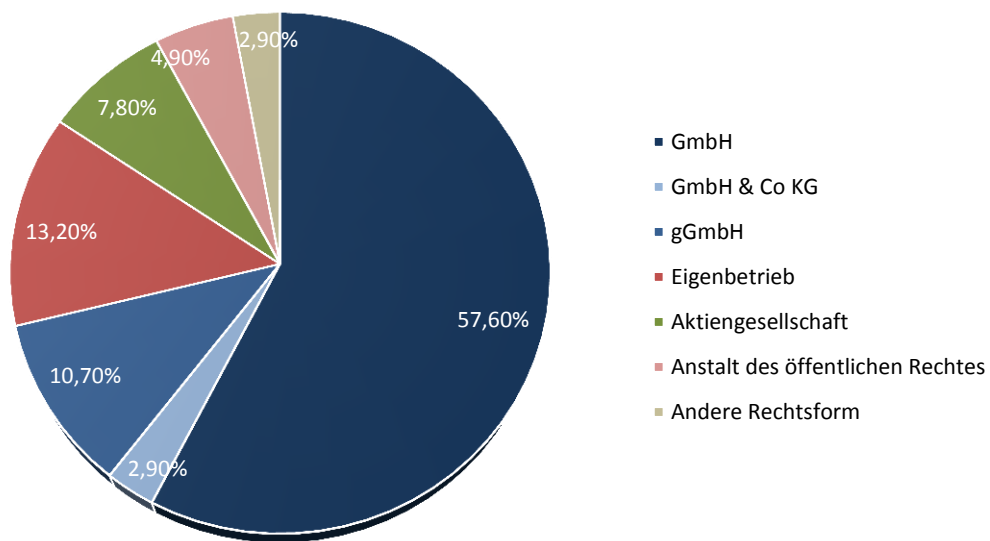


Abbildung 2 Verteilung der Rechtsformen; n=243

Bei 179 der antwortenden Mehrheitsbeteiligungen handelt es sich um direkte oder indirekte 100% Beteiligungen der Kommunen. 11 Unternehmen sind Public-Private Partnerschaften, 27 öffentlich-öffentliche Kooperationen mit dem Bundesland oder anderen Kommunen. Im Sample enthalten sind außerdem 4 Nonprofit Partnerschaften und 10 Partnerschaften mit mehreren Privaten und/oder öffentlichen Eigentümern (vgl. Abbildung 3)³:

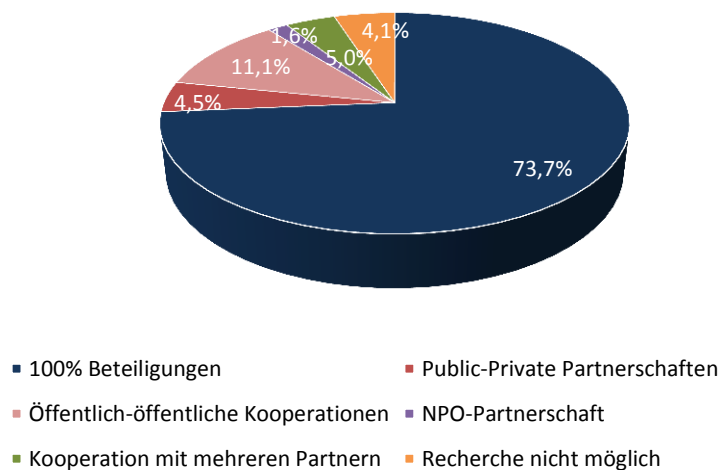


Abbildung 3 Verteilung der Eigentümerstrukturen; n=243

³ In einigen Fällen war eine Sekundärrecherche der Eigentumsverhältnisse aufgrund fehlender Angaben nicht möglich.

Insgesamt konnte eine große Bandbreite an verschiedenen Größenklassen abgedeckt werden. Nach Größenklassen identifizieren wir 32 Organisationen als Kleinstunternehmen, 61 Kleinunternehmen und 57 mittlere Unternehmen. Alle restlichen Unternehmen sind mittelgroße oder große Kapitalgesellschaften. Dies spiegelt sich auch in den Umsätzen wider: So erzielten 49 der befragten Unternehmen einen Jahresumsatz zwischen 20 und 100 Millionen Euro. 57 Unternehmen geben einen Jahresumsatz von über 100 Millionen Euro an. Bei sechs Unternehmen liegt der Jahresumsatz sogar über einer Milliarde Euro (vgl. Abbildung 4).

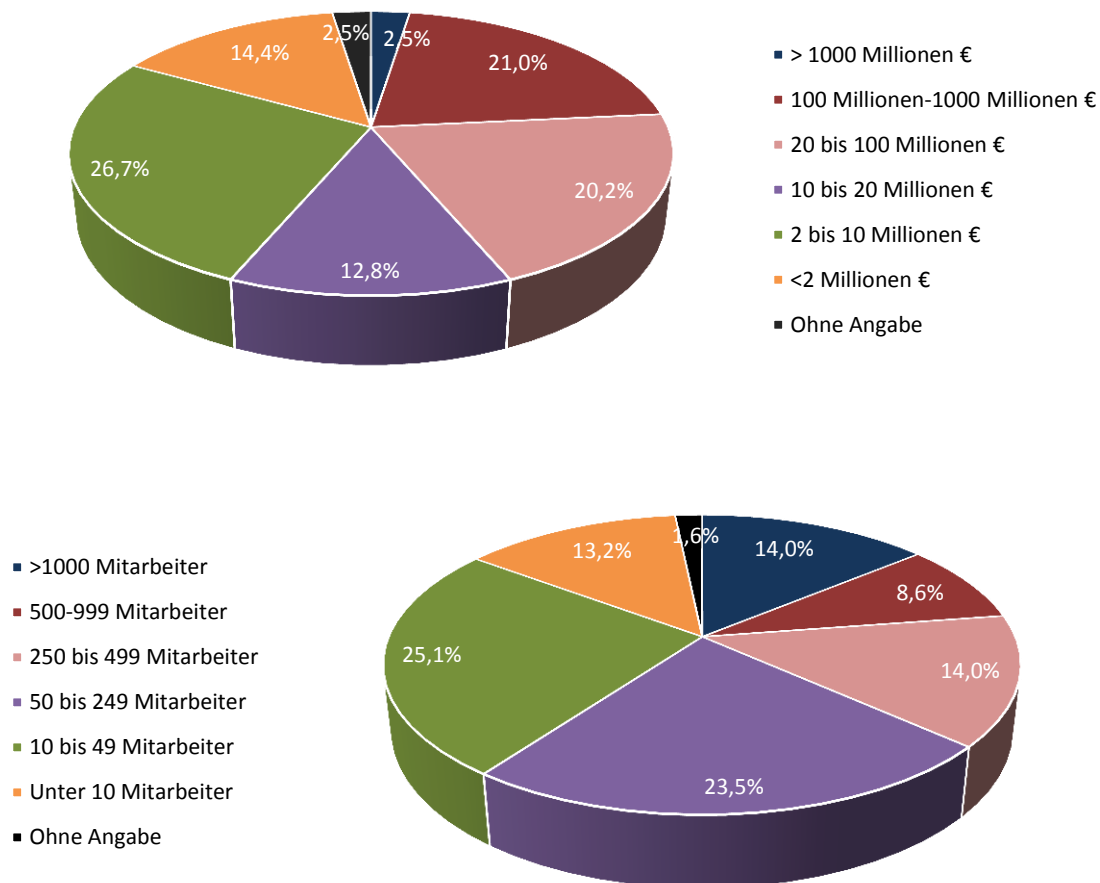


Abbildung 4 Größe der Beteiligungen; n=243

In Bezug auf den jeweiligen primären Tätigkeitsbereich waren folgende Branchen am häufigsten vertreten: Wirtschaftsförderung (23 Unternehmen), Wohnungsbau (21), ÖPNV (19), Stadtentwicklung (18), Stadtwerke Holding (16), Theater (14), Transportwirtschaft (14), Abwasserentsorgung (11), Abfallwirtschaft (11), Kultur- und Sportstätten (11), IT-Dienstleistungen (9), Energie- und Gasversorgung (7), Sozial- und Pflegeeinrichtungen (7). Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der Stichprobe (vgl. Abbildung 5).

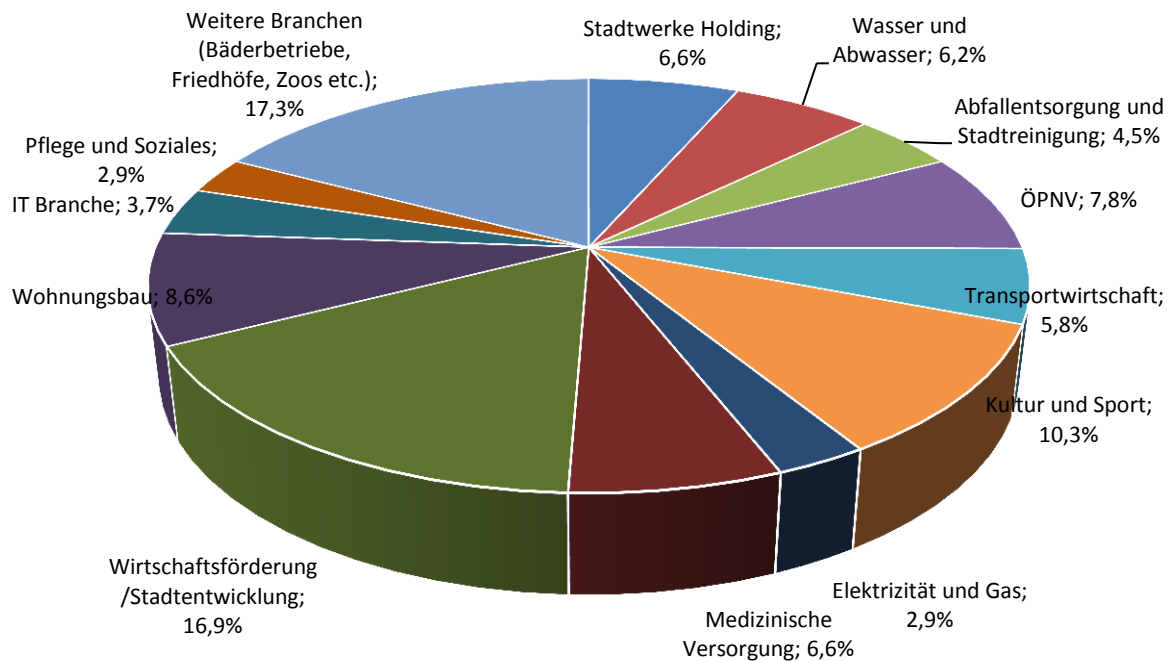


Abbildung 5 Verteilung der Branchen in der Stichprobe; n=243

Von besonderem Interesse ist natürlich auch die Einschätzung der Führungskräfte zum eigenen Unternehmenserfolg. Die meisten Geschäftsführer/innen bewerteten den Organisationserfolg überaus positiv (vgl. Abbildung 6). So gaben 78% der Befragten an, dass ihr Unternehmen erfolgreicher als der Branchendurchschnitt arbeite (Mittelwert von 4,02).

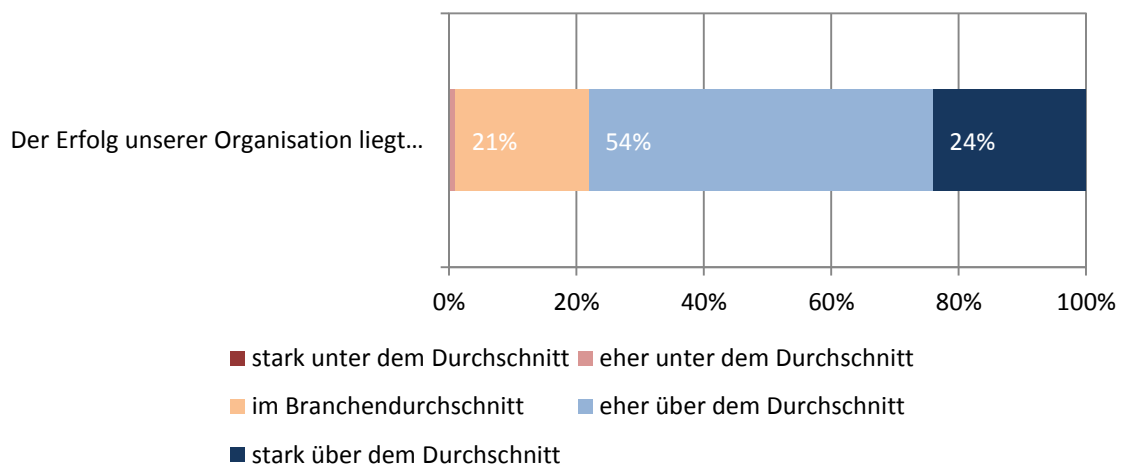


Abbildung 6 Bewertung des Unternehmenserfolgs; n=237

Auch nach Branchen geordnet liegen die Durchschnittswerte in einem sehr positiven Bereich. Lediglich in der Transportwirtschaft gaben 50% der Befragten an, dass sie (nur) durchschnittli-

che Erfolge erzielen. Für die IT-Branche, die Transportwirtschaft und den Pflegebereich liegen die Mittelwerte am niedrigsten. Die höchsten Mittelwerte wurden für die Branchen Abwasser- und Abfallentsorgung angegeben (vgl. Abbildung 7).

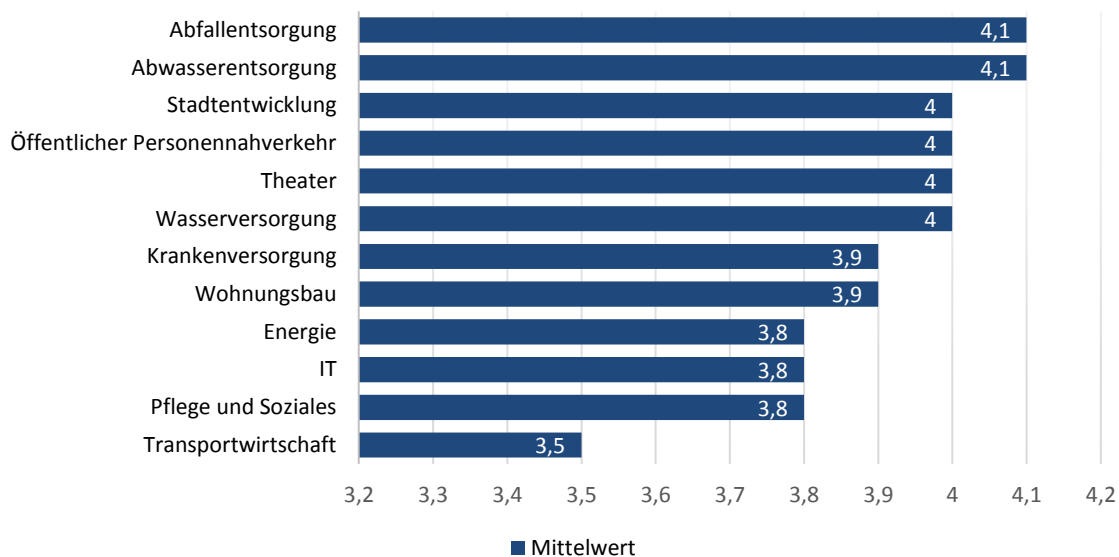


Abbildung 7 Branchenspezifische Bewertung des Unternehmenserfolgs; 1=stark unter dem Durchschnitt/5=stark über dem Durchschnitt; n=237

Steuerung öffentlicher Unternehmen

In den folgenden Abschnitten sollen die wesentlichen Ergebnisse der Studie präsentiert werden. Im ersten Abschnitt wird gezeigt, wie die Kommunen ihre Beteiligungen derzeit steuern und welche Instrumente dazu meist verwendet werden. Im zweiten Abschnitt sollen wesentliche Ergebnisse zu Rolle und Effizienz der Gremienvertretungen aufgezeigt werden. Im dritten Abschnitt werden die Entscheidungskompetenzen und Spielräume der Geschäftsführer/innen in Bezug auf verschiedene Managementangelegenheiten untersucht. Um auch einen Einblick in die informellen Mechanismen zu gewinnen, wurden weitere, organisatorische Rahmenbedingungen von Beteiligungen im Verhältnis zur Kernverwaltung abgefragt. Im diesem Abschnitt finden sich Einschätzungen zur Kultur und zum Umfeld der teilnehmenden Organisationen.

Ausgestaltung der Beteiligungssteuerung

Weil Ausgliederungen nicht als Teil der üblichen Hierarchie in der Kernverwaltung zu begreifen sind, besteht die Herausforderung der Beteiligungssteuerung darin, gleichermaßen den Eigentümer- und den Gewährleistungspflichten nachzukommen, die an die Trägerkommune gestellt werden. Der Erfolg einer Beteiligung bemisst sich folglich nicht nur an monetären Kriterien. Programmatistische Kriterien können durchaus mit monetären Zielen in Konflikt geraten.

Zur Planung und Kontrolle der Leistungserfüllung stehen den Kommunen Instrumente wie Performance Measurement, Variable Vergütungselemente, Qualitätsmanagement, Definierte Budgets oder Beteiligungsrichtlinien zur Verfügung (Hille 2003). Ziel der Befragung war es, ein möglichst aktuelles und realitätsnahes Abbild der wichtigsten, steuerungsrelevanten Mechanismen zu erhalten⁴ (vgl. Abbildung 8).

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die Besetzung von Schlüsselpositionen als derzeit wichtigster Steuerungsmechanismus erachtet wird. Diese Beobachtung lässt sich branchenübergreifend feststellen. Darüber hinaus haben Corporate-Governance-Kodizes und Beteiligungsrichtlinien in vielen Kommunen an Bedeutung gewonnen. Andere Instrumente wie Qualitätsüberprüfungen werden seltener genutzt oder vollständig den zuständigen Regulierungsbehörden auf Landes- und Bundesebene überlassen. In politisch brisanten Bereichen wie Wohnungsbau, Öffentlicher Personennahverkehr, Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung kommt es laut Aussage der Befragten häufiger zu Sitzungen, informellen Treffen und Telefonkontakten mit Kommunalvertretern⁵.

Wie stark steuert der kommunale Träger über folgende Mechanismen?

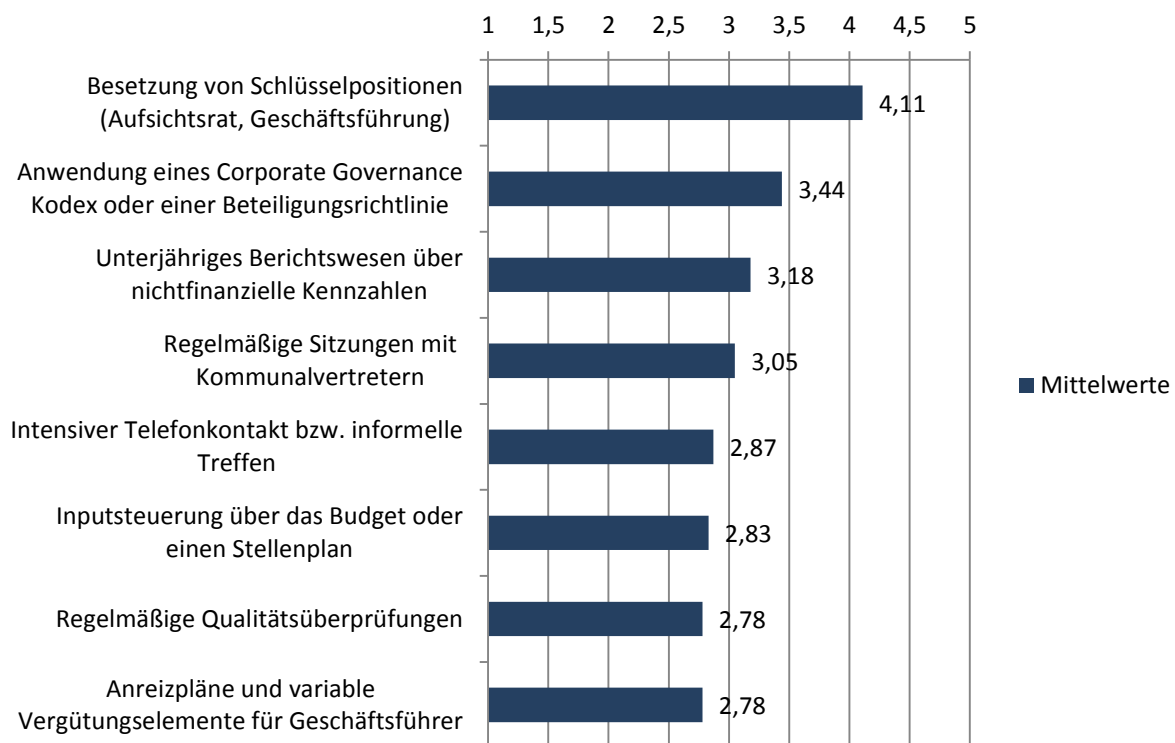


Abbildung 8 Steuerungsmechanismen; 1=stimme überhaupt nicht zu; 2=stimme eher nicht zu; 3=teils/teils; 4=stimme eher zu; 5=stimme stark zu; n=248-250

⁴ Da finanzielle Kennzahlen und Wirtschaftspläne in allen größeren Kommunen zur Steuerung verwendet werden, wurden vor allem solche Mechanismen abgefragt, die darüber hinaus verbreitete Anwendung finden

⁵ Detailliertere Auswertungen zu den Branchenunterschieden finden sich bei Krause (2016: 130ff.).

Auch die Frage nach Zielgrößen und Kennzahlen spielt eine wichtige Rolle in der derzeitigen Corporate-Governance-Debatte (Papenfuß und Friedländer 2015). Zielvereinbarungen gelten nicht nur als wesentliches Bewertungsinstrument, sie fördern auch den politischen Diskurs zu intendierten Zielen und sinnvollen Zielerreichungsgrößen und schlagen somit eine Brücke zwischen Strategie und operativer Umsetzung (Lasar et al. 2011; Papenfuß und Friedländer 2015). Zum einen war daher im Rahmen der Befragung von Interesse, ob die Kommunen ihren Unternehmen gegenüber Leistungs- und/oder Wirkungsziele definieren. Zum anderen stand die Frage im Raum, wie oft diese Zielvorgaben evaluiert werden und ob eine Nichterreichung an konkrete Folgen geknüpft wird bzw. es eine Verknüpfung mit variablen Vergütungselementen gibt. Nur wenn alle drei Elemente zusammen auftreten, kann von einer tatsächlichen Rechenschaftspflicht in Bezug auf die formulierten Leistungs- und/oder Wirkungsziele gesprochen werden (vgl. Abbildung 9).

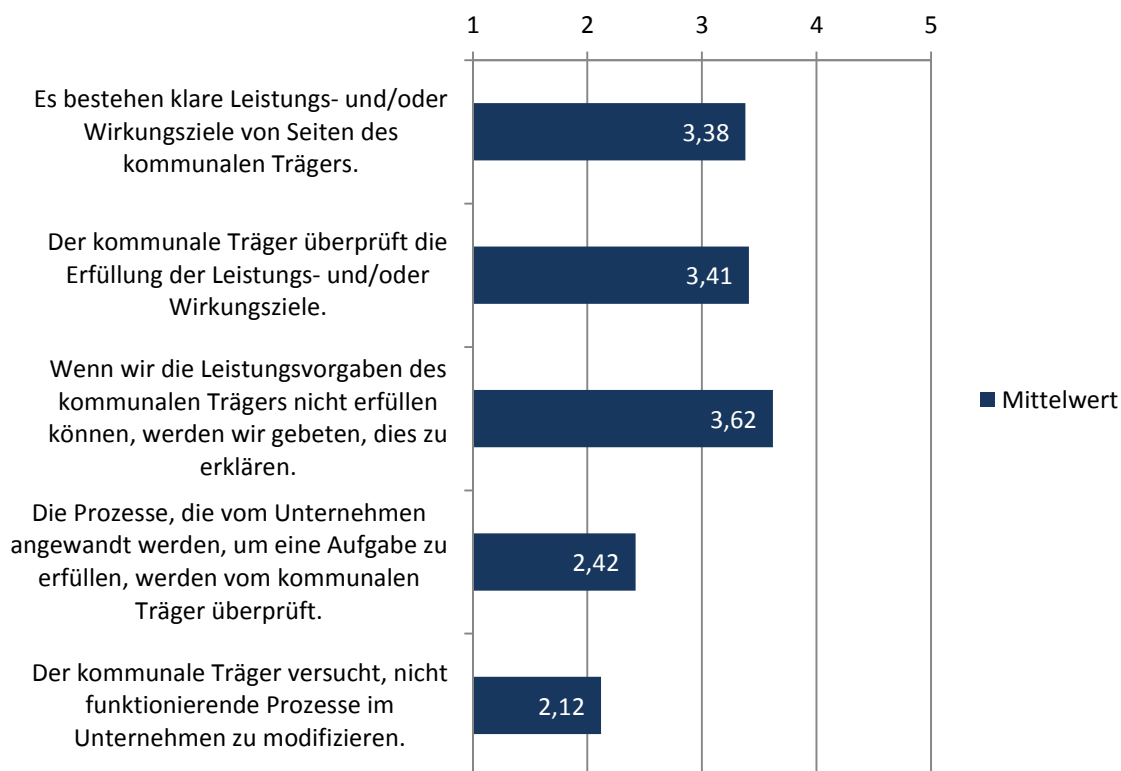


Abbildung 9 Überprüfung von Zielen und Prozessen; 1=stimme überhaupt nicht zu; 2=stimme eher nicht zu; 3=teils/teils; 4=stimme eher zu; 5=stimme stark zu; n=248-250

Ein Großteil der Geschäftsführenden stimmt der Aussage zu, dass klare Leistungsziele und/oder Wirkungsziele seitens des kommunalen Trägers definiert wurden und diese zur Anwendung kommen und überprüft werden (vgl. Abbildung 9). Diese Tendenz im Antwortverhalten bestätigt sich gleichermaßen für privatrechtliche wie auch für öffentlich-rechtliche Organisationen. Besonders häufig kommen Ziel- und Wirkungsvorgaben im Wohnungsbau und in der Stadtent-

wicklung zum Einsatz.

Sind Leistungs- und Wirkungsziele nur schwer zu formulieren und zu messen, so könnte man annehmen, dass besonders auf die Überprüfung und Modifikation der zur Erreichung notwendigen Prozesse Wert gelegt wird. Eingriffe in die Unternehmensprozesse, die die gesetzlichen Vorgaben auf Landes- und Bundesebene überschreiten, werden im Rahmen der Beteiligungssteuerung aber nur selten von Seiten der Trägerkommune vorgenommen (vgl. Abbildung 9).

Eine Zusatzauswertung zeigte, dass variable Vergütungselemente in privatrechtlichen Unternehmen häufiger eingesetzt werden und meist an Leistungs- und Wirkungsziele gekoppelt wurden⁶. Wir werten dies als positives Indiz für eine stärker an den Outputs orientierte Steuerung im Privatrecht. Die Zusatzauswertung verdeutlichte ebenfalls, dass die traditionelle Budgetsteuerung über Inputvorgaben bei öffentlich-rechtlichen Beteiligungen⁷ nach wie vor eine wichtige Rolle spielt.

Einschätzungen zur Rolle und Effizienz der Gremienvertretungen

Kommunen besitzen als Gesellschafter öffentlicher Unternehmen Vorschlags- und Entsendungsrechte für wesentliche Gremien. Die Ingerenzpflicht im Kommunalrecht verpflichtet die Kommunen dazu, auch in privatrechtlichen Beteiligungen einen angemessenen Einfluss mit geeigneten Mitteln sicherzustellen (Siegers 2012: 581f.). Ein probates Mittel dazu ist die Besetzung von Schlüsselpositionen in einem wesentlichen Kontrollorgan. Dieser Abschnitt erörtert, welche Gremien als wesentliche Steuerungsakteure im Umfeld von kommunalen Beteiligungen wahrgenommen werden, wie häufig der Kontakt zu diesen Steuerungsakteuren besteht und wie sich die Rolle und Effizienz der wesentlichen Akteure aus Sicht der Befragten beschreiben lässt. Dabei wird insbesondere auf die Struktur und Rolle der Aufsichtsräte eingegangen.

Laut Ansicht der Befragten sind Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat die derzeit zentralen Steuerungsakteure in privatrechtlichen Beteiligungen (vgl. Abbildung 10). Auch der Einfluss der Kunden wird besonders hoch eingeschätzt. Die Bedeutung des kommunalen Beteiligungscontrollings und der Verwaltungsspitze wird im Mittel als deutlich schwächer erachtet.

⁶ Details der Mittelwertanalyse finden sich bei Krause (2016: 151ff.).

⁷ In unserem Sample treten öffentlich-rechtliche Organisationsformen vor allem in den Branchen „Abwasserbeseitigung“, „Abfallentsorgung“, „Theater“ und „Sonstiges“ auf.

Eine Zusatzauswertung zeigt, dass sich die Bedeutung der Akteure für öffentlich-rechtliche Organisationsformen verschiebt⁸. In Eigenbetrieben und Anstalten des öffentlichen Rechtes gewinnen Gemeinderat und Personalrat an Einfluss. Das Beteiligungscontrolling der Kommune besitzt für öffentlich-rechtlich organisierte Beteiligungen eine geringere Bedeutung.

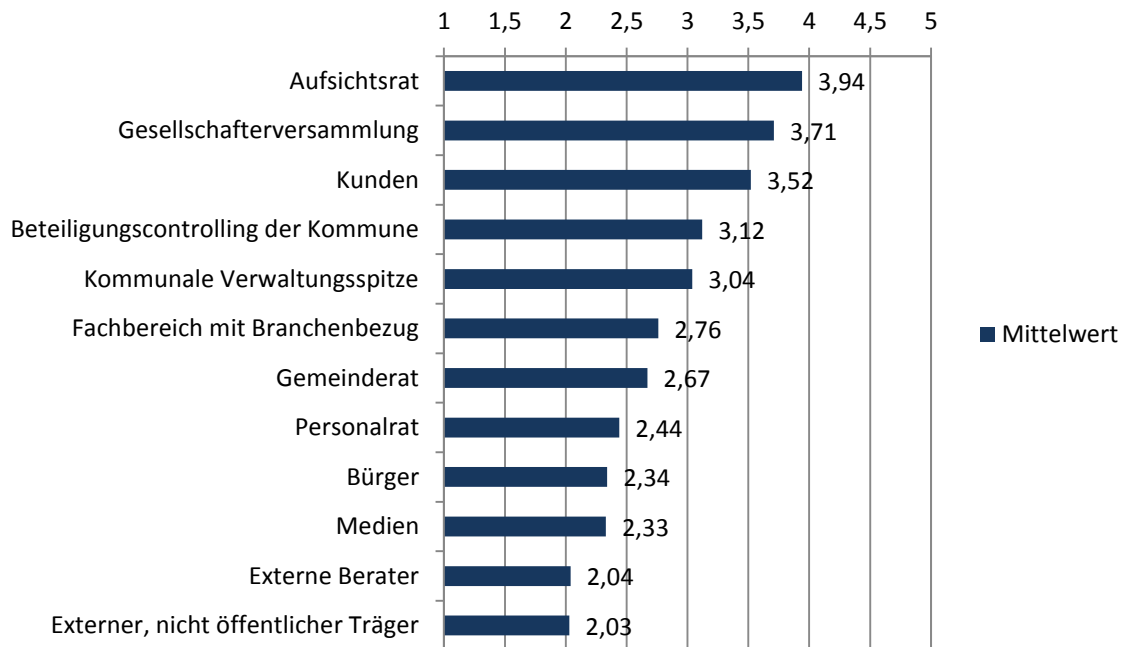


Abbildung 10 Wesentliche Steuerungsakteure; 1=überhaupt nicht; 2=eher wenig Einfluss; 3=teils/teils; 4=eher großer Einfluss; 5=sehr großer Einfluss; n=240-255

Kontakte zum Aufsichtsratsvorsitzenden kommen in privatrechtlichen Gesellschaften oftmals wöchentlich oder monatlich zustande. Befragte geben an, dass sie häufiger Kontakt zum Aufsichtsratsvorsitzenden aufnehmen als zur Kämmerei, zu einem politischen Ausschuss oder zum/r Beteiligungsmanager/in der Kommune (vgl. Abbildung 11).

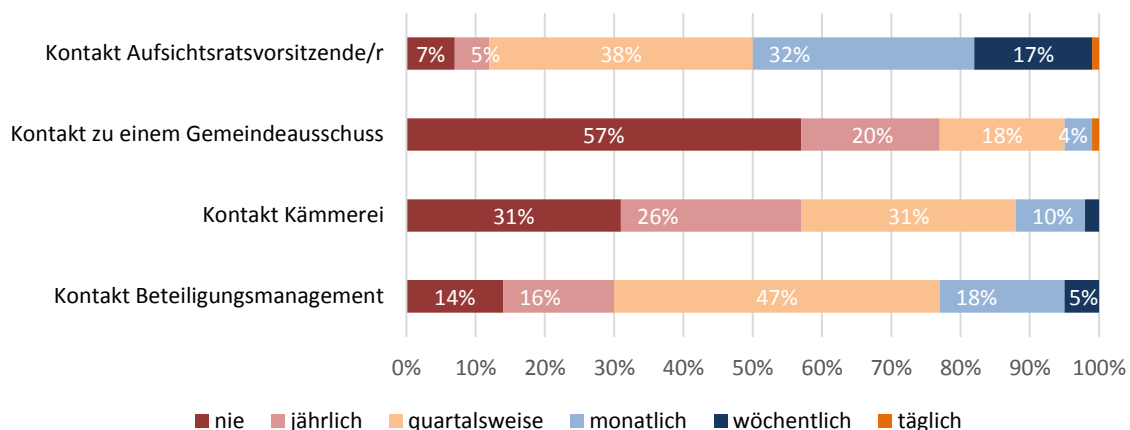


Abbildung 11 Häufigkeit der Kontakte; n=176-184

⁸ Vgl. Krause (2016: 142ff.)

In Bezug auf Aufsichtsräte lässt sich ferner von einigen speziellen Potenzialen sprechen, die bisher in der Literatur identifiziert wurden (Papenfuß 2013: 71ff.). Beispielsweise wird die Größe als ein wichtiger Indikator für die Arbeitsfähigkeit und Effektivität der Gremien angeführt (Papenfuß 2013: 72). Oftmals wird empfohlen, die Größe der Aufsichtsräte zu reduzieren (Papenfuß 2013: 72), jedoch gelten für Kapitalgesellschaften die deutschen Mitbestimmungsgesetze, die enge Größenbestimmungen vorgeben. Weitere Empfehlungen betreffen zumeist die Besetzung der Aufsichtsräte mit Politiker/innen und Experten und Verwaltungsangestellten. Papenfuß (2013) empfiehlt in diesem Zusammenhang, auf eine ausgewogene Mischung von demokratischer Legitimation und Sachverstand zu setzen (Papenfuß 2013: 75). Auch die Teilhabe von Frauen in den Aufsichts- und Führungsgremien im Zuge der Gender-Diversity wird als besonders relevantes Themenfeld erachtet (Papenfuß 2013: 83).

Die folgenden Ergebnisse beziehen sich vor allem auf solche und andere Merkmale der Aufsichtsräte. In Bezug auf die Größe der Gremien lässt sich zwischen verschiedenen Unternehmensklassen unterscheiden. Bei kleinen, privatrechtlichen Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitern haben Aufsichtsräte eine durchschnittliche Größe von 8,79 Mitgliedern. Bei mittelgroßen Unternehmen mit zwischen 50 und 499 Mitarbeitern zählen die Aufsichtsräte durchschnittlich 10,5 Mitglieder. Kapitalgesellschaften mit über 500 Mitarbeitern besitzen im Durchschnitt einen Aufsichtsrat mit 14,19 Mitgliedern (vgl. Abbildung 12).

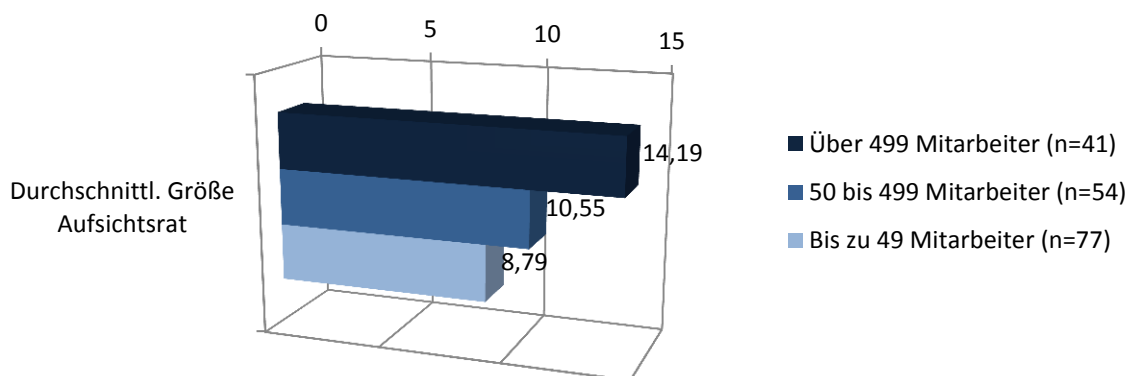


Abbildung 12 Durchschnittliche Größe des Aufsichtsrates auf Basis der Befragungsdaten

Besonders Kommunalvertreter/innen in Aufsichtsräten befinden sich oft in einem Spannungsverhältnis zwischen gemeinwohlorientierter Zweckerfüllung und betriebswirtschaftlichem Ertragsdenken (Dolle et al. 2015: 16). Daher ist es von besonderem Interesse, wie viele Politiker/innen in den Gremien tätig sind. Bei einer durchschnittlichen Größe von 10,7 Mitgliedern zählt der privatrechtliche Aufsichtsrat im Sample 57,9% Politiker/innen. Von elf Mitgliedern

sitzen im Mittel folglich sechs bis sieben Politikerinnen und Politiker in den Aufsichtsräten der befragten Unternehmen. Der durchschnittliche Aufsichtsrat umfasste laut Angabe der Befragten 6,2 Politiker/innen, 4,4 Personalvertreter/innen und 2,7 Externe. Personalvertreter/innen und Externe wurden allerdings nur für 90 der befragten Unternehmen überhaupt ausgewiesen. Außerdem wiesen die Daten eine große Streuung um die jeweiligen Mittelwerte aus. In der Stichprobe setzten sich die Aufsichtsräte der Gesellschaften mit beschränkter Haftung im Schnitt zu 58,5% aus Politikern zusammen. In den Aktiengesellschaften lag der Anteil mit 42,4% etwas niedriger.

Bei größeren Unternehmen mit über 500 Mitarbeitern liegt der Politikeranteil im Schnitt bei 45%. Der Forderung nach mehr externen Aufsichtsratsmitgliedern aus Wissenschaft und Praxis wurde allem Anschein nach noch nicht vollständig nachgekommen. Wie aufgrund der deutschen Mitbestimmungsgesetze zu erwarten war, sitzen erheblich mehr Personalvertreter/innen in den Aufsichtsräten von Großunternehmen als in kleineren und mittelgroßen Organisationen. In den anderen Kategorien scheinen die Durchschnittswerte näher beieinander zu liegen. In jeder Größenklasse zeigt sich ein relativ geringer Anteil weiblicher Mitglieder. Auch hier besteht sicherlich noch ein Verbesserungspotenzial, wenn Vielfalts- und Gleichberechtigungsgedanken weiterverfolgt werden sollen. Je nach Größenklasse waren die Aufsichtsräte tendenziell wie folgt besetzt⁹:

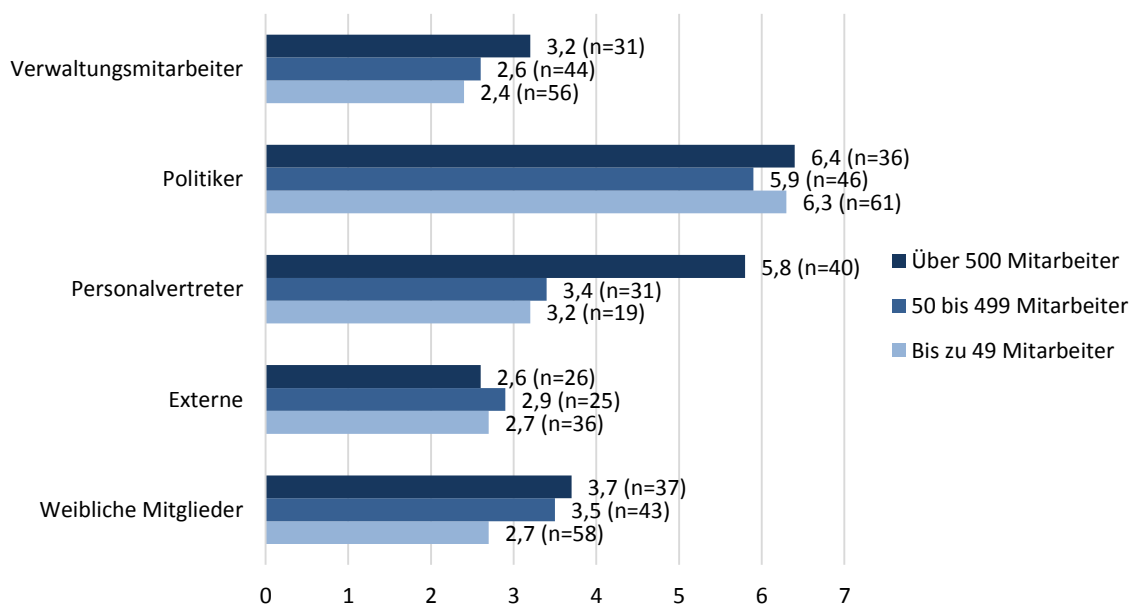


Abbildung 13 Durchschnittliche Besetzung der Aufsichtsräte auf Basis der Befragungsdaten

⁹ Die Durchschnittswerte basieren darauf, dass die jeweilige Kategorie auch ausgefüllt wurde. Einzelne Durchschnittswerte lassen sich daher nicht zur durchschnittlichen Gesamtgröße addieren sondern geben lediglich eine Tendenz an.

Die wichtigste Aufgabe der Aufsichtsräte besteht in der Überwachung der Geschäftsleitung im Hinblick auf Geschäftsführungs- und Vorstandstätigkeiten (§ 111 AktG). Neuerdings kommt den Aufsichtsräten zusätzlich die Pflicht zur Beratung der Geschäftsführung in gewichtigen Fragen zu (Schuster et al. 2013: 6ff.). Eine der zentralen Fragen zum Aufsichtsrat betrifft daher die Rolle, die die Aufsichtsräte gemeinhin wahrnehmen. Die Theorie unterscheidet zwischen der Aufsichtsrolle, einer Rolle als Partner und Berater und einer Ressourcenperspektive (Cornforth und Chambers 2010). Die ersten beiden Rollen korrespondieren stark mit den rechtlichen Anforderungen.¹⁰ Die ressourcenorientierte Perspektive geht davon aus, dass Mitglieder in Aufsichtsräten selbst eine Unternehmensressource darstellen können. Besonders gut vernetzte Aufsichtsratsmitglieder eröffnen neue Geschäftskontakte oder sichern die Unterstützung von politischen Gremien ab. Die Geschäftsführenden sollten daher eine Einschätzung zur Rolle ihrer Aufsichtsräte abgeben.

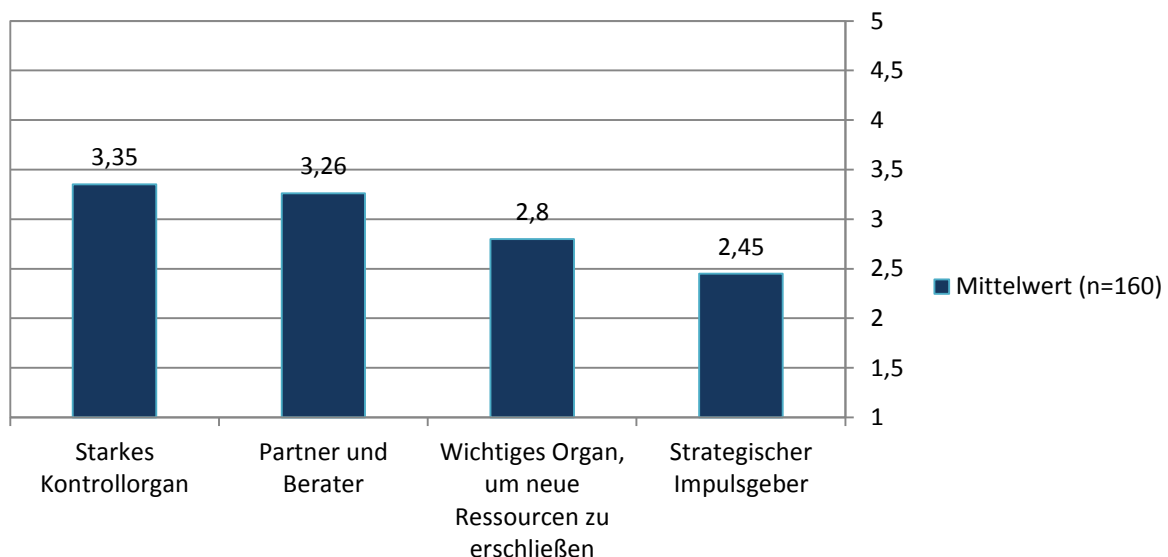


Abbildung 14 Rolle der Aufsichtsräte; 1=stimme überhaupt nicht zu; 2=stimme eher nicht zu; 3=teils/teils; 4=stimme eher zu; 5=stimme stark zu; n=160

Die Bewertung der Aufsichtsräte durch die Geschäftsführer/innen fällt verhalten aus. Zwar werden diese tendenziell sowohl als „starkes Kontrollorgan“ (Mittelwert von 3,35 auf eine Punkteskala von 1 bis 5) als auch als „Partner und Berater“ (Mittelwert von 3,26) wahrgenommen (vgl. Abbildung 14). Beide Einschätzungen liegen aber nur knapp oberhalb der mit „teils/teils“ bezeichneten Mittelkategorie. Deutlich seltener werden die Aufsichtsräte als ein Organ wahrgenommen, das neue Ressourcen für den Unternehmenserfolg erschließen kann. Noch verhaltener wird die Strategiefähigkeit der Aufsichtsräte beurteilt.

¹⁰ §111 AktG.

Auch die Branchen- und Fachkenntnisse der Aufsichtsräte bieten nach Auffassung der Geschäftsführer/innen Potenzial für Verbesserungen. So haben 34 Prozent der Befragten andere Erwartungen an die fachliche Expertise des durchschnittlichen Gremienmitglieds, nur etwa ein Viertel bewertet diese als hoch (vgl. Abbildung 15). Des Weiteren kritisieren die Geschäftsführer die Informationsüberlastung in den Gremien. 34 Prozent geben an, dass die Räte mit den bereitgestellten Informationen überfordert seien (vgl. Abbildung 15).

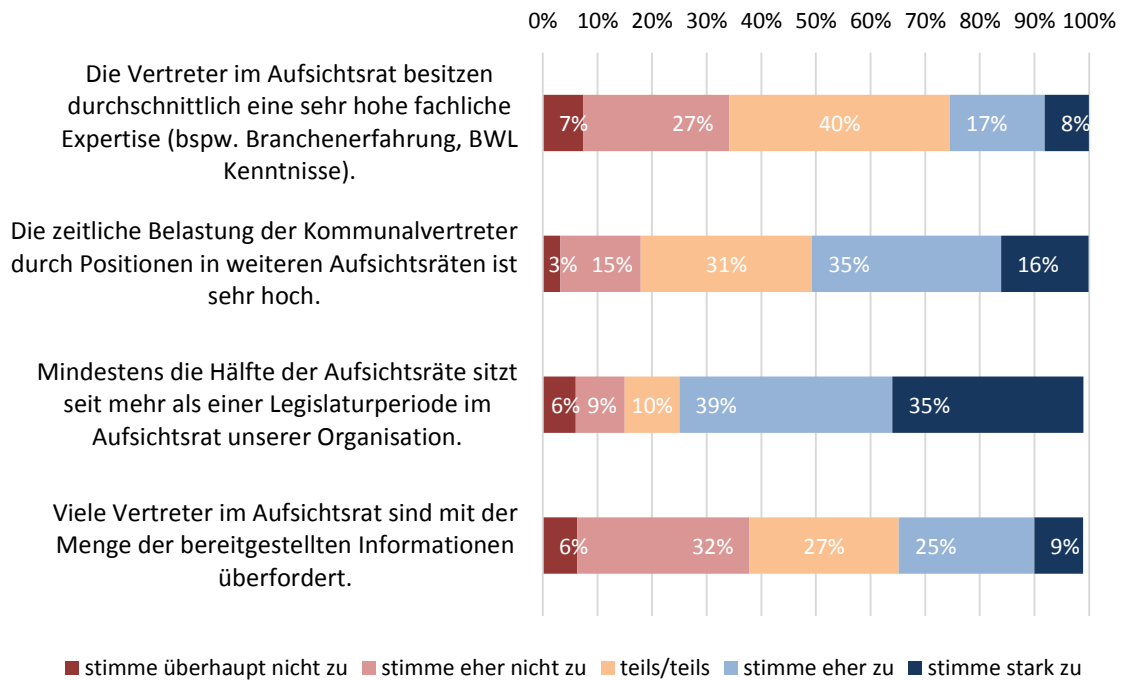


Abbildung 15 Wahrnehmung der Aufsichtsräte (1/2); n=160-161; 1=stimme überhaupt nicht zu; 2=stimme eher nicht zu; 3=teils/teils; 4=stimme eher zu; 5=stimme stark zu

Auch die Erwartungen an die Fähigkeiten zur Selbstreflexion, die schnelle Handlungsfähigkeit und den Willen zur aktiven Informationsbeschaffung der Aufsichtsräte können nicht vollends zufriedengestellt werden (vgl. Abbildung 16). Insgesamt stellen die Geschäftsführer ihren Aufsichtsräten ein eher reserviertes Zeugnis aus und lassen dadurch erahnen, dass sich noch große Potenziale in der Aus- und Weiterbildung der Gremien eröffnen lassen.

Der Aufsichtsrat...

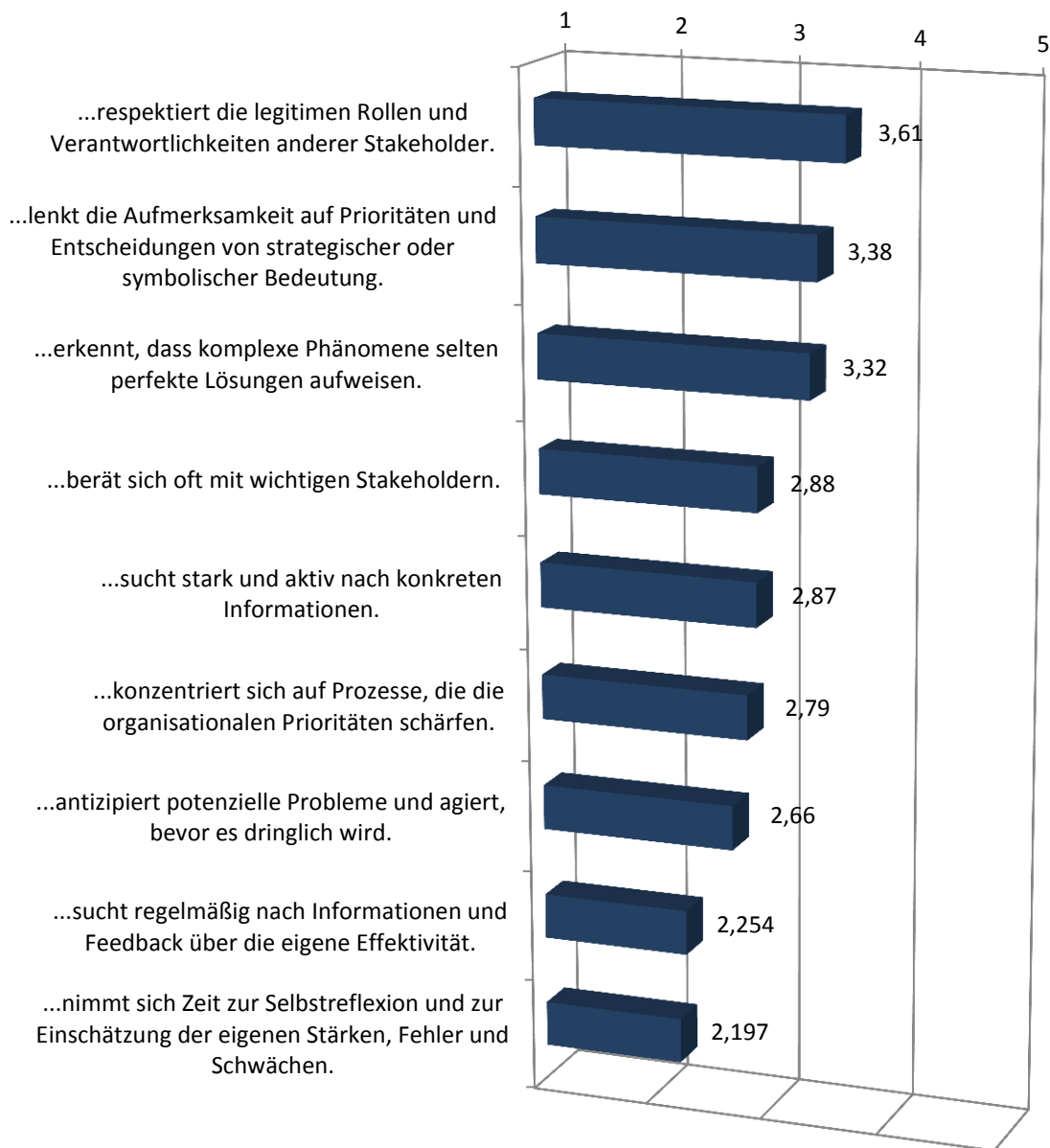


Abbildung 16 Wahrnehmung der Aufsichtsräte (2/2); 1=stimme überhaupt nicht zu; 2=stimme eher nicht zu; 3=teils/teils; 4=stimme eher zu; 5=stimme stark zu; n=159

Managementautonomie

Politische Interventionen in das Unternehmensgeschehen sind nicht immer notwendig und können den betriebswirtschaftlichen Erfolg einer Beteiligung schädigen, insbesondere dann, wenn politische Entscheidungsträger über zu wenig Spezialwissen verfügen, um realistische Prioritäten vorzugeben (Musacchio et al. 2015). Kommt es allerdings zu einer Vernachlässigung der

Beteiligungssteuerung, so werden potenzielle politische und ökonomische Risiken verstärkt (Krause 2014). Eine gute Balance zwischen Über- und Untersteuerung wird gerade in öffentlichen Unternehmen als wichtige Voraussetzung für den Unternehmenserfolg erachtet (Musacchio et al. 2015). Als Spiegelbild der Steuerungsmaßnahmen stellt die Managementautonomie der Beteiligung einen guten Indikator für die politische Einflussnahme dar. Meist geht man davon aus, dass die tatsächlich gewährte und die rechtliche Autonomie in kommunalen Unternehmen nah beieinander liegen (Ganske 2005). Studien zu Ausgliederungen auf Bundesebene zeigen aber, dass rechtliche und faktische Autonomie oftmals deutlich voneinander abweichen (Bach 2014: 57ff.). Daher war es von großem Interesse, die Einschätzungen der Führungskräfte zur wahrgenommenen Managementautonomie ihrer Organisationen zu gewinnen (vgl. Abbildung 17).

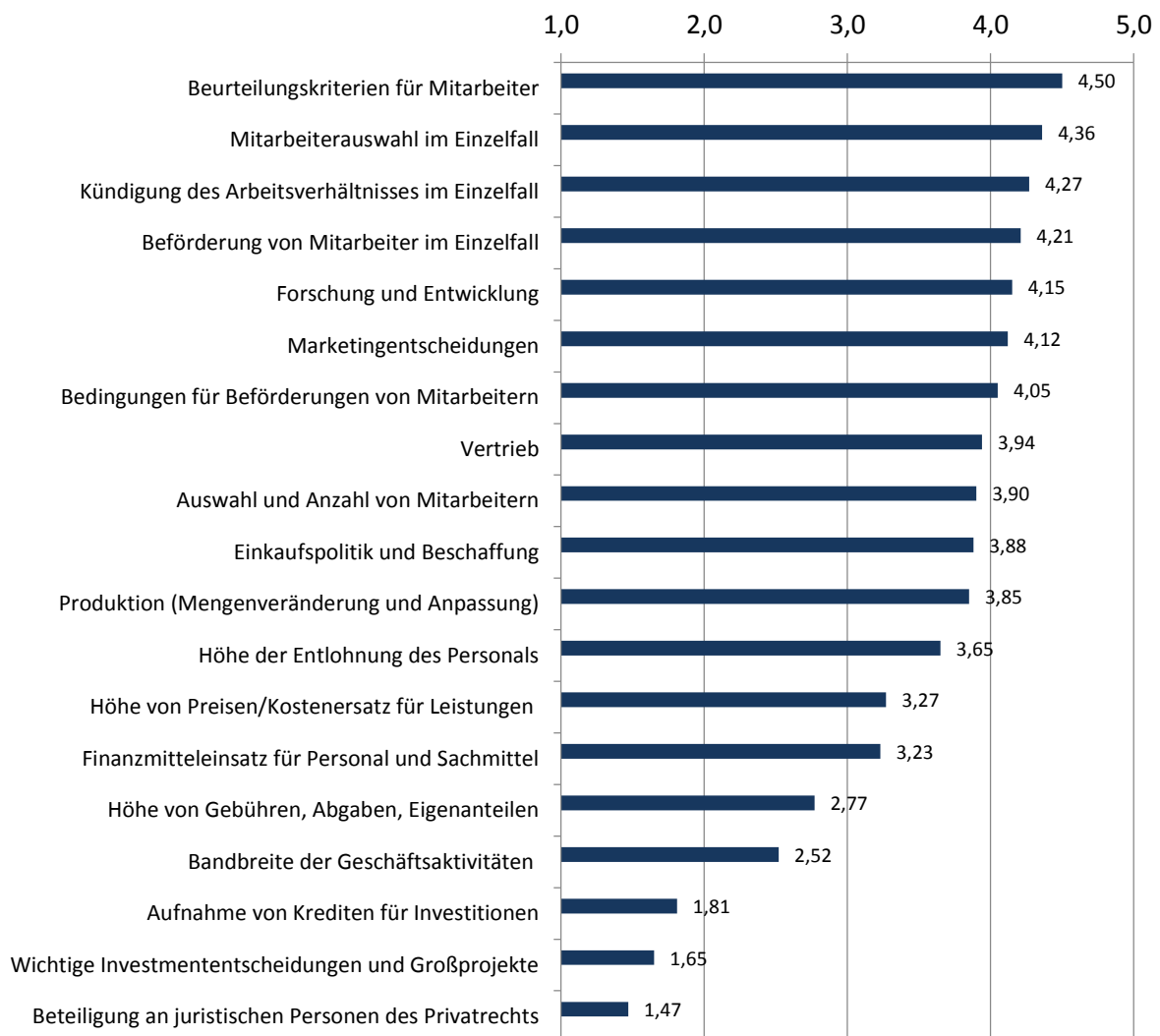


Abbildung 17 *Entscheidungskompetenzen von Managern kommunaler Unternehmen (Mittelwerte); 1=immer Zustimmung erforderlich/5=nie Zustimmung erforderlich; n=206-243*

Die Befragung bezüglich der Kompetenzen orientierte sich an den Entscheidungsbereichen Personal, Finanzen, Produktion und Strategie. Den meisten Geschäftsführern werden laut eigener Aussage relativ große Handlungsspielräume gewährt¹¹. Besonders im Hinblick auf Personalfragen besitzen die Führungskräfte große Freiräume (vgl. Abbildung 18). Bei Einzelfallentscheidungen verfügen 80% der Geschäftsführenden über die Entscheidungshoheit in Bezug auf Mitarbeiterauswahl, Beurteilungskriterien, Kündigungen und Beförderungen. Auch strategische Sachverhalte wie die allgemeine Entlohnung des Personals, Bedingungen für Beförderungen und die Anzahl der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen unterliegen bei mehr als 60% der Befragten dem direkten Einfluss der Geschäftsführenden¹².

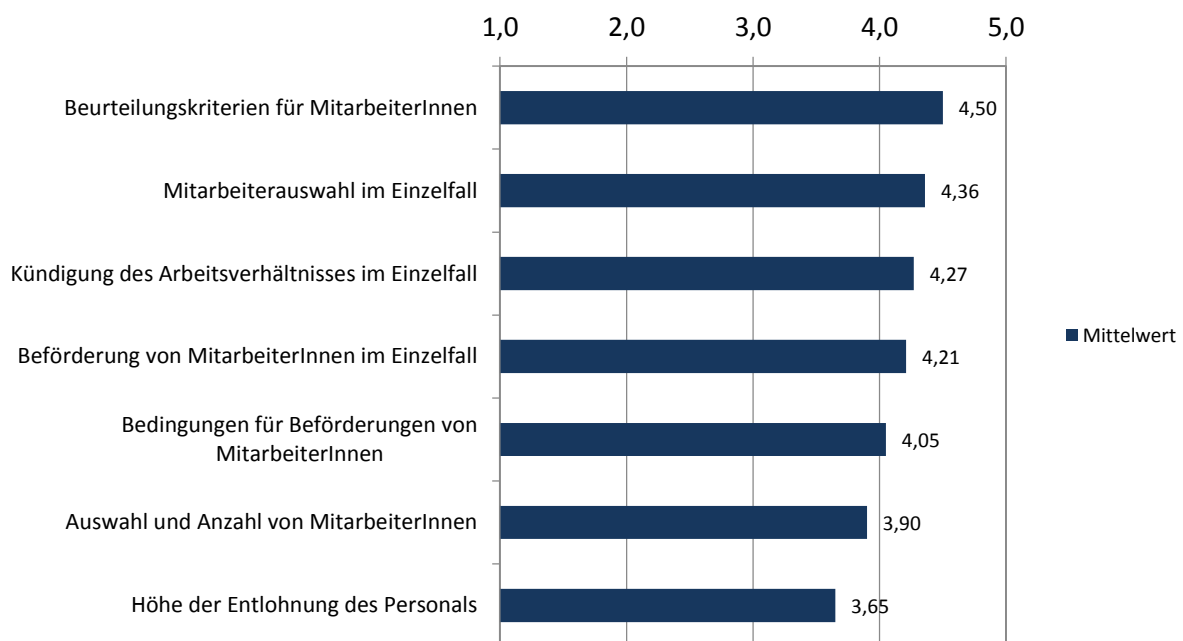


Abbildung 18 *Wahrgenommene Personalmanagement-Autonomie; 1=immer Zustimmung erforderlich/5=nie Zustimmung erforderlich; n=206-243*

In den Bereichen Vertrieb, Produktion, Forschung, Marketing und Einkaufspolitik verfügen die Verantwortlichen auch über einen relativ großen Entscheidungsspielraum. Immerhin 76,2% der Befragten dürfen eigenständig ihre Marketingentscheidungen treffen, 73,3% besitzen großen Entscheidungsfreiraum im Vertrieb und 74,9% der Befragten geben eigenständige Impulse für

¹¹ Weitere Einzelauswertungen zeigen, dass dies ist vor allem dann der Fall ist, wenn es sich um privatrechtliche Unternehmen wie Aktiengesellschaften oder GmbHs handelt (vgl. Krause 2016: 139).

¹² Bei Personalentscheidungen wirken sich Flexibilisierungen durch die Rechtsformwahl besonders stark aus. So lassen sich deutliche Unterschiede zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ausmachen (vgl. Krause 2016: 172ff.). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es sich um privatrechtliche Unternehmen wie Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung handelt. Berücksichtigt man das oftmals rigide Kommunal- und Tarifrecht, so ist wenig überraschend, dass privatrechtliche Unternehmen eigenständiger über strategische und operative Kriterien zur Entlohnung, Beurteilung und Personalauswahl entscheiden können.

die Forschung und Entwicklung. Bei Produktionsentscheidungen (68,2%) und in der Einkaufspolitik (65,9%) wird der Einfluss der Trägerkommune etwas stärker wahrgenommen. Insgesamt lassen sich keine Unterschiede zwischen den Rechtsformen feststellen. Differenzen sind eher auf Besonderheiten der jeweiligen Branche zurückzuführen. Stärkeren Einschränkungen unterliegen beispielsweise Unternehmen im öffentlichen Personennahverkehr und in der Krankenversorgung¹³.

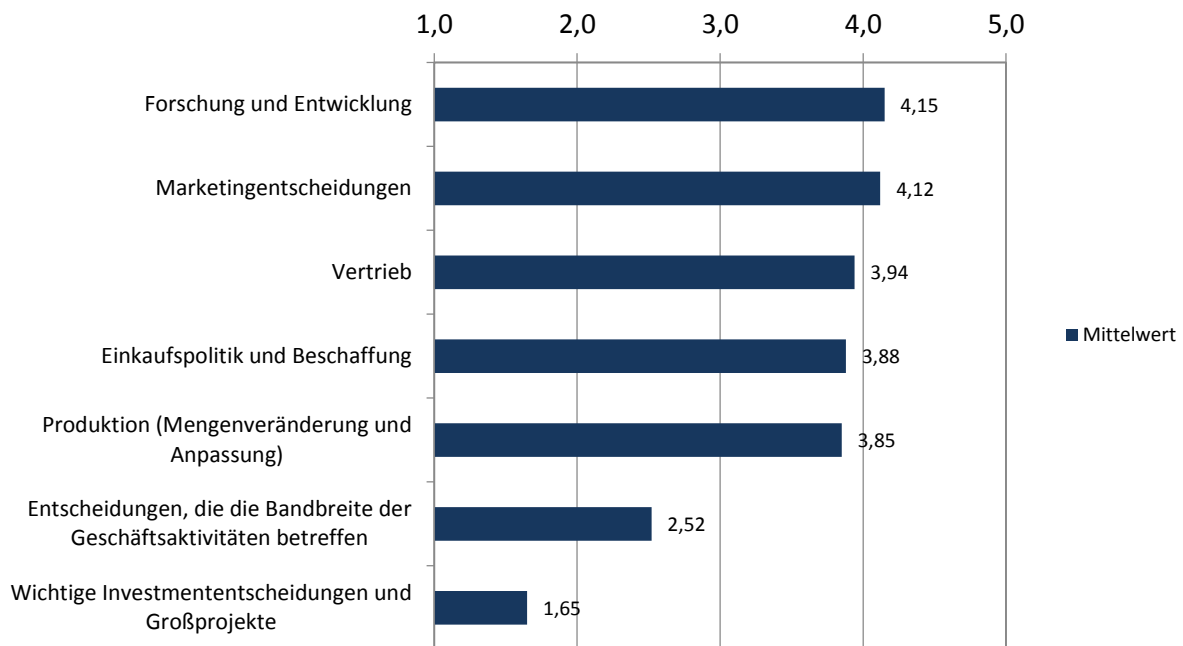


Abbildung 19 *Wahrgenommene allgemeine Managementautonomie; 1=immer Zustimmung erforderlich/5=nie Zustimmung erforderlich; n=206-243*

Anhand der Mittelwerte wird bereits deutlich, dass die Geschäftsführenden ihren Spielraum vor allem bei wichtigen strategischen Entscheidungen über Investments, Großprojekte und die Diversifikation des Geschäftsportfolios als äußerst eingeschränkt empfinden. So lehnen immerhin 81,5% der Befragten die Aussage ab, dass sie ohne Zustimmung eines übergeordneten Gremiums über Investments und Großprojekte entscheiden dürfen. Diversifikationsentscheidungen dürfen lediglich 27,4% der Befragten eigenständig treffen¹⁴.

Für Finanz- und Preisentscheidungen bestehen ebenfalls rigide Zustimmungsvorgaben der Kommunen. Besonders für die Aufnahme von Krediten für Investitionsvorhaben und eine Betei-

¹³ Vgl. Krause (2016: 172ff.).

¹⁴ Aufgrund der Vermutung, dass die im Privatrecht geführten Unternehmen über größere finanzielle Handlungsspielräume verfügen, war überraschend, dass sich Unterschiede im Antwortverhalten für diese Sachverhalte nicht anhand der Rechtsform der Unternehmen erklären ließen (vgl. Krause 2016: 139).

ligung an weiteren juristischen Personen des Privatrechts ist die Zustimmung eines übergeordneten Gremiums erforderlich (vgl. Abbildung 20). Nur 13,6% der Geschäftsführenden entscheiden eigenständig über Kreditaufnahmen, lediglich 7,5% können sich an weiteren, privatrechtlichen Unternehmen ohne Zustimmung des Trägers beteiligen. Relativ eigenständig entscheiden die Geschäftsführer aber über den Finanzmitteleinsatz. So geben immerhin 43,8% der Befragten an, dass Entscheidungen keiner besonderen Zustimmung eines übergeordneten Gremiums der Kommune bedürfen.

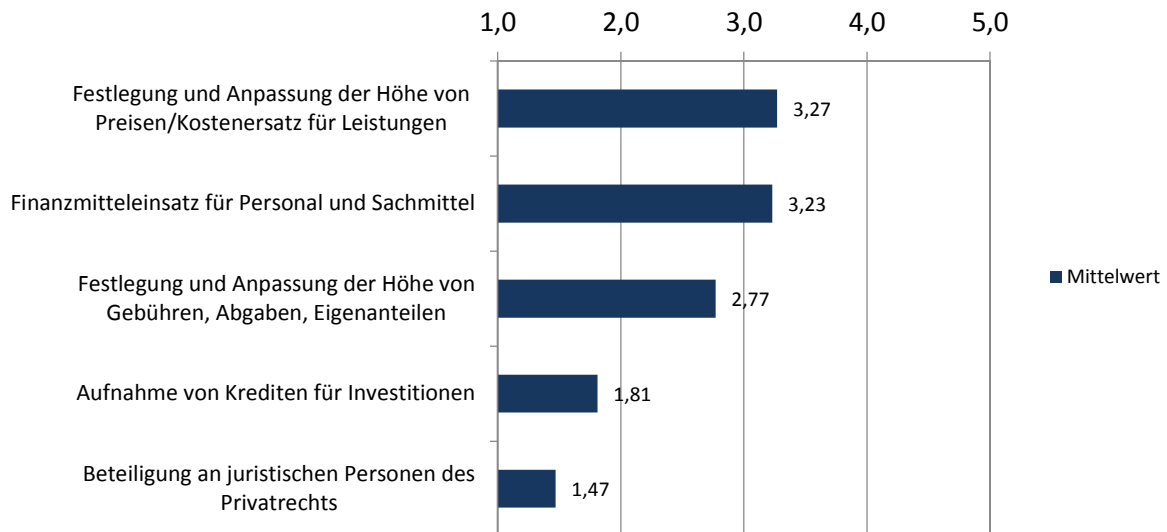


Abbildung 20 *Wahrgenommene Finanzmanagement-Autonomie; 1=immer Zustimmung erforderlich/5=nie Zustimmung erforderlich; n=206-243*

Bei der Festlegung von Gebühren, Abgaben und Preisen bewerten die Geschäftsführenden ihre Spielräume recht unterschiedlich. So geben immerhin 36,3% der Befragten an, dass sie eigenständig über die Festlegung von Gebühren, Abgaben und Eigenanteilen entscheiden dürfen, 46,6% stimmen der Aussage zu, dass sie ohne Zustimmung des Trägers Preise und Kostenersatz für Leistungen und Produkte festlegen.

Während insbesondere öffentlich-rechtliche Organisationsformen, die in der Abwasserentsorgung oder im öffentlichen Personennahverkehr tätig sind, über keine oder nur geringe Spielräume in der Preissetzung verfügen, bestehen durchaus Flexibilisierungen für privatrechtliche Organisationen in der Energie- und Wasserversorgung und im Wohnungsbau (vgl. Abbildung 21). Im Personennahverkehr und im Theaterbereich beobachten wir auch insgesamt gesehen nur geringe Spielräume für die Gebührenkalkulation. Wie angenommen greifen in der Preispolitik vielfach die Kontextbedingungen der jeweiligen Branche. So ergibt sich beispielsweise die Gebührenkalkulation in der Abwasserentsorgung aus dem Kommunalabgabenrecht, das in den

einzelnen Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer geregelt ist.

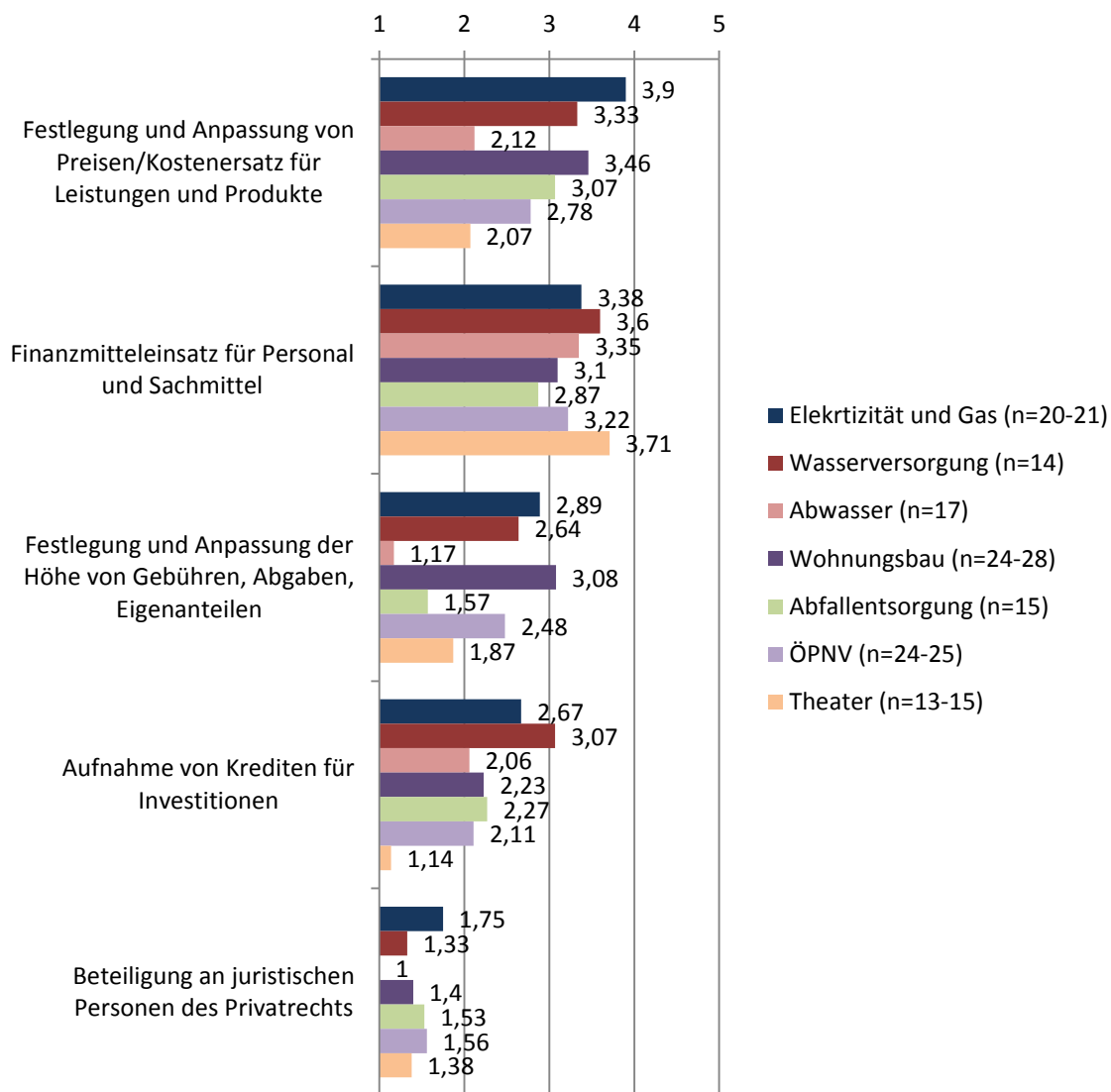


Abbildung 21 *Wahrgenommene Finanzmanagement-Autonomie nach Branchen; 1=immer Zustimmung erforderlich/5=nie Zustimmung erforderlich*

Zusammenfassend stellen wir fest, dass kommunale Unternehmen unterschiedliche Steuerungsgrade aufweisen können. Tendenzen im Antwortverhalten zeigen, dass über Personalfragen relativ autonom entschieden werden kann. Ähnlich verhält es sich bei den operativen Entscheidungsbereichen wie Produktion, Marketing und Vertrieb. Entscheidungen mit großer strategischer Bedeutung (Preise, Kreditaufnahme, Investitionen, Beteiligungen) können meist nicht ohne eine Zustimmung der politischen Entscheidungsträger getroffen werden. Die kommunale Mandatsträgerbetreuung sollte diese Themenbereiche daher in den Fokus der fachlichen Unterstützung stellen. Nimmt man die Ergebnisse zu den Aufsichtsräten als Ausgangspunkt, so verdeutlicht der Befund die großen Potenziale bei der gezielten Auswahl und Weiterbildung der Gremien.

Organisatorische Rahmenbedingungen von Beteiligungen im Verhältnis zur Kernverwaltung

Im Kontraktmanagement können wir verschiedene Ebenen und Formen eines Kontraktes unterscheiden. Zum einen haben wir es mit formalen, vertraglichen Bestimmungen zu tun. Darüber hinaus können finanzielle und ressourcenbedingte Abhängigkeiten entstehen, wenn sich das betreffende Unternehmen über Zuweisungen refinanziert (Pfeffer und Salancik 1978). Die soziale Perspektive in der Steuerung nimmt den Standpunkt ein, dass es besondere, informelle Merkmale gibt, die zeigen, wie sich die sozialen Beziehungen zwischen den Kontraktpartnern gestalten (Ouchi 1979). Besonders die sogenannten „weichen“ Faktoren wie Organisationskultur, gemeinsame Wertvorstellungen und gegenseitiges Vertrauen können im Rahmen der Public-Corporate-Governance eine wichtige Rolle spielen, denn sie beeinflussen die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Anspruchsgruppen (Huse 2007). Der folgende Abschnitt verdeutlicht die wesentlichen Einnahmequellen der befragten Unternehmen. Darüber hinaus wurden Bürokratisierungsgrad, Vertrauen zum Kontraktpartner, Werteverständnis und Zielkonflikte der Geschäftsführer erhoben. Eine anschließende Korrelationsanalyse verdeutlicht, wie sich die erhobenen Merkmale auf die Managementautonomie der Unternehmen auswirken.

Einnahmequellen

Die wesentliche Einnahmequelle der befragten Unternehmen sind eigene Einnahmen. Ein Großteil der Befragten erzielt laut Angabe mehr als 40% der Einnahmen durch eigene Verkäufe oder Leistungsentgelte. Immerhin 15% der Befragten erzielen mehr als 40% ihrer Einnahmen durch Leistungen für kommunale Auftraggeber. 24% erhalten mehr als 40% ihrer Einnahmen durch Mittelzuweisungen der Kommune (vgl. Abbildung 22).

Je nach Branche liegen die Mittelwerte für diese Kategorien sehr unterschiedlich. Während kommunale Zuweisungen in der Wasserversorgung, dem Krankenhaussektor und in der Abwasser- und Abfallentsorgung nur einen sehr geringen Teil der Gesamteinnahmen ausmachen, machen diese im Kulturbereich und bei Theatern im Durchschnitt mehr als 40% der Gesamteinnahmen aus. Unternehmen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs und in der Transportwirtschaft geben an, im Mittel zwischen 10 und 20% ihrer Einnahmen aus der Quersubventionierung zu erhalten. Weitere 10 bis 20% erzielen Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs aus der Vergütung von Leistungen an kommunale Auftraggeber.

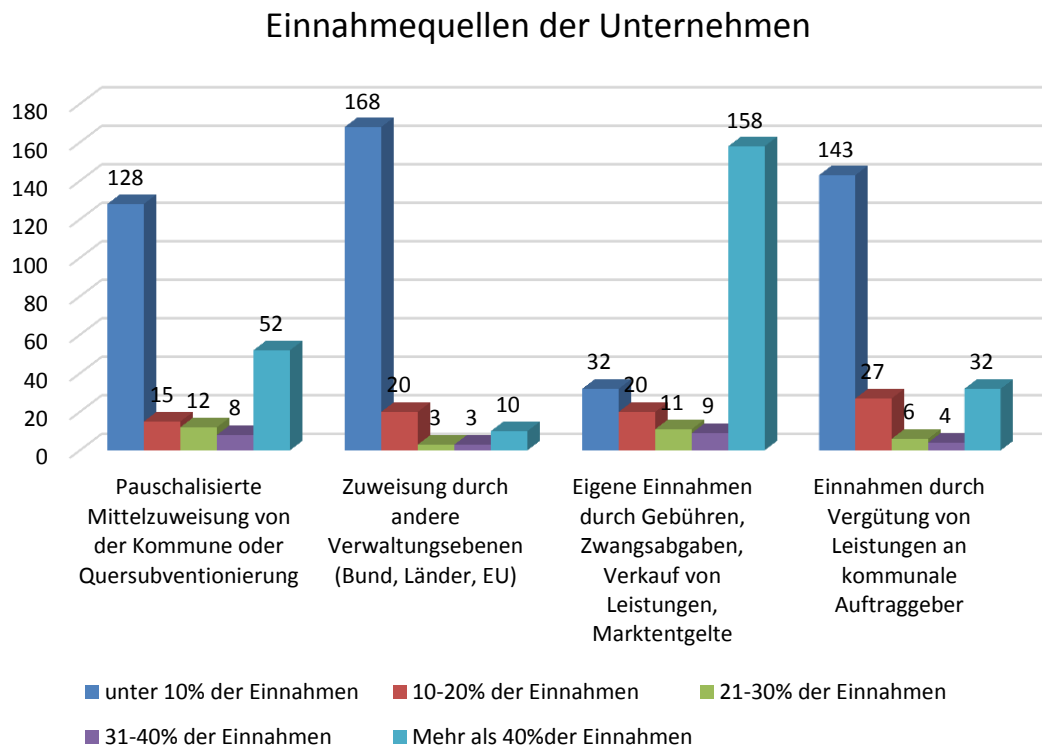


Abbildung 22 Einnahmequellen der Unternehmen; Absolute Zahl der Antworten je Kategorie

Bürokratisierung

Ein wichtiges Argument gegen öffentliche Unternehmen besagt, dass kommunale Unternehmen im Vergleich zu ihren privaten Wettbewerbern unter einer besonders hohen Bürokratiebelastung leiden (Putnins 2015). Für technische Ineffizienzen werden gemeinhin die politischen Stakeholder im Umfeld und die Nähe zur Kernverwaltung verantwortlich gemacht.

Der durchschnittliche Mittelwert für diese Frage lag mit einem Wert von 5,18 allerdings relativ niedrig (vgl. Abbildung 23). Zusatzauswertungen zeigen, dass öffentlich-rechtlich geführte Unternehmen über stärkere Bürokratisierungstendenzen berichten. Wurde die Rechtsform nicht im Privatrecht notiert, so lag der Mittelwert bei 5,9. Diese Einschätzung impliziert, dass ein Rechtsformwechsel durchaus Effizienzvorteile bieten kann.

Aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen spielt auch die jeweilige Branche eine zentrale Rolle. Besonders Einrichtungen in der sozialen Pflege leiden laut Aussage stark unter Bürokratisierung (vgl. Abbildung 23). Ebenfalls höhere Werte geben Unternehmen in den Bereichen Abwasserentsorgung und Transportwirtschaft an. Die niedrigsten Werte von Bürokratisierung

geben Geschäftsführer/innen in den Branchen Informationstechnologie, Abfallentsorgung und Wirtschaftliche Entwicklung an.

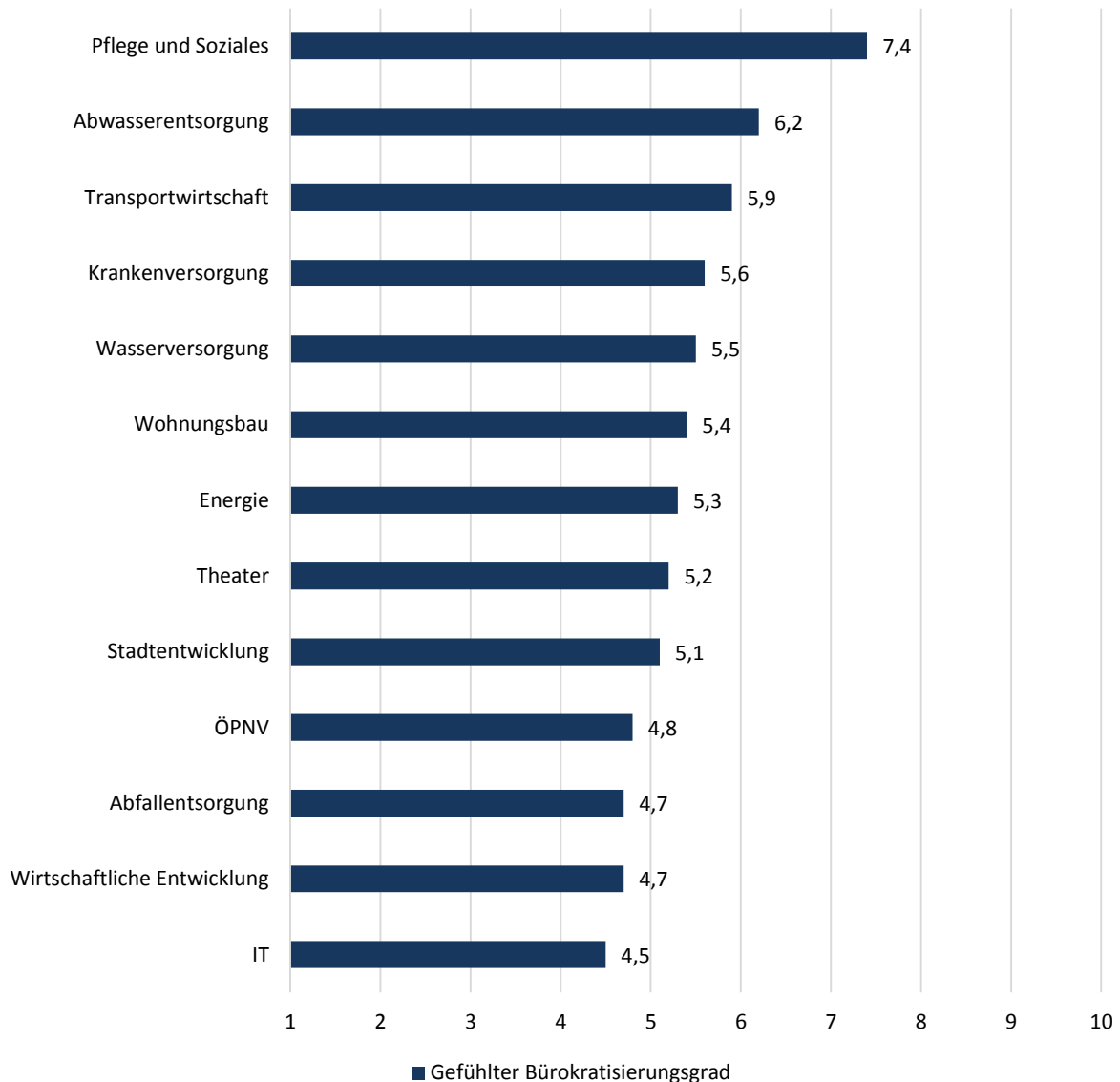


Abbildung 23 *Wahrgenommener Bürokratisierungsgrad nach Branchen; 1=überhaupt nicht bürokratisch; 10=höchst bürokratisch*

Vertrauen und Kulturelle Ähnlichkeit

Für den Erfolg von Vertragsangelegenheiten ist es überaus wichtig, wie sich die soziale Beziehung zwischen den Kontraktpartnern gestaltet. Daher sollten die Befragten einige Aussagen zum wichtigsten Ansprechpartner in der Kommunalverwaltung beurteilen. Im Großen und Ganzen stellte sich ein positives Meinungsbild ein. 22-26% der Befragten kritisieren die Kompetenzen des Ansprechpartners. Immerhin 63% der Befragten beurteilen die Kontaktperson als sachlich

und 46% der Befragten glauben an einen verlässlichen und aufrichtigen Partner (vgl. Abbildung 24).

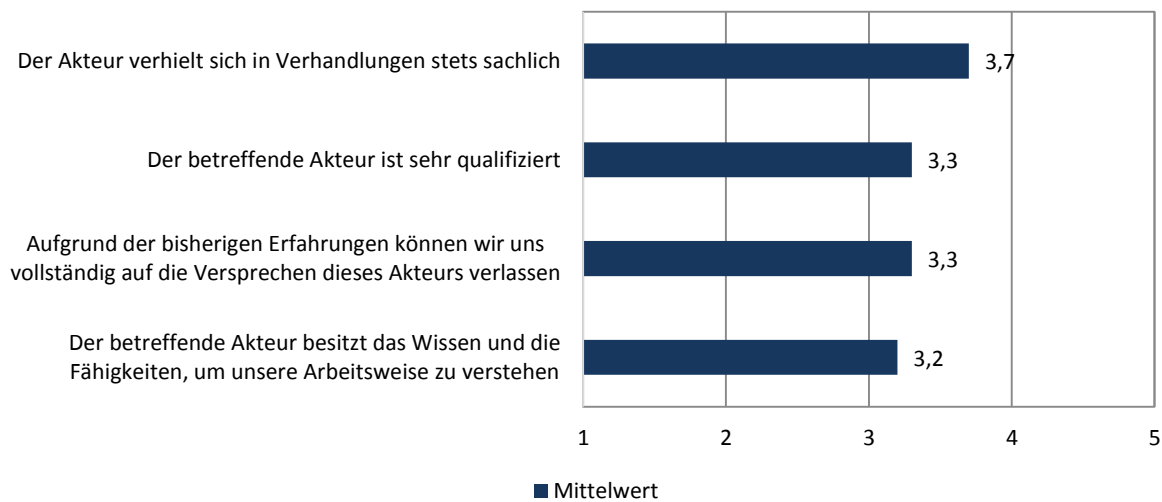


Abbildung 24 Vertrauen zum kommunalen Ansprechpartner; n=239-240; 1=stimme überhaupt nicht zu; 2=stimme eher nicht zu; 3=teils/teils; 4=stimme eher zu; 5=stimme stark zu

Nach Auffassung der meisten Führungskräfte unterscheiden sich Kulturverständnis und Arbeitsweise von Führungskräften in Kernverwaltung und Beteiligungen allerdings sehr stark voneinander. Zumindest die Führungskräfte fühlen sich nur bedingt als Teil der Kernverwaltung und entwickeln ein eigenes Führungs- und Selbstverständnis. Dies bedeutet aber auch, dass es zu Konflikten zwischen politischer und ökonomischer Herangehensweise kommen kann.

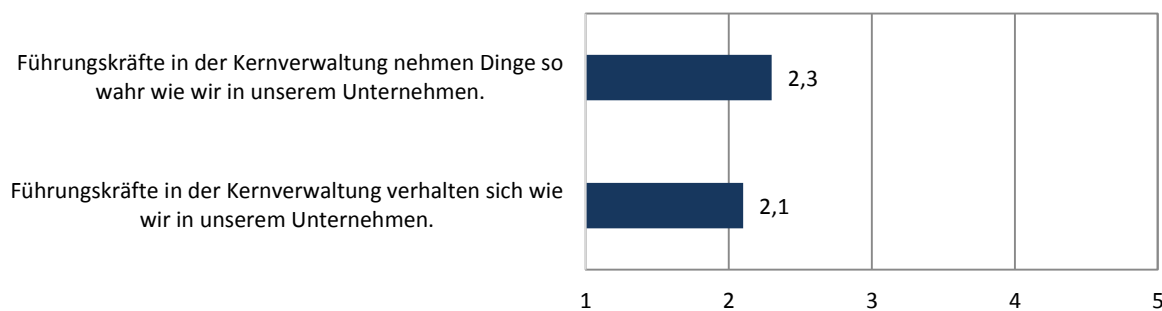


Abbildung 25 Kulturelle Ähnlichkeit zur Kernverwaltung; n=238; 1=stimme überhaupt nicht zu; 2=stimme eher nicht zu; 3=teils/teils; 4=stimme eher zu; 5=stimme stark zu

Professionskonflikte

Aufgrund der fortschreitenden Ökonomisierung öffentlicher Leistungen wird angenommen, dass Geschäftsführer/innen Schwierigkeiten haben, mit den programmatischen Vorgaben der Politik umzugehen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Vorgaben widersprüchlich oder vage formu-

liert wurden oder nicht den wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechen. Immerhin 45% der Befragten stimmen der Aussage eher oder stark zu, dass sie sich manchmal zwischen ihren professionellen Werten und den Vorgaben der Politik entscheiden müssen. Für immerhin 37% der Befragten konkurrieren politische Vorgaben oftmals mit ihrer professionellen Vorstellung von Management. Die Mittelwerte in diesen Kategorien zeigen eine Tendenz zur „teils/teils“-Kategorie (vgl. Abbildung 26).

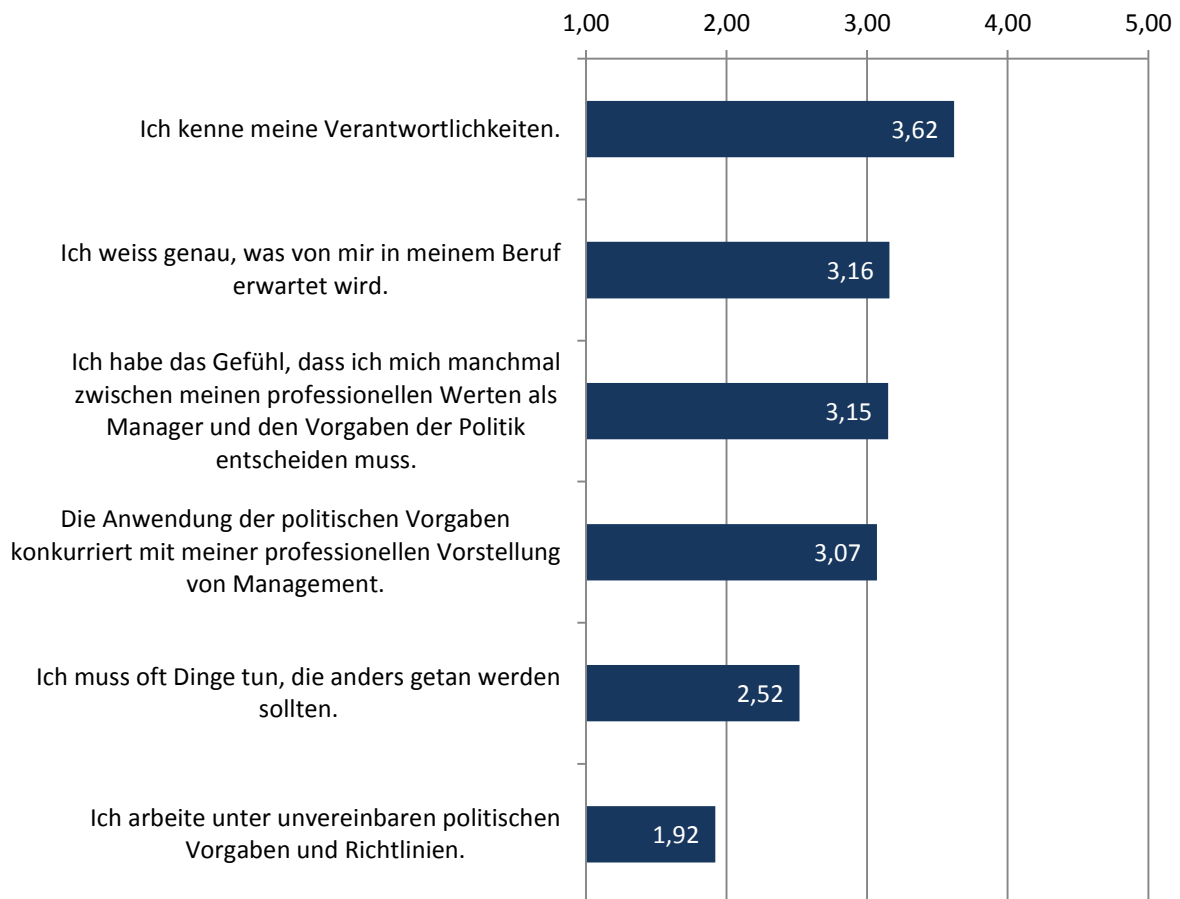


Abbildung 26 Professionskonflikte; n=235-237; 1=stimme überhaupt nicht zu; 2=stimme eher nicht zu; 3=teils/teils; 4=stimme eher zu; 5=stimme stark zu

Vollständig unvereinbare Vorgaben und Richtlinien werden allerdings nur von 8% der Befragten wahrgenommen und lediglich 19% der Befragten glauben, dass sie oft Dinge tun müssen, die anders getan werden sollten. Es ist positiv anzumerken, dass die Vorgaben aus Politik und Verwaltung nicht als unverhältnismässig vage empfunden werden. Ein Großteil der Befragten ist sich der eigenen Verantwortlichkeiten bewusst und 85% der Befragten stimmen der Aussage zu, dass sie wissen, was von ihnen in ihrem Beruf erwartet wird.

Merkmale und wahrgenommene Managementautonomie

In diesem Abschnitt sollen noch ein paar zentrale Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen Managementautonomie und den vorgestellten Merkmalen präsentiert werden (Krause 2016). Die Korrelationstabelle zeigt, dass sich verschiedene Arten von wahrgenommener Managementautonomie unterschiedlich erklären lassen. Für die folgenden Merkmale konnte ein Zusammenhang mit Autonomie nachgewiesen werden: Zuweisungen der Kommune, Zuweisungen des Bundes, Bürokratisierung, Vertrauen zur Kontraktperson, Professionskonflikte und Private Rechtsform¹⁵. Für das Merkmal „Kulturelle Ähnlichkeit“ bestand lediglich ein schwach positiver Zusammenhang mit Preisautonomie.

Die stärksten Zusammenhänge mit Gesamtautonomie ließen sich für die Merkmale Zuweisungen der Kommune, Bürokratisierung, Professionskonflikte und Private Rechtsform nachweisen. Solche Unternehmen, die aufgrund hoher kommunaler Zuweisungen in eine stärkere Abhängigkeit zur Kernverwaltung geraten sind, verfügen über eine geringere Gesamtautonomie. Insbesondere die strategische Handlungsfähigkeit dieser Beteiligungen wird stärker eingeschränkt. Zuweisungen durch andere Verwaltungsebenen können die generelle Managementautonomie gegenüber der Kommune aber verstärken.

Ein Wechsel ins Privatrecht sorgt allem Anschein nach für eine größere Flexibilisierung der Personal- und Preispolitik in den betreffenden Unternehmen. Die generelle Managementautonomie wird durch den Rechtsformwechsel aber beschnitten.

Bürokratisierungstendenzen schlagen sich vor allem negativ in der Personalautonomie und der Gesamtautonomie nieder. Starke Professionskonflikte der Geschäftsführer/innen wirken sich auf die generelle Aufgabenautonomie und Preisautonomie der Unternehmen aus. Dementgegen kann gegenseitiges Vertrauen zur kommunalen Kontraktperson die Preisautonomie gegenüber der Kommune stärken.

Die Analyse zeigt insgesamt, dass sich unterschiedliche Merkmale unterschiedlich auf verschiedene Arten der Managementautonomie auswirken. Größere finanzielle Unabhängigkeit erhöht die zugestandene Gesamtautonomie. Rechtsformwechsel und gegenseitiges Vertrauen können sich ebenfalls positiv auswirken.

¹⁵ Vgl. Krause (2016)

	Personal- autonomie	Generelle Aufgabenautonomie	Preisautonomie	Strategische Autonomie	Autonomie- index
<i>Zuweisungen der Kommune</i>	X	X	X	-	-
<i>Zuweisungen des Bundes, der EU oder eines Bundes- landes</i>	X	+	X	X	X
<i>Eigene Einnahmen</i>	X	X	X	X	X
<i>Einnahmen durch kommunale Kon- trakte</i>	X	X	X	X	X
<i>Grad der Bürokra- tisierung</i>	-	X	X	X	-
<i>Vertrauen zur Kon- taktperson</i>	X	X	+	X	X
<i>Kulturelle Ähnlich- keit</i>	X	X	X	X	X
<i>Professionskonflikte</i>	X	-	-	X	-
<i>Private Rechtsform</i>	+	-	+	X	+

Abbildung 27 Merkmale und Managementautonomie (Paarweise Pearson-Korrelationsanalyse);
+ positiver Zusammenhang; – negativer Zusammenhang; x kein Zusammenhang

Fazit und Schlussbetrachtung

Zentrale Ergebnisse

Ein zentrales Ziel der vorliegenden Umfrage war es, herauszufinden, wie die Kommunen ihre Beteiligungen derzeit steuern, welche Instrumente dazu meist verwendet werden und welche Organisationsstrukturen von den Kommunen dazu genutzt werden. Darüber hinaus sollte die Rolle und Effizienz der wesentlichen Gremienvertretungen untersucht werden. Erstmals wurden auch die Entscheidungskompetenzen und Spielräume der Geschäftsführer/innen in Bezug auf verschiedene Managementangelegenheiten analysiert. Letztlich wurden einige organisatorische Rahmenbedingungen im Verhältnis zur Kernverwaltung erhoben und in einen Zusammenhang zur wahrgenommenen Managementautonomie gestellt. Im Wesentlichen lassen sich die folgenden Ergebnisse der Umfrage zusammenfassen:

- Kommunen steuern ihre Beteiligungen vor allem über die Besetzung von Schlüsselpositionen in den wesentlichen Gremien. Wesentliche Steuerungsakteure in privatrechtlichen Beteiligungen sind die Gesellschafterversammlung und die Aufsichtsräte.
- Corporate-Governance-Kodizes und Beteiligungsrichtlinien haben zunehmend an Bedeutung gewonnen.
- Es deutet sich eine Tendenz weg von der inputorientierten hin zur outputorientierten Steuerung über Leistungen und Wirkungen an. Langfristige Leistungs- und/oder Wirkungsziele werden gleichermaßen für privatrechtliche wie auch für öffentlich-rechtliche Unternehmensformen berichtet, überprüft und an Konsequenzen gekoppelt. Allerdings fehlt es an unterjährigen Evaluationen zu nichtfinanziellen Kennzahlen.
- Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen sind stark politisiert. In der Stichprobe setzten sich die Aufsichtsräte der Gesellschaften mit beschränkter Haftung im Schnitt zu 58,5% aus Politikern zusammen. Ebenfalls zeigte sich ein unter Diversity-Gesichtspunkten problematisch geringerer Anteil weiblicher Mitglieder von maximal 30%.
- Die Branchenkenntnis der Aufsichtsräte wird nur verhalten beurteilt und in Teilen kritisiert. Besonders die frühzeitige Antizipation von Problemlagen durch den Aufsichtsrat wird vermisst und bietet Potenziale für eine wertvollere Zusammenarbeit.
- Die Beteiligungen leiden nur in seltenen Fällen unter hoher Bürokratisierung. Das Verhältnis zur Kernverwaltung gestaltet sich zumeist vertrauensvoll, allerdings unterscheidet sich das Führungsverhalten in Kernverwaltung und Beteiligungen nach Wahrnehmung der Befragten deutlich voneinander.
- Den meisten Geschäftsführer/innen werden große Freiräume in ihren Personalentscheidungen gewährt. Auch die Bereiche Vertrieb, Forschung und Entwicklung, Produktion, Marketing und Absatz unterliegen größtenteils dem eigenen Einflussbereich der Manager. Bei strategischen Entscheidungen über Großprojekte und Investments zeigt sich ein besonders starker Einfluss der Trägerkommune.
- Finanzielle Abhängigkeit von der Kommune, Bürokratisierungsgrad und starke Professionskonflikte verringern die wahrgenommenen Handlungsspielräume der Manager. Private Rechtsform und Vertrauen zur Kontaktperson wirken sich positiv aus.

Schlussbetrachtung

Deutsche Kommunen und Landkreise unterliegen tiefgreifenden strukturellen Veränderungen. Der demographische Wandel, die Flüchtlingswelle, ein nachhaltigeres Wirtschaftswachstum und die Digitalisierung der Verwaltung sind nur einige der vielen zentralen, strategischen Herausforderungen für die bereits heute die Weichen gestellt werden. Kommunale Unternehmen leisten einen wichtigen Beitrag, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Um die richtigen Wege einzuleiten, bedarf es einer Beteiligungssteuerung, die dynamisch agiert und neben den monetären auch Leistungs- und Wirkungsziele im Auge behält.

In Zukunft werden deutsche Kommunen ihre Prioritäten daher klar formulieren und überprüfen müssen, um handlungsfähig zu bleiben. Viele große Kommunen sind bereits auf einem guten Weg, jedoch deuten die Ergebnisse der Umfrage auf einige Potenziale zur Erneuerung hin. Noch scheint es den Kommunen an den notwendigen personellen und technischen Kapazitäten zu fehlen, um nichtfinanzielle Kennzahlenberichte über Menge und Qualität der Leistungserstellung der Beteiligungen regelmäßig anzufordern, anzupassen und zu evaluieren. Es wird empfohlen, diese Kapazitäten auszubauen und bei Neueinstellungen im Beteiligungsmanagement auf betriebs- und verwaltungswissenschaftliche Kenntnisse Wert zu legen.

Besonders die Aufsichtsräte bekleiden nach Ansicht der Geschäftsführer/innen eine zentrale Steuerungsrolle und können das Handeln der Unternehmen damit potenziell entscheidend beeinflussen. Potenziale zeigen sich in der Besetzung der Gremien, den Fähigkeiten zur Selbstreflexion und dem Willen zur aktiven Informationsbeschaffung. Verbesserungspotenziale bestehen auch in der Aus- und Weiterbildung der Gremien. Entscheidungen mit großer strategischer Bedeutung (Preise, Kreditaufnahme, Investitionen, Beteiligungen) können meist nicht ohne eine Zustimmung der politischen Entscheidungsträger getroffen werden. Die kommunale Mandatsträgerbetreuung sollte diese Themenbereiche daher in den Fokus der fachlichen Unterstützung stellen. Auf Seiten der Geschäftsführungen ist in Zukunft darauf zu achten, ein eigenes Rollenverständnis zu erarbeiten und die Aufsichtsratsmitglieder mit den notwendigen Informationen zu versorgen. Für rund ein Drittel der Befragten konkurrieren politische Vorgaben oft mit ihrer professionellen Vorstellung von Management. Zukünftige Beteiligungsrichtlinien sollten daher klare Identitäts- und Rollenkriterien festlegen. Konflikte in den Gremien müssen offen angesprochen werden, um Mikropolitik zu vermeiden und die gemeinsam bestmöglichen Entscheidungen treffen zu können.

Literaturverzeichnis

Bach, Tobias (2014): Autonomie und Steuerung verselbstständigter Behörden. Wiesbaden: Springer VS.

Bund der Steuerzahler (2014): 42. Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler-Die öffentliche Verschwendung 2015. Berlin: Bund der Steuerzahler.

Bund der Steuerzahler (2015): 43. Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler-Die öffentliche Verschwendung 2015. Berlin: Bund der Steuerzahler.

Bundesrepublik Deutschland (2014): Aktiengesetz, AktG. In: NWB Redaktion (Hg.): Wichtige Wirtschaftsgesetze: NWB Verlag.

Dolle, Wilhelm; Dumke, Robert; Lurz, Hanna; Rupprecht, Maria (2015): Risikomanagement als Aufgabe für Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen. Public Governance-Zeitschrift für öffentliches Management, Ausgabe Herbst, S. 16-17.

Edeling, Thomas; Stölting, Erhard; Wagner, Dieter (2004): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss. (Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, 8).

Cornforth, Chris; Chambers, Naomi (2010): The role of corporate governance and boards in organisational performance. In: Kieran Walshe, Gill Harvey und Pauline Jas (Hg.): Connecting knowledge and performance in public services. From knowing to doing. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 99-127.

Ganske, Matthias (2005): Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen. Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis Band 10. Frankfurt: Peter Lang Verlag.

Hille, Dietmar (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Berlin: Jehle Rehm GmbH.

Huse, Morten (2007): Boards, Governance and Value Creation: The Human Side of Corporate Governance. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hg.) (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin: Edition Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband, 25).

Krause, Tobias (2014): A Contingency Framework on Partnership Risk. In: International Journal of Public Sector Management, Vol. 27 (4), S.317-333.

Krause, Tobias (2016): Erklärungsfaktoren für die Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen-Eine empirische Studie. Dissertation. Universität Potsdam.

Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut (2014): Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reform in Europe. Cheltenham: Edward Elgar.

Lasar, Andreas/Buchholz, Gabriele/Hellenbrand, Andreas (2011): Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 1/2011, S. 227-249.

Musascchio, Aldo; Lazzarini, Sergio G.; Aguielera, Ruth (2015): *New Varieties of State Capitalism: Strategic and Governance Implications*. In: *The Academy of Management Perspectives* 29 (1), S. 115-131.

OECD (2014): *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Second Draft. Hg. v. OECD. Paris.

Ouchi, William G. (1979): *A conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms*. In: *Management Science* 25 (9), S. 833-848.

Papenfuß, Ulf; Friedländer, Benjamin (2015): *Mehrjährige Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen*. In: *Verwaltung und Management* 03/2015, S. 138-144.

Papenfuß, Ulf (2013): *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen. Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*. Wiesbaden: Springer-Gabler.

Papenfuß, Ulf; Schaefer, Christina (2011): *Beteiligungsberichterstattung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Repräsentative Befunde und Reformvorschläge für die öffentliche Hand*. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen / Journal of Public and Nonprofit Services* 34 (4), S. 375-395.

Pfeffer, Jeffrey; Salancik, Gerald R. (1978): *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper and Row Publishers.

Putnins, Talis J. (2015): *Economics of state-owned enterprises*. *International Journal of Public Administration* 38 (11), S. 815-832.

Reichard, Christoph; Grossi, Giuseppe (2008): *Corporate Governance von städtischen Holdings*. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen / Journal of Public and Nonprofit Services* (Beiheft 36), S. 86-100.

Schuster, Ferdinand; Lange, Dirk; Blaschke, Ulrich (2013): *Neues zu den Rechten und Pflichten des öffentlichen Aufsichtsrates*. *Public Governance-Zeitschrift für öffentliches Management*, Ausgabe Herbst, S. 6-11.

Siegels, Jörg (2012): *Konzernrecht*. In: Hoppe, Werner; Uechtritz, Michael; Reck, Hans-Joachim (Hg.) (2012): *Handbuch kommunale Unternehmen*. 3. Aufl. Köln: O. Schmidt, S. 564-643.

Statistisches Bundesamt (2013): *Statistisches Jahrbuch Deutschland 2013*. 1. Aufl. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2014a): *Statistisches Jahrbuch Deutschland 2014*. 1. Aufl. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2014b): *Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*. 1. Aufl. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.