



Prof. Dr. Martin Richter

Das Beteiligungsmanagement als Intermediär

Behörden Spiegel

Schriftenreihe für die Verwaltungspraxis

Die Zeit für ein zukunftsfähiges Beteiligungsmanagement in Kommunen beginnt jetzt.



Schneller Zugriff auf relevante Daten für alle Akteure

Durch Anwender frei gestaltbare Ad-hoc-Berichte & Analysen

Beteiligungsbericht auf Knopfdruck

Transparente Gremienarbeit dank Mandatsverzeichnis

Jederzeit auskunftsfähig zur Finanzlage der Beteiligungen

Automatische Datenerfassung für hohe Datenqualität

fidas

Erfahren Sie mehr über die webbasierte Fachanwendung *fidas* unter www.saxess-ag.de oder scannen Sie den **QR-Code**.



Vorwort

Die Kommunalwirtschaft in Deutschland ist eine Erfolgsgeschichte. Kommunale Betriebe nehmen eine Fülle wichtiger Aufgaben wahr, zum Beispiel die sichere Versorgung mit Strom, Gas und Wasser, die reibungslose Entsorgung von Abfall und Abwasser, den öffentlichen Personennahverkehr, Wohnungsbau und -verwaltung, die Vorhaltung qualitativ hochwertiger Kulturangebote, Messen und Kongresse, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Krankenhausleistungen, Altenpflege und anderes mehr. Die Kommunalwirtschaft stellt damit eine wesentliche Säule des öffentlichen Handelns dar. In den deutschen Großstädten sind in der Regel deutlich mehr Menschen in den städtischen Unternehmen beschäftigt als in der Stadtverwaltung, übertrifft die Komplexität der Kommunalwirtschaft jeden privaten Mischkonzern. Und auch viele kleinere Kommunen und Landkreise setzen auf ausgelagerte Einrichtungen, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Kommunalwirtschaft erfordert ein effizientes Beteiligungsmanagement. Seine Aufgabe ist die aktive Unterstützung der Entscheiderinnen und Entscheider in Verwaltungsspitze und Politik in allen wesentlichen Aspekten der Steuerung der Beteiligungen. Allerdings gibt es in der konkreten Ausprägung des Beteiligungsmanagements deutliche Unterschiede: Auf der einen Seite haben insbesondere große Städte in den vergangenen Jahren ihr Beteiligungsmanagement optimiert, qualifiziertes Personal eingestellt und neue Steuerungsinstrumente eingeführt – eine dynamische Entwicklung, die noch nicht an ihrem Ende angelangt ist. Auf der anderen Seite kann für viele Landkreise, Städte und Gemeinden eine Untersteuerung der Kommunalwirtschaft konstatiert werden: Falls überhaupt, findet oftmals nur die „klassische Beteiligungsverwaltung“ statt, die sich auf die Aktenführung und die Einhaltung der gesetzlichen Normen konzentriert. Notwendig ist es, diese Beteiligungsverwaltung in Richtung auf ein umfassendes Beteiligungsmanagement weiterzuentwickeln.

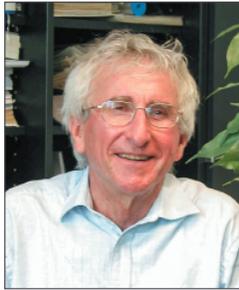
Überall, wo das Beteiligungsmanagement optimiert werden soll, stellen sich die gleichen Fragen: Was für Personal benötige ich dafür? Welche Aufgaben hat es und wie soll es vergütet werden? Unterstützung von der Wissenschaft gab es bei der Beantwortung dieser Fragen nicht – bislang! Denn mit dem vorliegenden Buch wird diese Lücke fundiert geschlossen. Ausgehend von der Rolle des Beteiligungsmanagements und vom Werkzeugkasten einer modernen Beteiligungssteuerung entwickelt Prof. Dr. Martin Richter nicht nur das Muster einer Stellenbeschreibung und das Anforderungsprofil für die Beschäftigten im Beteiligungsmanagement, er liefert auch eine Stellenbewertung, die auf Basis anerkannter Bewertungsgrundlagen erstellt worden ist.

Deutlich wird dabei: Das Beteiligungsmanagement ist eine vielfältige und verantwortungsvolle Aufgabe, die hohe Anforderungen an Qualifikation, Expertise und Sozialkompetenz der dort arbeitenden Menschen stellt. Ein höchst anspruchsvoller Arbeitsplatz, was sich letztlich auch in der angemessenen Vergütung widerspiegelt.

Ich hoffe, dass dieses Buch mit dazu beiträgt, dass sich insbesondere Verwaltungsspitze und Politik vieler kommunaler Gebietskörperschaften darüber im Klaren werden, wie wichtig ein gut ausgebaut und angemessen ausgestattetes Beteiligungsmanagement für die Steuerung der Kommunalwirtschaft ist.

André Tegtmeier

Geschäftsführer der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH
Vorsitzender der Arbeitsgruppe Beteiligungsmanagement des Deutschen Städtetages



Univ.-Prof. Dr. Martin Richter, Universität Potsdam

Martin Richter war vor seiner Pensionierung Inhaber des Lehrstuhls für Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung an der Universität Potsdam. Seine wissenschaftliche Laufbahn begann er an der Ludwig-Maximilians-Universität München, wo er Betriebswirtschaftslehre und Jura studierte. Er setzte das Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität des Saarlandes fort und schloss es dort mit dem Examen zum Diplom-Kaufmann ab. An dieser Universität promovierte er auch mit einer Arbeit zur Corporate Governance (Die Sicherung der aktienrechtlichen Publizität durch ein Aktienamt, Köln 1975). Nach Jahren in der Wirtschaftsprüfung wurde er zum Sommersemester 1991 an die Freie Universität Berlin auf die Professur für Rechnungswesen berufen. 1993 wechselte er dann zur Universität Potsdam auf den Lehrstuhl für Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung. Rufe an die Universität Siegen und die Technische Universität Dresden lehnte er ab.

Martin Richter verfügt über umfangreiche Praxiserfahrungen in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung. Zu den Praxiserfahrungen in der Privatwirtschaft gehören die Prüfung zahlreicher Jahres- und Konzernabschlüsse von Unternehmen unterschiedlicher Branchen und Größe bis hin zu Großunternehmen, die Beratung von Unternehmen, die (Not-)Geschäftsführung eines Verlages sowie Tätigkeiten in der Internen Revision. Das Leitbild vom Prüfer als Veränderer (change agent) geht auf ihn zurück (Entwicklungstendenzen in der Internen Revision: Chancen für die unternehmensinterne Überwachung, Berlin 2000, zusammen mit Volker H. Peemöller). Zu den Praxiserfahrungen in der öffentlichen Verwaltung gehören u. a.: Bundesbankdirektor bei der Deutschen Bundesbank, Stadtverordneter in einer Kommune und Vorsitzender des Finanz- und Wirtschaftsausschusses sowie des Rechnungsprüfungsausschusses, Aufsichtsrat in kommunalen Unternehmen, Vorsitzender des Fachbeirats für die Einführung der Doppik im Land Brandenburg, Prüfung insbesondere von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen von Kommunen, Peer Reviewer von Internen Revisionen von Ministerien und von kommunalen Rechnungsprüfungsämtern sowie einer UN-Behörde.

Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind die Prüfungsinstitutionen Interne Revision und kommunale Rechnungsprüfung, die Prüfungstheorie (Prüferverhalten und Qualität von Prüfungen), die Steuerung mit Hilfe der Doppik und im Rahmen des Verwaltungsmanagements zuletzt die Steuerung von Beteiligungen. Schwerpunkte in der Prüfung und Beratung sind zurzeit die Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse, die Umstellung von Rechnungsprüfungsämtern auf das moderne Leitbild für kommunale Rechnungsprüfer sowie die Peer Reviews von Prüfungsinstitutionen.

Martin Richter ist Mitglied in verschiedenen wissenschaftlichen Vereinigungen und Berufsverbänden wie dem Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft, der European Accounting Association, der American Accounting Association, dem Deutschen Institut für Interne Revision sowie dem Institut der Rechnungsprüfer in Deutschland.

Impressum

Herausgeber: R. Uwe Proll
Autor: Prof. Dr. Martin Richter
Verlag: ProPress Verlagsgesellschaft mbH
 (Behörden Spiegel-Gruppe), Friedrich-Ebert-Allee 57, 53113 Bonn
Telefon: +49-228-970970, **Telefax:** +49-228-97097-75
E-Mail: redaktion@behoerdenspiegel.de
Internet: www.behoerdenspiegel.de
Registergericht: AG Bonn HRB 3815, UST-Ident.-Nr.: DE 122275444,
Geschäftsführerin: Helga Woll
Layout: Kerstin Wegner, Spree Service- und
 Beratungsgesellschaft mbH

Druck: Druckerei WIRmachenDRUCK GmbH
Erfüllungsort und Gerichtsstand: Bonn
 Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder. Alle Rechte vorbehalten. Die Publikation und alle in ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Mit Ausnahme der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne Einwilligung des Verlages nicht statthaft und wird urheberrechtlich verfolgt.

ISBN: 978-3-934401-65-5

© 2022 ProPress Verlagsgesellschaft mbH (Behörden Spiegel-Gruppe)

Inhalt-Übersicht

1	Einführung	8	6	Anforderungen an den Unternehmensbetreuer (Sachbearbeiter-Ebene).	92
2	Bedeutung des Beteiligungsmanagements.	11	7	Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers	99
3	Das Beteiligungsmanagement als Intermediär.	23	8	Ausblick	108
4	Der „Werkzeugkasten“ des Beteiligungsmanagements	50			
5	Muster-Stellenbeschreibung für einen Unternehmens- betreuer im Beteiligungsmanagement.	88			

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Abkürzungsverzeichnis	7
1 Einführung	8
1.1 Zielsetzungen und Gang der Untersuchung	8
1.2 Begriffliche Abgrenzungen/ Gegenstand der Untersuchung	9
2 Bedeutung des Beteiligungsmanagements	11
2.1 Selbstverwaltungsrecht und Organisationshoheit der Kommunen	11
2.2 Motive für Ausgliederungen aus der Kernverwaltung	12
2.3 Rechtliche Voraussetzungen (Grenzen) für Ausgliederungen	13
2.4 Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Ausgliederungen	14
2.5 Empirische Relevanz des Beteiligungsbereichs	14
2.6 Verantwortlichkeiten von Gemeinderat und Verwaltungsführung für den Beteiligungsbereich	16
2.7 Bedarf an professioneller Unterstützung.	18
2.8 Qualitativ und quantitativ angemessene personelle Ausstattung des Beteiligungsmanagements	19
3 Das Beteiligungsmanagement als Intermediär	23
3.1 Die Rolle des Beteiligungsmanagements als Intermediär	23
3.2 Funktionen (Aufgaben) des Beteiligungsmanagements.	26
3.2.1 Allgemein: Unterstützungsfunktion, primär für Gemeinderat und Verwaltungsführung.	26
3.2.2 Konzeptionsfunktion (Planungsfunktion) und Durchsetzungsfunktion (Entlastungsfunktion für die Führung).	27
3.2.3 Transparenz- und Informationsfunktion	29
3.2.4 Koordinationsfunktion	31
3.2.5 Konflikt-handhabung- und Mediationsfunktion	31
3.2.6 Überwachungsfunktion (Kontrollfunktion).	33
3.3 Konkretisierung des öffentlichen Zwecks und der kommunalen Ziele	34
3.3.1 Messbarkeit der Ziele	34
3.3.2 Zielkonkretisierung in der Praxis	37
3.3.3 Prozess der Zielbildung	38
3.3.4 Steuerung des Zielbildungsprozesses als Kernaufgabe des Beteiligungsmanagements.	39
3.3.5 Konsistentes (Gesamt-)Zielsystem	40
3.3.6 Ergebnisziele und Wirkungsziele	40
3.3.7 Dysfunktionale Wirkungen (nicht-intendierte Wirkungen; Nebenwirkungen)	42
3.4 Bindung der Vertreter der Kommune in Organen der Beteiligungen an den von der Kommune definierten/ konkretisierten öffentlichen Zweck	43
3.4.1 Problemstellung	43
3.4.2 Die Diskussion in Literatur und Rechtsprechung.	44
3.4.3 Konkretisierung des Unternehmensinteresses	46
3.4.4 Zuständigkeit für die Konkretisierung des Unternehmensinteresses	46
3.4.5 Ergebnis	48

4	Der „Werkzeugkasten“ des Beteiligungsmanagements	50
4.1	Übersicht über die Aufgaben/ Instrumente des Beteiligungsmanagements	50
4.1.1	1. Ebene: Entwicklung einer Beteiligungspolitik (= „Strategisches Beteiligungscontrolling“)	51
4.1.2	2. Ebene: Steuerung der Beteiligungen (= „operative Ebene“)	54
4.1.3	3. Ebene: Softwareunterstützung	59
4.2	Beeinflussung der Verwaltungskultur	60
4.3	Unterstützung des Aufsichtsrats	64
4.3.1	Bedeutung und Aufgaben des Aufsichtsrats	64
4.3.2	Zusammensetzung/ Qualität des Aufsichtsrats	65
4.3.3	Informationsversorgung des Aufsichtsrats	70
4.3.4	Evaluation (Prüfung) der Tätigkeit des Aufsichtsrats	72
4.4	Überprüfung der Beteiligungsstruktur (Portfolio-Analyse)	77
4.5	Zusammenarbeit mit Prüfern	79
4.5.1	Prüfungsfreie Räume bei den Beteiligungen	79
4.5.2	Ansatzpunkte des Beteiligungsmanagements: Überblick	81
4.5.3	Koordination der Prüfungsaktivitäten	81
4.5.4	Auswertung der Prüfungsergebnisse	81
4.5.5	Bewertung der Qualität von Prüfungen und Prüfern	82
4.5.6	Einflussnahme auf die Prüfungen	83
4.5.7	Veranlassung von Prüfungen	86
4.6	Evaluation (Prüfung) des Beteiligungsmanagements	86
5	Muster-Stellenbeschreibung für einen Unternehmensbetreuer im Beteiligungsmanagement	88
5.1	Vorbemerkung	88
5.2	Muster-Stellenbeschreibung für einen Unternehmensbetreuer im Beteiligungsmanagement (Text)	89
6	Anforderungen an den Unternehmensbetreuer (Sachbearbeiter-Ebene)	92
6.1	Bedarf an Mitarbeiter mit außerordentlich hoher Qualifikation	92
6.2	Differenzierung des Anforderungsniveaus	93
6.3	Anforderungsinhalte	93
6.3.1	Fachkompetenz	93
6.3.2	Kommunikationsfähigkeiten und weitere Sozialkompetenzen	94
6.3.3	Erfahrung	96
6.3.4	Vor- und Ausbildung	97
6.4	Muster-Anforderungsprofil für einen Unternehmensbetreuer (Text)	97
7	Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers	99
7.1	Bewertungsmerkmal „Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung“ (10 Bewertungsstufen mit max. 250 Bewertungspunkten)	99
7.2	Bewertungsmerkmal „Schwierigkeitsgrad der Dienstlichen Beziehungen“ (6 Bewertungsstufen mit max. 100 Bewertungspunkten)	102
7.3	Bewertungsmerkmal „Grad der Selbständigkeit“ (6 Bewertungsstufen mit max. 100 Bewertungspunkten)	103
7.4	Bewertungsmerkmal „Grad der Verantwortung“ (10 Bewertungsstufen mit max. 250 Bewertungspunkten)	104
7.5	Bewertungsmerkmal „Grad der Vor- und Ausbildung“ (4 Bewertungsstufen mit max. 220 Bewertungspunkten)	105
7.6	Bewertungsmerkmal „Grad der Erfahrung“ (4 Bewertungsstufen mit max. 80 Bewertungspunkten)	105
7.7	Detailergebnisse nach Bewertungsmerkmalen	106
7.8	Zusammenfassung des Ergebnisses der Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers	107
8	Ausblick	108
	Literaturverzeichnis	109

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht	HGB	Handelsgesetzbuch
a. a. O.	am angegebenen Ort	HGO	Hessische Gemeindeordnung
Abb.	Abbildung	HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Abs.	Absatz	Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
AG	Aktiengesellschaft	IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.
AktG	Aktiengesetz	IFRS	International Financial Reporting Standards
Art.	Artikel	ISA	International Standard on Auditing (IAASB)
Aufl.	Auflage	i.V.m.	in Verbindung mit
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
BbrKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg	KPG M-V	Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
BBVL	Beratungsgesellschaft für Beteili- gungsverwaltung Leipzig mbH (bbvl)	KVerf	Kommunalverfassung
BGH	Bundesgerichtshof	KV	Kommunalverfassung
BGHSt	Entscheidungen des Bundesge- richtshofes in Strafsachen	LHO	Landeshaushaltsordnung
BGHZ	Entscheidungen des Bundesge- richtshofes in Zivilsachen	m. E.	meines Erachtens
BHO	Bundeshaushaltsordnung	m. W.	meines Wissens
BMF	Bundesministerium der Finanzen	m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	n.F.	neue Folge / neue Fassung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfas- sungsgerichts (amtliche Sammlung)	NKF	Neues kommunales Finanz- management
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	NKomVG	Niedersächsisches Kommunal- verfassungsgesetz
BW	Baden-Württemberg	No.	Number (Nummer)
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex	NPM	New Public Management
Diss.	Dissertation	NRW	Nordrhein-Westfalen
D-PCGM	Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex	OLG	Oberlandesgericht
EigBGes	Eigenbetriebsgesetz	OVG	Oberverwaltungsgericht
et al.	und andere	PCGK	Public Corporate Governance Kodex (s. a. D-PCGM)
f., ff.	folgende Seite(n)	PS	Prüfungsstandard
Fig.	Abbildung	Rspr.	Rechtsprechung
FISG	Gesetz zur Stärkung der Finanz- marktintegrität, Finanzmarktintegri- tätsstärkungsgesetz	Rz.	Randziffer
FN	Fußnote	Sp.	Spalte
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung	Tab.	Tabelle
GemO	Gemeindeordnung	Tz.	Textziffer
GG	Grundgesetz	u.a.	und andere / unter anderem
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung	ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überört- lichen Prüfung kommunaler Körper- schaften in Hessen
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaf- ten mit beschränkter Haftung	Vol.	Volume (Band)
GO	Gemeindeordnung	WPO	Wirtschaftsprüferordnung

1 Einführung

1.1 Zielsetzungen und Gang der Untersuchung

Die wirtschaftliche, aber auch die politische Bedeutung des Beteiligungsbereichs ist in Kommunen sehr hoch. Teilweise sind im Beteiligungsbereich bereits mehr Mitarbeiter beschäftigt als in der Kernverwaltung. Weiterhin sind in den letzten Jahrzehnten die fachlichen Anforderungen an eine wirkungsvolle Steuerung des Beteiligungsbereichs (Beteiligungsmanagement) deutlich gestiegen. Vor diesem Hintergrund zielt die Veröffentlichung darauf ab, den Stand des Beteiligungsmanagements und zugleich Ansätze zu seiner Weiterentwicklung aufzuzeigen. Einen Schwerpunkt bildet die Rolle des Beteiligungsmanagements als Intermediär zwischen den sehr unterschiedlichen Akteuren mit ihren spezifischen Interessen und Machtpotentialen. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Anforderungen, die sich daraus für die Person des Unternehmensbetreuers im Beteiligungsmanagement ergeben, sowie die Konsequenzen für die Bewertung dieser Stellen.

Nach den begrifflichen Abgrenzungen in Abschnitt 1.2, mit denen zugleich der reale Gegenstand der Untersuchung konkretisiert wird, werden in Abschnitt 2 die Bedeutung des Beteiligungsmanagements (Abschnitte 2.1 – 2.5) sowie die Verantwortlichkeiten von Gemeinderat und Verwaltungsführung für eine wirkungsvolle Steuerung des Beteiligungsbereichs aufgezeigt (Abschnitt 2.6). Es dürfte unmittelbar einsichtig sein, dass diese Akteure einer professionellen Unterstützung bedürfen, um ihrer Verantwortung gerecht werden zu können (Abschnitt 2.7), und dass das Beteiligungsmanagement für diese Aufgabe qualitativ und quantitativ angemessen ausgestattet sein muss (Abschnitt 2.8).

Im Abschnitt 3 wird das Leitbild als Intermediär entwickelt. Prägende Merkmale sind die Übersetzungs- und Brückenbauerfunktion (Abschnitt 3.1). Mit der Konzeptions- und Durchsetzungsfunktion, der Transparenz- und Informationsfunktion, der Koordinationsfunktion, der Konflikt-handhabungs- und Mediationsfunktion sowie der Überwachungsfunktion wird das Leitbild inhaltlich weiter konkretisiert (Abschnitt 3.2). Eine wichtige Anwendung ist die Konkretisierung des öffentlichen Zwecks und der kommunalen Ziele (Abschnitt 3.3). In der Literatur wird kontrovers diskutiert, ob die Vertreter der Kommune in Organen der Beteiligungen an die von der Kommune definierten/konkretisierten öffentlichen Zwecke gebunden sind bzw. ob sie davon abweichend abstimmen dürfen. In Abschnitt 3.4 wird ausführlich dargelegt, dass ein abweichendes Abstimmungsverhalten nicht begründbar ist, insbesondere nicht mit dem Hinweis auf den Vorrang des Bundesrechts (Gesellschaftsrecht) vor Landesrecht (Kommunalrecht).

Der Abschnitt 4.1 enthält einleitend eine kurze Übersicht über die Aufgaben/Instrumente des Beteiligungsmanagements. In den weiteren Ausführungen werden dann einige Instrumente vertieft. Die Auswahl erfolgte selektiv im Hinblick auf die Intermediärfunktion und die Entwicklungspotentiale des Beteiligungsmanagements sowie auf die Breite und Tiefe der Anforderungen, die an Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement („Unternehmensbetreuer“) zu stellen sind. Behandelt werden die Beeinflussung der Verwaltungskultur, die Unterstützung des Aufsichtsrats, die Überprüfung der Beteiligungsstruktur, die Zusammenarbeit mit Prüfern sowie die Evaluation des Beteiligungsmanagements (Abschnitte 4.2 – 4.6).

In den abschließenden Abschnitten werden die personalpolitischen Konsequenzen eines wirkungsvollen Beteiligungsmanagements aufgezeigt. Ausgehend von einer Muster-Stellenbeschreibung für Unternehmensbetreuer (Abschnitt 5) wird begründet, warum Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement über eine außerordentlich hohe fachliche Qualifikation verfügen müssen. Die Anforderungen

im Einzelnen werden in einem Muster-Anforderungsprofil zusammengefasst (Abschnitt 6). Die Folgerungen für die Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers werden dann im Abschnitt 7 gezogen. Grundlage ist das in der Kommunalpraxis weitestgehend anerkannte und häufig verwendete KGSt®-Gutachten 1/2009. Gegenüber den aktuellen Einstufungen in den Stellenplänen dürfte in vielen Fällen eine Höherbewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers erforderlich werden. Die Arbeit endet in Abschnitt 8 mit einem kurzen Ausblick.

1.2 Begriffliche Abgrenzungen / Gegenstand der Untersuchung

Der reale Bezugspunkt dieser Veröffentlichung wird durch den **Begriff der „Beteiligungen“** konkretisiert. Der Zielsetzung entsprechend wird ein weiter (und wenig spezifischer) Begriff zugrunde gelegt.¹ Erfasst werden sollen alle Organisationseinheiten, die zweckmäßigerweise Objekt des Beteiligungsmanagements sind, d. h. „alle Einrichtungen und **Unternehmen außerhalb des Kommunalhaushalts**“².

In Anlehnung an den KGSt®-Bericht Nr. 3/2012 (S.13) werden unter „Beteiligungen“ aus der Kernverwaltung ausgegliederte (verselbständigte) Organisationseinheiten verstanden, die kommunale Aufgaben wahrnehmen und gegenüber denen Einwirkungsmöglichkeiten bestehen. Entscheidend für die Qualifizierung als Beteiligung ist das Merkmal der Verselbständigung.³ Dadurch entsteht das sog. Agency-Problem,⁴ nämlich das Risiko, dass die Leitung einer ausgegliederten Organisationseinheit eigene Ziele und Interessen verfolgt, die von den Zielen der Kernverwaltung/ Kommune abweichen können.

Unerheblich ist, ob für die Ausgliederung eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsform gewählt wird. Unerheblich sind auch die Basis und das Ausmaß der Einwirkungsmöglichkeiten. Diese können sich aus der Eigentümerstellung ergeben, unabhängig von der Höhe der unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung, und auch unabhängig davon sein, ob private Unternehmen beteiligt werden. Die Einwirkungsmöglichkeiten können aber auch auf sonstigen Grundlagen, z. B. Verträgen, beruhen. Schließlich umfasst dieser Beteiligungsbegriff in gleicher Weise Ausgliederungen mit wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Betätigung.

Unter diesen weiten Beteiligungsbegriff fallen z. B. auch Zweckverbände, Stiftungen und Sparkassen.⁵ Auch Public Private Partnerships werden dem „Konzern Stadt“ zugerechnet.⁶ Regiebetriebe werden dagegen häufig nicht als Beteiligungen behandelt.⁷ Auch rechtsfähige Vereine werden üblicherweise nicht als Beteiligungen angesehen und somit von der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement nicht betreut. Letztlich ist es eine Zweckmäßigkeitsfrage und Einzelfallentscheidung: Wie lässt sich eine verselbständigte Organisationseinheit von der Kommune am wirkungsvollsten steuern?

Der **Begriff „Beteiligungsmanagement“** wird im Folgenden funktional und institutionell verstanden. In funktionaler Hinsicht umfasst er alle Aktivitäten einer Kommune, die der Steuerung und

¹ Vgl. Schwarting (2004), S. 352: „alle ausgelagerten Aktivitäten einer Kommune, unabhängig von ihrer Organisationsform“; Hengel (2011), S. 5 und S. 15 f.

² Katz (2017), S. 118 (Hervorhebung im Original).

³ Vgl. bereits KGSt®-Bericht Nr. 9/1985, S. 5, der von „verselbständigten Einrichtungen – im folgenden kurz Beteiligungen genannt“ spricht. Vgl. auch Breimer/Brinckmann/Killian (2006), S. 11, die von einer Übertragung von „Aufgaben auf eine Einheit, die in einer oder in mehreren Dimensionen aus der Kernverwaltung ausgegliedert ist“, sprechen.

⁴ Vgl. z. B. Budäus (2008), S. 30 ff.; Ahrend (2020), S. 20 ff.

⁵ Vgl. KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 14 f.; Schwarting (2004), S. 352 f.

⁶ Vgl. Edeling (2001), S. 12; Gerstberger (2001).

⁷ Vgl. Piesold (2018), S. 42; Hengel (2011), S. 6.

Kontrolle der Beteiligungen dienen.⁸ Auch die Tätigkeiten von Aufsichtsgremien und Gesellschaftsvertretern fallen darunter.⁹ In institutioneller Hinsicht ist das Beteiligungsmanagement eine Organisationseinheit,¹⁰ die vor allem das politische Gremium (Gemeinderat) und die Verwaltungsführung bei der Steuerung und Kontrolle von Beteiligungen unterstützt. Welche Begriffsbedeutung gemeint ist, ergibt sich aus dem Kontext; in Zweifelsfällen wird explizit darauf verwiesen, ob die funktionale oder institutionelle Sichtweise gemeint ist.

Die Begriffe „Beteiligungsmanagement“ und „Beteiligungssteuerung“ werden in Literatur und Praxis unterschiedlich definiert. Teilweise werden sie auch als Synonyme behandelt. Dem Sprachgebrauch als Synonym wird hier gefolgt, wobei der Begriff „Beteiligungsmanagement“ bevorzugt wird.¹¹ Mit ihm verbindet sich eher die Vorstellung von einer **aktiven Gestaltung** des Beteiligungsbereichs im Interesse der Kommune als mit dem Begriff „Beteiligungsverwaltung“, der früher üblich war und heute in der Regel auf einen abgegrenzten Aufgabenbereich innerhalb des Beteiligungsmanagements beschränkt wird.¹²

Der Begriff „Beteiligungscontrolling“ hat im Allgemeinen einen eingeschränkteren Bedeutungsumfang. Er ist Rechnungswesen orientiert. Er bezieht sich üblicherweise auf die Ergebnissteuerung (Plan – Ist).¹³

Seit dem Beginn dieses Jahrtausends wird die Diskussion um die zweckmäßige Ausgestaltung des kommunalen Beteiligungsmanagement auch unter dem Begriff der „Public Corporate Governance“ geführt.¹⁴ Darunter versteht man „den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Steuerung, Leitung und Überwachung von und in ausgelagerten Organisationseinheiten der öffentlichen Hand.“¹⁵

Die Veröffentlichung konzentriert sich auf die Rechtsform GmbH. In den Kommunen ist die GmbH die mit Abstand am häufigsten gewählte Rechtsform für ausgegliederte Organisationseinheiten¹⁶ – mit zunehmender Tendenz.¹⁷ Besonderheiten anderer Rechtsformen werden bis auf gelegentliche Hinweise ausgeklammert. Unterstellt wird weiterhin, dass die Kommune Alleineigentümer ist. Wenn Drittgesellschafter vorhanden sind, nehmen die Abstimmungsprozesse zu und die Komplexität des Beteiligungsmanagements erhöht sich.

⁸ Vgl. z. B. Creusen (2014), S. 5.

⁹ Vgl. Otto et al./BBVL (2002), S. 98.

¹⁰ In der Regel ist die Organisationseinheit Beteiligungsmanagement innerhalb der Kernverwaltung eingeordnet; daneben gibt es (zunehmend) verwaltungsexterne Lösungen, z. B. in Form eines Eigenbetriebs, einer GmbH oder einer Beteiligungsholding; zu den organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten vgl. z. B. Scheider (2018b).

¹¹ Abweichend differenziert KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 19, Abb. 2, die beiden Begriffe nach den Entscheidungsebenen. Danach fällt Beteiligungssteuerung in die Zuständigkeiten von Gemeinderat und Verwaltungsführung, während Beteiligungsmanagement mit den Teilgebieten Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung Aufgabe der Verwaltung ist. Ebenso z. B. Klimke-Stripf/Morner (2019), S. 5. Diese begriffliche Differenzierung erhöht die Gefahr, die Schnittstellenprobleme zwischen den Entscheidungsebenen nicht genügend zu beachten. Ihr wird deshalb ausdrücklich nicht gefolgt; Beteiligungsmanagement und Beteiligungssteuerung werden vielmehr als Synonyme behandelt. Zur Beteiligungsverwaltung als Teilmenge der operativen Ebene vgl. unten Abschnitt 4.1.2.b.

¹² Eine abweichende Begrifflichkeit findet sich z. B. bei Papenfuß (2013), S. 23. Papenfuß unterscheidet zwar auch zwischen einer funktionalen und institutionellen Perspektive. Er belegt aber die institutionelle Perspektive mit dem Begriff „Beteiligungsverwaltung“, während er als Oberbegriff für die funktionale Perspektive „Beteiligungsmanagement“ verwendet.

¹³ A. A. (z. B.) Müller-Marqués Berger/Srocke (2005), S. 132 f., die Beteiligungscontrolling wie Beteiligungsmanagement definieren. Ebenso Schedler/Müller/Sonderregger (2016), S. 28.

¹⁴ Vgl. Papenfuß (2013), S. 3.

¹⁵ Papenfuß (2013), S. 3. Vgl. auch den Hinweis von Budäus (2008), S. 28: Der Begriff „wird sehr heterogen und teilweise auch sehr beliebig verwendet“; vgl. auch seine „einfache Arbeitsdefinition“ (ebenfals S. 28): „Corporate Governance bezieht sich auf eine verantwortungsvolle Steuerung und Kontrolle von Unternehmen.“ Vgl. auch Schuppert (2007).

¹⁶ Nach einer Erhebung der Universität Potsdam/KGSt bei den Größenklassen 1-4 (Stichtag 31.12.2001) war mit 73,4% der Nennungen die GmbH die dominierende Rechtsform; vgl. Kommunale Betriebe in Deutschland (2003), S. 19; Edeling (2008), S. 151. In der Erhebung von Proeller/Krause (2016, S. 7) war der Anteil der GmbH (mit den angrenzenden Rechtsformen gGmbH und GmbH & Co KG) mit 71,2% ähnlich hoch.

¹⁷ So die Prognose von Katz (2016), S. 372.

2 Bedeutung des Beteiligungsmanagements

2.1 Selbstverwaltungsrecht und Organisationshoheit der Kommunen

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG haben die Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft – im Rahmen der Gesetze – in eigener Verantwortung zu regeln.¹⁸ Dieses Selbstverwaltungsrecht beinhaltet einerseits das „Aufgabenfindungsrecht“¹⁹ und andererseits das Recht, das Wie der Aufgabenerfüllung eigenständig zu gestalten, insbesondere ob der öffentliche Zweck im Rahmen der Kernverwaltung oder in ausgegliederten Organisationseinheiten („Beteiligungen“) erfüllt werden soll. Es beinhaltet grundsätzlich auch das Recht zu einer wirtschaftlichen Betätigung.²⁰

Den verfassungsrechtlichen Rahmen für das Selbstverwaltungsrecht setzen das Demokratieprinzip, der Grundsatz der funktionsgerechten Organisation sowie der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.²¹ Aus Art. 20 Abs. 2 GG folgt, dass die Selbstverwaltung politisch legitimiert sein muss, d. h. eine Kommune hat „die Pflicht, ein bestimmtes Legitimationsniveau zu erreichen“ und durch geeignete personelle, sachliche und funktionelle Maßnahmen „die Verwirklichung des politischen Willens“ sicherzustellen.²² Der Grundsatz der funktionsgerechten Organisation folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG); er steht im engen Zusammenhang mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG). Der Grundsatz der funktionsgerechten Organisation besagt, dass für die Verwaltungsaufgaben die jeweils geeignetste Form der Gemeinwohlverwirklichung zu wählen ist. Als Nebenbedingung ist die Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten; die Relation zwischen dem öffentlichen Zweck und den dafür eingesetzten Mitteln muss angemessen sein.

Das Selbstverwaltungsrecht und die Organisationshoheit der Kommunen sind im Grundsatz unstrittig. Strittig ist lediglich, welche Einschränkungen („im Rahmen der Gesetze“) zulässig sind. Strittig ist insbesondere, in welchem Umfang eine wirtschaftliche Betätigung zulässig ist. Wichtige Konfliktpunkte sind:

- das Subsidiaritätsprinzip und
- das Örtlichkeitsprinzip/ Territorialprinzip.

Die Gemeindeordnungen treffen hierzu unterschiedliche Abgrenzungen.²³ Teilweise finden sich Konkretisierungen in weiteren Spezialgesetzen.

Die rechtspolitische Frage, in welchem Umfang sich Kommunen wirtschaftlich betätigen können, wird in dieser Veröffentlichung nicht weiter vertieft; vgl. aber unten die Abschnitte 2.3 und 2.4. Es wird davon ausgegangen, dass sich die jeweilige Kommune an die durch Gesetz und Rechtsprechung vorgegebenen Grenzen hält. Allerdings gehört es zu den Aufgaben der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement zu prüfen, ob die Kommune mit ihren Beteiligungen die gesetzten Grenzen beachtet.

¹⁸ Zu den entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen vgl. Schmidt (2014), S. 359 FN 27.

¹⁹ Schmidt (2014), S. 359.

²⁰ Vgl. Krajewski/ Kraus/ Sonder (2019), S. 236 ff.

²¹ Vgl. dazu Brüning (2012), S. 63 f.; Libbe (2012), 29 f.

²² Brüning (2012), S. 63. Vgl. auch Musil (2004), S. 116: „insbesondere erfordert die demokratische Legitimation eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit einer Aufgabe betrauten Amtswaltern.“

²³ Das Grundgesetz verhält sich wirtschaftspolitisch neutral, d. h. es trifft „keine Grundentscheidung für oder gegen öffentliche bzw. private Formen der Wirtschaftstätigkeit“; vgl. Krajewski/ Kraus/ Sonder (2019), S. 230 m.w.N.; Katz (2017), S. 48 (Rz. 70).

2.2 Motive für Ausgliederungen aus der Kernverwaltung

Ausgliederungen (einschließlich der Veränderungen im Beteiligungsbereich) erfolgen aus sehr unterschiedlichen Motiven (Gründen).²⁴ An „Triebkräften der Aufgabenausgliederung“²⁵ werden vor allem genannt:²⁶

- Verbesserung der Gesamtsteuerung kommunaler Aufgaben,
- Verfolgung wirtschafts- und strukturpolitischer, arbeitsmarktpolitischer und umweltpolitischer Ziele,
- „Entpolitisierung“ von Entscheidungen,
- Übertragung von Ergebnisverantwortung, verbesserte Erfolgskontrolle,
- Effizienzvorteile, z. B. durch eine bessere/schnellere Anpassung von Leistungen und Preisen an den Bedarf,
- größere Flexibilität im Vergabewesen,
- größere Flexibilität in der Personalwirtschaft,
- „Entlastung“ des Haushalts und Erhöhung des Verschuldungsspielraums/Schaffung finanzieller Freiräume,
- Steuervorteile,
- Beteiligung Dritter, um deren technisches und betriebswirtschaftliches Know-how zu nutzen.

Über die empirische Relevanz dieser Motive lassen sich kaum belastbare Aussagen treffen.²⁷ Auch müssen den Entscheidungsträgern ihre tatsächlichen Motive nicht unbedingt bewusst sein. Zu beachten ist auch, dass die offen vorgetragenen Begründungen für Ausgliederungen sich nicht mit den tatsächlichen Motiven decken müssen.²⁸ Hinter den offen vorgetragenen Begründungen können sich schließlich auch Motive verbergen wie z. B. die „Flucht aus dem Haushalt“/ „Bildung von Schattenhaushalten“ oder die Versorgung von Politikern mit höherdotierten Posten.²⁹

Zu den Entscheidungsträgern gehören dabei nicht nur die Politik und die Verwaltungsführung. Wie *Bremeier/Brinckmann/Killian* in ihrer empirischen Untersuchung feststellten, gehören auch die Geschäftsleitungen der kommunalen Unternehmen zu den „Promotoren der Ausgliederung“.³⁰

Für das Beteiligungsmanagement resultiert daraus ein Erkenntnisproblem, wenn es zu geplanten Ausgliederungen und zu Veränderungen im Beteiligungsbereich Stellung nehmen muss. Es muss dann versuchen – und zwar unabhängig von den vorgetragenen bzw. verdeckten Begründungen – die tatsächlichen Motive der Entscheidungsträger zu identifizieren und die voraussichtlichen Wirkungen der geplanten Veränderungen im Beteiligungsbereich zu prognostizieren.

²⁴ Vgl. Reichard (2007a), S. 58.

²⁵ Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 15.

²⁶ Vgl. KGSt®-Bericht Nr. 7/1986, S. 3 ff. und S. 10; Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 15 – 18 und S. 32 – 37; Furtner/Halmer/Kaya/Terzic/Wülbeck (2019), S. 32 ff.; Hille (2003), S. 69 ff.; Günther/Niepel (2006), S. 337 ff.; Ahrend (2020), S. 75 ff. Vgl. auch die Befunde von Rackwitz/Raffer (2020).

²⁷ Aussagen in der Literatur zur empirischen Relevanz der Ausgliederungsmotive stützen sich meist auf Literaturlauswertungen, analytischen Überlegungen und persönliche Einsichten und Erfahrungen; vgl. z. B. Reichard (2007a), S. 58: „Zum anderen spielen Fluchtmotive eine große Rolle“. Repräsentative und aktuelle Untersuchungen liegen m. W. nicht vor. Eine gewisse Ausnahme bilden Günther/Niepel (2006), S. 337 ff. Die Untersuchung von Bremeier/Brinckmann/Killian (2006) beschränkt sich in der Fragebogenerhebung auf einige wenige vorgegebene und hochaggregierte Motive; vgl. a. a. O., S. 32; inhaltsreicher sind die Fallstudien, S. 185 – 206; zur Methodik der Untersuchung vgl. S. 181 – 183.

²⁸ Vgl. Reichard/Röber (2011), S. 171.

²⁹ Vgl. z. B. Seiler (2004), S. 180; Papenfuß (2013), S. 69 m. w. N. Vgl. auch Hetrodt (2020).

³⁰ Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 33.

2.3 Rechtliche Voraussetzungen (Grenzen) für Ausgliederungen

Im Allgemeinen dürfen sich Kommunen wirtschaftlich nur betätigen,³¹

- wenn der öffentliche Zweck die Beteiligung rechtfertigt; eine Betätigung allein zum Zwecke der Gewinnerzielung genügt nicht;³²
- wenn die Beteiligung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und
- wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann (Subsidiaritätsprinzip).

Diese Einschränkungen der Organisationshoheit der Kommunen (vgl. oben Abschnitt 2.1) gehen auf § 67 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30.1.1935 zurück. Diese sog. Schrankentrias findet sich weitgehend unverändert in den Gemeindeordnungen der Bundesländer wieder.³³ Davon abgesehen sind die Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen nicht sehr einheitlich. Ein Beispiel ist das sog. Territorialprinzip (Örtlichkeitsprinzip), inwieweit nämlich die Tätigkeit der Beteiligungen auf das Gemeindegebiet beschränkt wird.³⁴ Dabei scheint die Heterogenität und Komplexität der Normen mit jeder Änderung einer Gemeindeordnung noch zuzunehmen.³⁵ Die Auslegung der Normen und ihre rechtssichere Anwendung werden dadurch erschwert. Fraglich wird auch, ob der Normzweck erreicht wird. Gleichzeitig werden die Kosten der Normanwendung unnötig erhöht. Zunehmende Relevanz erhalten auch die Grenzen, die durch das europäische Recht gesetzt werden. Zu nennen sind hier vor allem die Regelungen zu Beihilfen und Vergaben.³⁶ „Erschwerend kommt hinzu, dass Europarecht und Kommunalwirtschaft unterschiedliche Regelungskonzepte haben. Teilweise verbietet das nationale Recht genau die Verhaltensweisen, die europarechtlich geboten wären.“³⁷

Insgesamt ist der Rechtsrahmen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen komplex. Zudem beinhalten die Normen erhebliche Interpretationsspielräume. Ein Beispiel ist die Konkretisierung des öffentlichen Zwecks.³⁸ Eine rechtskonforme Anwendung ist deshalb mit erheblichen Unsicherheiten belastet. Entsprechend hoch sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement; zu seinen Aufgaben gehört es, Entscheidungen zu Ausgliederungen und zu Veränderungen im Beteiligungsbereich begleitend zu unterstützen.

³¹ Vgl. z. B. § 107 Abs. 1 GO NRW; § 85 Abs. 1 GO Rheinland-Pfalz; § 121 Abs. 1 HGO. Vgl. auch die Übersicht über die kommunalrechtlichen Regelungen in den 13 Flächen-Bundesländern bei Tegtmeier (2021), S. 347 ff.

³² Vgl. z. B. Art. 87 Abs. 1 Satz 2 BayGO. Nach § 68 Abs. 2 Satz 2 KV Mecklenburg-Vorpommern entspricht es dem öffentlichen Zweck schon nicht mehr, wenn die Beteiligung „ganz überwiegend mit dem Ziel der Gewinnerzielung“ erfolgt. Zum Ausschluss „reiner“ Erwerbswirtschaft vgl. auch Uechtritz/Otting/Olgemöller (2012), S. 90 ff.

³³ Nachweise bei Schmidt (2014), S. 361.

³⁴ Nach Schwarting (2019), Tz. 341, entspricht das Territorialprinzip „längst nicht mehr der kommunalen Realität.“

³⁵ Vgl. z. B. §§ 121 ff. HGO seit der Gemeinderechtsnovelle vom 31.1.2005. Vgl. auch Katz (2017), S. 13 (Rz. 33).

³⁶ Vgl. Schmidt (2014), S. 360; Tegtmeier (2021), S. 63 ff. Vgl. z. B. auch Handbuch Europäisches Beihilferecht (2015).

³⁷ KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 17.

³⁸ Nach Bremeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 117 f., seien sogar „alle Versuche gescheitert, die Zulässigkeitsvoraussetzung „öffentlicher Zweck“ zu operationalisieren“. Diese Auffassung wird nicht geteilt. M.E. zutreffender Schwarting (2019), S. 240: „gleichwohl bleibt der Begriff des öffentlichen Zwecks unscharf...“. Zur Operationalisierung in messbare Ziele vgl. unten Abschnitt 3.3.1.

2.4 Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Ausgliederungen

Die rechtliche Zulässigkeit besagt noch nicht, dass geplante Ausgliederungen oder Veränderungen im Beteiligungsbereich auch zweckmäßig und wirtschaftlich sind. Die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser Entscheidungen muss gesondert geprüft werden.³⁹ Die Verpflichtung zur Zweckmäßigkeit ergibt sich aus den allgemeinen Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltungsführung und zur Wirtschaftlichkeit explizit aus § 7 LHO.⁴⁰ Hoffjan mahnt deutlich und zu Recht: „Nicht in die Honeymoon-Falle tappen“ und fordert für jede potentielle Beteiligung: „Die Gründe für ein mögliches Scheitern der Beteiligung sind zwingend zu analysieren. Vorab sind kritische Annahmen für den Erfolg der Beteiligung und mögliche erforderliche Folgeinvestitionen aufzuzeigen.“⁴¹

Die Frage der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ist immer eine Einzelfallentscheidung; sie lässt sich seriös nur unter Berücksichtigung der spezifischen Randbedingungen beantworten, die zum Entscheidungszeitpunkt relevant sind. Methodisch ist die Frage, wie die Wirkungen der geplanten Maßnahmen prognostiziert werden können, keineswegs trivial. Explizit müssen auch die potentiellen dysfunktionalen (unbeabsichtigten) Wirkungen abgeschätzt werden, weil diese den erhofften Erfolg konterkarieren können.⁴²

Die Prognose muss in aller Regel heterogene Sach- und Formalziele und eine Vielzahl von Einflussfaktoren berücksichtigen. Viele dieser Größen sind nicht quantifizierbar. Der Zeithorizont ist langfristige. Und Informationen, um die Prognosen zu fundieren sind im Allgemeinen nur sehr begrenzt verfügbar. Auch die empirische Forschung bietet in dieser Hinsicht wenig Unterstützung. Wie Reichard leicht resignierend feststellte, sei die „empirische Lage dürftig“.⁴³

Umso wichtiger werden vor diesem Hintergrund regelmäßige Erfolgskontrollen einmal getroffener Entscheidungen, um frühzeitig gegensteuern zu können, wenn die ursprünglichen Erwartungen sich nicht erfüllen sollten. Dabei darf sich das Beteiligungsmanagement nicht nur auf die finanziellen Wirkungen beschränken, auch wenn diese sich deutlich einfacher messen lassen. Vielmehr muss – wegen der rechtlichen Voraussetzungen für Ausgliederungen – im Vordergrund stehen, ob die quantitativen und qualitativen Sachziele / Wirkungen (der „öffentliche Zweck“) erreicht worden sind.

2.5 Empirische Relevanz des Beteiligungsbereichs

Üblicherweise wird die Relevanz des Beteiligungsbereiches mit folgenden Maßstäben gemessen:⁴⁴

- Zahl der Beschäftigten in der Kernverwaltung und im Beteiligungsbereich,
- Volumen des Verwaltungshaushaltes im Verhältnis zu den Umsätzen im Beteiligungsbereich.

Bei beiden Maßstäben erreicht der Beteiligungsbereich mittlerweile eine Größenordnung, die dem der Kernverwaltung entspricht bzw. sogar schon übersteigt – bei einer großen Streuung zwischen den Kommunen und auch zwischen den Bundesländern.⁴⁵ Weiterhin ist der Beteiligungsbereich

³⁹ Vgl. KGSt®-Bericht Nr. 7/1986, S. 11: „Verselbständigungswünsche müssen deshalb sorgfältig nach allen Richtungen geprüft werden.“, und zwar „aus der Sicht der Gesamtaufgabe der örtlichen Verwaltung“.

⁴⁰ Wobei § 7 LHO implizit auch die Frage der Zweckmäßigkeit adressiert, und zwar über den Zähler im Wirtschaftlichkeitsbegriff.

⁴¹ Hoffjan (2017), S. 42 (Regel 3).

⁴² Vgl. hierzu Reichard (2007a), S. 61 f., mit Beispielen. Vgl. auch unten Abschnitt 3.3.7.

⁴³ Reichard (2007a), S. 60. Zu einigen Wirkungen von Ausgliederungen in der (subjektiven) Einschätzung von Verwaltungsführungen und Personalräten vgl. Breimeier/Brinckmann/Killian (2006), S. 33, Abb. 3.

⁴⁴ Weitere zweckmäßige und in der Literatur angewandte Maßstäbe sind die Kreditverbindlichkeiten, die Investitionen und die Erträge und Aufwendungen.

⁴⁵ Vgl. Richter, P. (2007), S. 11: nach der Beschäftigtenzahl 46% im Beteiligungsbereich und 54% in der Kernverwaltung. Vgl. auch Kommunale Betriebe in Deutschland (2003), S. 15: Der Anteil der Beschäftigten in den Beteiligungen lag im Saarland und in Brandenburg bei 68% bzw. 64%, während Baden-Württemberg und Saarland mit 37% bzw. 33% die niedrigsten Werte auswiesen.

tendenziell umso relevanter, je größer die Kommune ist. Diese Größenabhängigkeit lässt sich zum einen auf den zunehmenden Aufgabenumfang zurückführen. Ein anderer Einflussfaktor dürften die Skaleneffekte („economies of scale“) sein, d. h. erst ab einer bestimmten Größe wird es wirtschaftlich, Aufgaben zu verselbständigen.

So zeigt die Untersuchung von *Eickmeyer/Bissinger* (am Beispiel von baden-württembergischen Städten) eine Relation von 43 % zu 57 % zwischen Verwaltungshaushalt und Umsätzen der Beteiligungen. Bei den Beschäftigten war das Verhältnis 52 % zu 48 % zugunsten der Kernverwaltung.⁴⁶ Nach einer bundesweiten Erhebung aus dem Jahre 2002 lag der Anteil der Beschäftigten in den Beteiligungen im Gesamtdurchschnitt bei 45,91 % mit einer Schwankungsbreite zwischen 49,74 % (Größenklasse 1) und 44,64 % (Größenklasse 4). Demgegenüber lag der Gesamtdurchschnitt in der Kernverwaltung bei 54,09 %.^{47,48} Einen ähnlichen Beschäftigtenanteil in den Beteiligungen (42,24 %) ermittelte das *Statistische Bundesamt* für den Stichtag 30. Juni 2019. Allerdings waren hier nur Beteiligungen mit „überwiegend öffentlicher Beteiligung“ erfasst.⁴⁹

Diese große Bedeutung des Beteiligungsbereiches ist das Ergebnis einer langen historischen Entwicklung. „Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben ist nicht neu, sondern hat schon eine lange Geschichte“⁵⁰. Sie reicht in das 19. Jahrhundert zurück und steht „in engem Zusammenhang mit der Industrialisierung und Urbanisierung Deutschlands“⁵¹. In den letzten Jahrzehnten war die Entwicklung, wie *Tegtmeier* feststellt, von folgenden vier wesentlichen Trends geprägt: Ausgliederungen aus der Verwaltung, Intensivierung des Wettbewerbs, Privatisierungen und Rekommunalisierungen.⁵²

Die Bedeutung des Beteiligungsbereichs nahm stetig zu, trotz warnender Stimmen⁵³ und trotz der Privatisierungsdiskussion.⁵⁴ Die aktuelle Diskussion zur Rekommunalisierung⁵⁵ dürfte den Beteiligungsbereich weiter wachsen lassen. *Fabry/Augsten* sprechen sogar von einem „ungebrochene(n) Trend zur Ausgliederung“.⁵⁶ Allerdings verläuft die Entwicklung nicht linear. „Ein Blick in die Geschichte der Daseinsvorsorge zeigt, dass es immer wieder „Privatisierungs- oder Kommunalisierungszyklen“ gegeben hat.“⁵⁷ Sie sind eine Folge des sich wandelnden und politisch hoch aufgeladenen Vorverständnisses zum Verhältnis Staat – Markt.

⁴⁶ Vgl. *Eickmeyer/Bissinger* (2002), S. 8, zitiert in: *Kommunale Betriebe in Deutschland* (2003), S. 14.

⁴⁷ Vgl. *Kommunale Betriebe in Deutschland* (2003), S. 15, Tab. 7.

⁴⁸ Zur empirischen Relevanz des Beteiligungsbereichs vgl. z. B. auch *Papenfuß* (2013), S. 1 m.w.N.; *Richter, P.* (2007); *Junkernheinrich/Micosatt* (2008), S. 47 und S. 95, Abb. 33; *Schwarting* (2019), Tz. 343 ff. Vgl. auch das Beispiel der Stadt Duisburg in: *KGSt[®]-Bericht Nr. 8/1985*, S. 27; im Jahr 1983 lag in Duisburg der Anteil der Beteiligungen bei den Kriterien Beschäftigte, Ausgaben und Investitionen bei jeweils über 40%.

⁴⁹ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2019). Vgl. auch die Zahlenangaben bei *Papenfuß* (2019), S. 75.

⁵⁰ *Bremerier/Brinkmann/Killian* (2006), S. 15. Zur Geschichte der öffentlichen Wirtschaft allgemein vgl. *Ambrosius* (2019a, 2019b). Zu den Leitbildern im zeitlichen Wandel vgl. *Wollmann* (2015). Vgl. auch *Schäfer/Otto* (2016), S. 7 ff.

⁵¹ *Bremerier/Brinkmann/Killian* (2006), S. 15. Vgl. auch *Seiler* (2004), der die historische Entwicklung am Beispiel der Stadt Karlsruhe aufzeigt. In Karlsruhe begann die Entwicklung mit der Gründung einer Sparkasse im Jahre 1812.

⁵² Vgl. *Tegtmeier* (2021), S. 6 ff.

⁵³ Z. B. heißt es im Fazit des *KGSt[®]-Berichts Nr. 7/1986*, S. 34, zur Verselbständigung kommunaler Einrichtungen: „Im Ergebnis ist deshalb vor Verselbständigungen eher zu warnen.“

⁵⁴ Vgl. z. B. *Edeling* (2008); *Haug* (2008); *Knemeyer* (2009); *Sack* (2019), insbesondere S. 147 ff.; *Ambrosius* (2019b), S. 51 ff. *Furtner/Halmer/Kaya/Terzic/Wülbeck* (2019), S. 32, sprechen sogar von einem „wahren Privatisierungsboom“ ab den 80er Jahren.

⁵⁵ *Bauer* (2012), S. 329, spricht sogar von einem „Megatrend Rekommunalisierung“. Vgl. auch *Berner* (2011); *Libbe* (2012); *Schmidt* (2014); *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge* (2012). Methodisch-kritisch zur Rekommunalisierungsdiskussion vgl. *Budäus/Hilgers* (2013). Repräsentative Untersuchungen zu Ausmaß und Intensität der Rekommunalisierung liegen m.W. nicht vor; die Literatur beschränkt sich häufig auf die Darstellung von (teilweise spektakulären) Einzelbeispielen; so *Budäus/Hilgers* (2013), S. 703. Zum Stand der Rekommunalisierung in Europa vgl. *Friedländer/Röber* (2016); *Furtner/Halmer/Kaya/Terzic/Wülbeck* (2019).

⁵⁶ *Fabry/Augsten* (2011), S. 597.

⁵⁷ *Röber* (2012), S. 82. Nach *Friedländer/Röber* (2016), S. 60, arbeiten bereits über 50 % der Beschäftigten im Beteiligungsbereich von Kommunen; sie verweisen auch darauf, dass die Anzahl der Beteiligungen allein zwischen 2000 (10.909 Unternehmen) und 2011 (13.447 Unternehmen) um 23,3 % gestiegen ist (a. a. O., S. 60). Vgl. auch *Rackwitz/Raffer* (2020). Zur Relevanz im internationalen Vergleich vgl. *Papenfuß/Steinhauer* (2019).

Mit zunehmender Größe der Kommune sowie mit der Zunahme mittelbarer Beteiligungen⁵⁸ ist auch die Struktur des Beteiligungsbereichs tendenziell komplexer geworden. Der „Konzern Stadt“ ist geprägt von einer Vielzahl unterschiedlicher Rechtsformen, von Holdings, Teilkonzernen und selbständigen Beteiligungen, von Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen und schließlich von direkten und indirekten Beteiligungen (Tochter- und Enkelgesellschaften).⁵⁹

Die empirische Relevanz des Beteiligungsbereiches unterstreicht die Bedeutung des Beteiligungsmanagements für die Steuerung einer Kommune. Für die Anforderungen an die fachliche Kompetenz des Beteiligungsmanagements ist zusätzlich erheblich, dass die Tätigkeitsfelder der ausgegliederten Organisationseinheiten sehr vielfältig sind. Die große Bandbreite reicht von dem Kernsektor der kommunalen Versorgungswirtschaft (Energie- und Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Wohnungswirtschaft, öffentlicher Personennahverkehr) über kulturelle Einrichtungen, Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing und Tourismus, Kreditinstitute (Sparkassen), Sporteinrichtungen, soziale Einrichtungen (z. B. Alters- und Pflegeheime und Krankenhäuser) bis hin zu Hilfsbetrieben der Verwaltung (z. B. Bauhof, Druckerei und Fuhrpark) und „Exoten“ wie städtischen Weingütern.⁶⁰

2.6 Verantwortlichkeiten von Gemeinderat und Verwaltungsführung für den Beteiligungsbereich

Die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG ist „Recht *und* Pflicht“⁶¹ zugleich. Sie beinhaltet nicht nur das Recht, die kommunalen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Sondern sie schließt auch die Pflicht ein, die kommunalen Aufgaben effektiv und effizient im Gesamtinteresse der Kommune zu erfüllen. Wie *Brüning* zu Recht feststellt, geht es „also nicht um schrankenlose Freiheit, die einem Träger von Staatsgewalt ohnehin nie zukommt, sondern um pflichtgemäße Ausübung von kommunalem Ermessen. Der Aufgabenträger muss sich bewusst sein, dass er insoweit einen Gestaltungsspielraum hat, und er muss ihn zweckentsprechend, das heißt sachaufgabenbezogenen, und unter Einhaltung etwaiger verfassungs- und einfachrechtlicher Vorgaben ausfüllen.“⁶² Die Selbstverwaltungsgarantie darf also nicht nur als Abwehranspruch gegen Übergriffe von Bund und Ländern (miss-)verstanden werden.

Die Verpflichtungen aus der Selbstverwaltungsgarantie werden durch die Pflichten aus dem Demokratieprinzip, dem Rechtsstaatsprinzip und dem Wirtschaftlichkeitsgebot ergänzt.⁶³ Danach muss eine Kommune immer die Möglichkeiten haben, auf ihre Beteiligungen einzuwirken und den öffentlichen Zweck durchzusetzen. Andererseits muss sie diesen Einfluss durch geeignete Steuerungs- und Überwachungsmaßnahmen (Kontrollen) auch tatsächlich nutzen (Einwirkungspflichten, Ingerenzpflichten). Nur dann genügt sie ihrer Verantwortung gegenüber der Bürgerschaft. Erst recht „darf

⁵⁸ Die Befunde von Rackwitz/ Raffer (2020), S. 1, zeigen, „that the intensity of corporatization has heightened since (at least) the late 1990s, largely as a result of increasingly complex corporate structures“. Datengrundlage ihrer Untersuchung waren die Beteiligungsberichte für den Zeitraum 1998 – 2017 von 34 Städten aus NRW mit Einwohnern zwischen 50.000 und 500.000.

⁵⁹ Mit Stichtag 31.12.2019 verfügte z. B. die Stadt Frankfurt a.M. über 224 Beteiligungen mit einem Anteil von mindestens 20 % und über 348 weitere Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote < 20 %; vgl. Frankfurt am Main (2020), S. 27; zur komplexen Struktur des Beteiligungsbereichs vgl. auch (a. a. O.) die graphische Gesamtübersicht über die Beteiligungen.

⁶⁰ Vgl. Edeling (2008), S. 151 ff., mit empirischen Angaben zur Bedeutung wichtiger Tätigkeitsfelder. Vgl. auch Papenfuß/ Schmidt (2013), S. 1858, Tab. 2. Vgl. auch die umfangreiche Übersicht über die Aufgabenfelder kommunaler Wirtschaftstätigkeit bei Katz (2017), S. 16 f., Abb. 1. Hinz (2017a), S. 7, verweist auf die „subsidiäre Allzuständigkeit der Kommune“.

⁶¹ Brüning (2012), S. 62 (Hervorhebung im Original).

⁶² Vgl. Brüning (2012), S. 61.

⁶³ Zum folgenden Abschnitt vgl. KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 10, und Brüning (2012), insbesondere S. 63 und S. 68 ff. Ergänzend vgl. oben Abschnitt 2.1.

es – auch bei Einbeziehung Dritter – nicht zu kontrollfreien Räumen⁶⁴ kommen. Durch geeignete Steuerungs- und Überwachungsmaßnahmen ist insbesondere auszuschließen, dass die von den Beteiligungen tatsächlich verfolgten Ziele von den Zielen abweichen, die sich die Kommune nach einem politischen Prozess selbst gesetzt hat. „Mit dem Gebot demokratischer Legitimation wäre es nicht vereinbar, wenn die Volksvertretung wesentliche Aufgabenbereiche des „Unternehmens Gemeinde“ ungesteuert einer Beteiligungsgesellschaft, womöglich mit einer Mehrheitsbeteiligung Privater, überließe.“⁶⁵

Die verfassungsrechtlich vorgegebenen Einwirkungspflichten sind in den Gemeindeordnungen unterschiedlich umgesetzt.⁶⁶ So wird im Allgemeinen nur verlangt, dass die Gemeinde bei Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform einen „angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält und dieser durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder in anderer Weise gesichert wird“⁶⁷. Das Erfordernis hinreichender Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten folgt aus dem Demokratieprinzip. Danach müssen sich die Entscheidungen einer öffentlichen Beteiligung durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das von den Bürgern gewählte Gremium – die Gemeindevertretung – zurückführen lassen.⁶⁸ Die Pflicht, die Beteiligungen „so zu steuern und zu überwachen, dass der öffentliche Zweck erfüllt und das Unternehmen wirtschaftlich geführt wird“⁶⁹, wird dagegen nur in einigen Bundesländern explizit aufgeführt. Insgesamt verbleibt ein hoher Konkretisierungsbedarf, wie die Verfassungsgebote im Beteiligungsmanagement umzusetzen sind.

Zuständig und verantwortlich für die Steuerung und Überwachung der Beteiligungen, und zwar in dem verfassungsrechtlich gebotenen Umfang, sind sowohl die politische Vertretung (der Gemeinderat) als auch die Leitungsebene der Verwaltung (Verwaltungsführung mit Bürgermeister und Verwaltungsvorstand), und zwar beide Institutionen nebeneinander und im vollen Umfang.⁷⁰ Denn Verantwortung ist nicht teilbar. Sie reduziert sich nicht dadurch, dass ein Anderer Verantwortung trägt. Verantwortung ist auch nicht delegierbar. Sie wird durch die Übertragung von Aufgaben in keiner Weise eingeschränkt. Mit der Übertragung von Aufgaben entstehen vielmehr zusätzliche Verantwortlichkeiten, nämlich bei den Personen bzw. Organisationseinheiten, die für die übertragenen Aufgaben zuständig werden. Lediglich die Maßnahmen, die erforderlich sind, um der Verantwortung gerecht zu werden, können sich bei der Übertragung von Aufgaben verändern.⁷¹ Im Vordergrund stehen in der Regel dann nicht mehr unmittelbar aufgabenbezogene Maßnahmen sondern Maßnahmen der Überwachung (Prüfungen und Kontrollen), um nämlich festzustellen, ob die übertragenen Aufgaben sorgfältig erledigt werden.⁷²

⁶⁴ KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 10. Vgl. auch Hille (2003), S. 7; Deutscher Städtetag (2017), S. 7.

⁶⁵ Brüning (2012), S. 68. Zur Einwirkungspflicht vgl. auch KGSt[®]-Bericht Nr. 8/1985, S. 7; Machura (1993), S. 24 f.; KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 10.

⁶⁶ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 10.

⁶⁷ So z. B. der Wortlaut von § 69 Abs. 1 Ziff. 4 KV Mecklenburg-Vorpommern. Vgl. z. B. auch § 103 Abs. 1 Ziff. 3 GemO BW; § 137 Abs. 1 Ziff. 6 NKomVG.

⁶⁸ Eine praktische Konsequenz dieses Grundsatzes ist die Besetzung der Aufsichtsräte der Beteiligungen entsprechend den Stärkeverhältnissen in der Gemeindevertretung. Abweichende Regelungen im Gesellschaftsvertrag sind folglich nicht möglich; vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 10. Juli 2020.

⁶⁹ § 103 Abs. 3 Satz 1 GemO BW. Diese Verpflichtung gilt nach dem Wortlaut nur für Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem die Gemeinde mit mehr als 50 % beteiligt ist. Bei einer geringeren Beteiligung hat die Gemeinde nur darauf hinzuwirken. Vgl. z. B. auch § 109 Abs. 1 Satz 1 GemO NRW.

⁷⁰ Vgl. z. B. Lasar / Buchholz / Bußmann / Kröner (2014), S. 248; Katz (2017), S. 85.

⁷¹ Vgl. Richter, M. (2013), S. 24.

⁷² Aus dieser Überwachungsverpflichtung von Politik und Verwaltungsführung resultiert die Überwachungsverpflichtung des Beteiligungsmanagements, vgl. unten Abschnitt 3.2.6.

Ob Gemeinderat und Verwaltungsführung ihrer Verantwortung gerecht werden, wird in der Literatur, z.T. gestützt auf empirische Untersuchungsergebnisse, sehr kritisch gesehen. Zu den Kritikpunkten gehören insbesondere:⁷³

- Untersteuerung, aber auch Übersteuerung,⁷⁴
- mangelnder Steuerungswille, insbesondere auch zu geringes Überwachungsinteresse,⁷⁵
- „unzureichendes Wissen der beteiligten Entscheidungs- und Überwachungsträger über ihre Aufgaben, Pflichten und Rechte“,⁷⁶
- unklare Zuständigkeiten, Rechte, und Pflichten („organisierte Unverantwortlichkeit“⁷⁷),
- mangelnde Einbindung der Politik, Dominanz der Verwaltung, Eigenleben der Beteiligungen,
- Fehlen einer Gesamtstrategie sowie einer ganzheitlichen und integrierten Gesamtsteuerung,⁷⁸
- unzureichende Entwicklung und Konkretisierung von Zielen,
- zu starke Fokussierung auf Finanzziele statt auf Leistungs-/Wirkungsziele,
- vergangenheitsorientierte und reaktive Steuerung,
- unzureichende Erfolgskontrolle,
- unzureichende Transparenz und Berichterstattung,
- unzureichendes Beteiligungsmanagement/ starker Zuschnitt auf einzelne Persönlichkeiten.⁷⁹

Die Häufigkeit wie auch die Intensität der Kritik offenbaren ein erhebliches Verbesserungspotential für das Beteiligungsmanagement. „Der ‚Konzern Stadt‘ ist ... ein bislang nicht gelebtes Leitbild.“⁸⁰

2.7 Bedarf an professioneller Unterstützung

Wie die vielfältige und substantielle Kritik zeigt, ist Beteiligungsmanagement kein Selbstläufer,⁸¹ sondern eine höchst anspruchsvolle Funktion. Sie reicht von der Gestaltung des Beteiligungsmanagement-Systems über die Integration des Beteiligungsmanagements in die Gesamtstrategie und -steuerung der Kommune bis hin zur Erfolgskontrolle der einzelnen Beteiligungen. Eine heterogene und sehr dynamische Umwelt, z. B. die technologischen Entwicklungen und Wettbewerbsverhältnisse in den Tätigkeitsfeldern der Beteiligungen, erschweren die Erfüllung dieser Funktion. Schließlich muss eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen und teilweise konfliktären Zielen im Gesamtinteresse der Kommune koordiniert werden.

⁷³ Vgl. insbesondere die Zusammenstellung bei Papenfuß (2013), S. 3 – 5 und S. 57 – 71 m.w.N. Die Auflistung der Kritikpunkte ist nicht überschneidungsfrei. Vgl. weiterhin u. a. Otto et al./ BBVL (2002), S. 162 ff.; Hengel (2011); PwC (2003), S. 2; Struwe (2009), S. 98 f.; Budäus (2008), S. 39 f.; Hack (2005). Nach KGSt®-Bericht Nr. 5/1993, S. 11, war die Steuerung kommunaler Beteiligungen „dramatisch unterentwickelt... Ein leistungsfähiges Beteiligungscontrolling existiert nur in wenigen Kommunen.“ Vgl. auch die Ergebnisse von Papenfuß/Wagner-Krechlok (2021), S. 19, aus einer Analyse von 12 PCGKs deutscher Gebietskörperschaften, dass nämlich „entscheidende Anforderungen bislang nur teilweise erfüllt werden. Beispielsweise wird angesichts der geringen Diffusion von Governance-Standards zur Transparenz öffentlicher Unternehmen vielerorts die Chance nicht ausgeschöpft, einen effektiven Beitrag zur Erhaltung und Stärkung von Vertrauen und Legitimität zu leisten.“

⁷⁴ Bei Untersteuerung (Übersteuerung) werden mehr (weniger) Handlungsspielräume belassen, als es angesichts der konkreten Situation und den Rahmenbedingungen angemessen wäre; zur Definition vgl. Papenfuß (2013), S. 59.

⁷⁵ Dies betrifft nicht nur die direkten Beteiligungen, sondern vor allem auch die mittelbaren Beteiligungen; vgl. Papenfuß (2013), S. 61, mit Hinweis auf die Untersuchungsergebnisse der Leitstelle Gemeindeprüfung in NRW; vgl. Innenministerium NRW, Leitstelle Gemeindeprüfung (2001), S. 27.

⁷⁶ Budäus (2008), S. 39. Vgl. auch Papenfuß (2013), S. 57.

⁷⁷ Banner (1991), S. 6.

⁷⁸ Nach Günther/Niepel (2006), S. 331, verfügten nur 13,2% der befragten Kommunen über eine strategische Gesamtplanung. Siehe auch die Kritik von Buchholz/Hellenbrand/Lasar (2011), S. 351, zitiert bei Papenfuß (2013), S. 62: „In der Wissenschaft werden die Themenfelder ‚Steuerung der Kernverwaltung‘ und ‚Steuerung der Beteiligungen‘ bislang überwiegend voneinander isoliert betrachtet.“ Zum Konzept einer ganzheitlichen und integrierten Gesamtsteuerung vgl. Lasar/Buchholz/Bußmann/Kröner (2014).

⁷⁹ Vgl. Otto et al./ BBVL (2002), S. 163 f.

⁸⁰ Bremeier/Brinckmann/Kilian (2006), S. 57. Vgl. auch Linhos (2006), S. 30 ff.; Lasar/Buchholz/Bußmann/Kröner (2014), S. 259: „ist ein Konzernbewusstsein noch wenig ausgeprägt“.

⁸¹ Vgl. Creusen (2014), S. 56.

Es dürfte unmittelbar einsichtig sein, dass Gemeinderat und Verwaltungsführung überfordert wären, wenn sie die Funktionen und Aufgaben des Beteiligungsmanagements höchstpersönlich erfüllen müssten. Beteiligungsmanagement ist „im wesentlichen eine Führungsaufgabe“,⁸² die keinesfalls am Rande erledigt werden kann. **Vielmehr benötigen Gemeinderat und Verwaltungsführung professionelle Unterstützung, um ihrer Verantwortung gerecht werden zu können.**⁸³ Bewährt hat sich die Einrichtung einer spezialisierten Stabsstelle bzw. einer Organisationseinheit „Beteiligungsmanagement“. Eine Übertragung der vielfältigen Unterstützungsaufgaben auf Ämter ist keineswegs empfehlenswert. Wie die KGSt bereits 1985 feststellte, können und dürfen Beteiligungen „nicht wie normale Verwaltungseinheiten (Ämter) gesteuert und kontrolliert werden“.⁸⁴

Die Notwendigkeit eines Beteiligungsmanagements ist (funktional) völlig unbestritten.⁸⁵ Beteiligungsmanagement ist deshalb auch keine freiwillige Aufgabe. Die Pflichtigkeit ergibt sich, wie Scheider zu Recht feststellt, bereits aus den Grundsätzen des Haushaltsrechts, die eine Kommune „zum Vermögenserhalt für den Bürger“ verpflichtet.⁸⁶ Sie ergibt sich auch aus der Gewährleistungsverpflichtung einer Kommune, wenn die Beteiligungen pflichtige Aufgaben wahrnehmen (was häufig der Fall ist). Allerdings wird nicht in allen Gemeindeordnungen explizit eine entsprechende Organisationseinheit verlangt.⁸⁷ Eine entsprechende Klarstellung wäre hilfreich,⁸⁸ um Zweifeln in der Praxis zu begegnen.⁸⁹

Adressaten dieser professionellen Unterstützung sind primär der Gemeinderat und die Verwaltungsführung. Adressaten sind auch die Vertreter der Kommune in den Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräten bzw. in vergleichbaren Gremien der Beteiligungen und weiterhin die Ämter und ihre Mitarbeiter, z. B. die Kämmerei, und zwar bezüglich ihrer Aufgaben und Verantwortlichkeiten gegenüber den Beteiligungen. Adressat sind aber auch die Beteiligungen selbst, d. h. die Geschäftsführungen und ihre Mitarbeiter. Dabei sollte die Unterstützung nicht nur einseitig verlaufen. In gleicher Weise sollten die genannten Adressaten das Beteiligungsmanagement unterstützen – im Gesamtinteresse der Kommune sollte eine entsprechende Verwaltungskultur angestrebt werden.⁹⁰ Im Abschnitt 3 wird die allgemeine Funktion des Beteiligungsmanagements, nämlich Unterstützung primär für Gemeinderat und Verwaltungsführung, näher erläutert und durch Teilfunktionen konkretisiert. Die Teilfunktionen können auch als konkrete(re) bzw. messbare(re) Ziele des Beteiligungsmanagements interpretiert werden; sie können auch dazu verwandt werden, um die Effektivität und Effizienz des Beteiligungsmanagements zu evaluieren.⁹¹ Damit das Beteiligungsmanagement seine Funktion und Aufgaben effektiv und effizient erfüllen kann, muss es angemessen ausgestattet sein; auf diese notwendige Voraussetzung wird im folgenden Abschnitt 2.8 eingegangen.

2.8 Qualitativ und quantitativ angemessene personelle Ausstattung

⁸² KGSt[®]-Bericht Nr. 9/1985, S. 3.

⁸³ Vgl. z. B. Klimke-Stripf / Morner (2019), S. 5; Borchers (1999), S. 283.

⁸⁴ KGSt[®]-Bericht Nr. 8/1985, S. 7. Vgl. insbesondere KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012 und Deutscher Städtetag (2017).

⁸⁵ Vgl. z. B. Otto et al. / BBVL (2002), S. 162.

⁸⁶ Scheider (2018b), S. 14. Vgl. auch Scheider (2021b): „Unbezahlbarer Luxus oder Pflichtaufgabe?“, Deutscher Städtetag (2017), S. 7 ff. Vgl. z. B. auch Huffmann (2011), S. 383 (Rz. 15), der die Notwendigkeit eines Beteiligungsmanagements, und damit auch die Pflichtigkeit dieser Aufgabe, aus der Ingerenz- bzw. Einwirkungspflicht ableitet; vgl. dazu auch oben Abschnitt 2.6.

⁸⁷ Vgl. § 75a KV Mecklenburg-Vorpommern; § 130 Abs. 4 KVerf Sachsen-Anhalt; § 98 BbrKVerf; § 150 NKomVG; § 99 Abs. 1 GemO Sachsen; § 109a GemO Schleswig-Holstein; vgl. Papenfuß / Aufenacker (2011), S. 29; Papenfuß (2019), S. 78 ff.

⁸⁸ Auch nach Papenfuß / Maier / Keppeler (2019), S. 10, „sprechen indes sehr viele Gründe für klare gesetzliche Regelungen in allen Bundesländern.“ Vgl. auch ihren Hinweis (mit Beispielen) auf Regelungen in Public Corporate Governance Kodices; a. a. O., S. 10 f.

⁸⁹ Zweifel an der Pflichtaufgabe äußert z. B. Ulrich (2019), S. 177 f.

⁹⁰ Zur Verwaltungskultur als Gestaltungsobjekt des Beteiligungsmanagements vgl. unten Abschnitt 4.2.

⁹¹ Vgl. dazu unten Abschnitt 4.6.

des Beteiligungsmanagements

Die angemessene personelle Ausstattung des Beteiligungsmanagements, und zwar sowohl quantitativ (Stellenzahl) als auch qualitativ (Qualifikation der Mitarbeiter, Stellenbewertung, Einordnung in der Organisation einer Kommune), ist eine **notwendige** Voraussetzung für ein effektives (wirkungsvolles) und effizientes Beteiligungsmanagement. So stellte z. B. das *Präsidium des Deutschen Städtetages* in seinem Beschluss vom 12. September 2017 fest:

„Eine hinreichende Ausstattung des Beteiligungsmanagements mit den erforderlichen Ressourcen ist notwendig, um den Herausforderungen strategischer Beteiligungssteuerung gerecht werden zu können.“⁹²

Diese allgemeine Anforderung lässt sich mit dem Pflichtaufgabencharakter des Beteiligungsmanagements (vgl. oben Abschnitt 2.7) in Verbindung mit der Relevanz des Beteiligungsbereichs (vgl. oben Abschnitt 2.5) gut begründen; sie dürfte unstrittig sein. Das Problem liegt vielmehr darin, zu konkretisieren, was als „angemessene“ Ausstattung anzusehen ist.

Die Empirie zeigt, dass die quantitative und qualitative Personalausstattung in den Kommunen sehr unterschiedlich ist bzw. wie *Katz* zurückhaltend formuliert, „dass die Personalausstattung durchaus differiert und nicht immer plausibel ist.“⁹³ *Katz* stützt seine Schlussfolgerung auf eine Umfrage im März 2006 bei neun größeren Städten in Baden-Württemberg.⁹⁴ Auch *Papenfuß* stellt mit aktuelleren Daten von den fünfzehn größten Städten Deutschlands fest, dass der Personaleinsatz im Beteiligungsmanagement **erheblich** divergiert.⁹⁵

„Jede Stadt und jedes Beteiligungsportfolio ist anders.“⁹⁶ Eine „Musterlösung“⁹⁷ darf man deshalb nicht erwarten. Vor allem folgende **Einflussfaktoren** dürften die angemessene Kapazität bestimmen:⁹⁸

- der Umfang des Beteiligungsportfolios und der Grad der Diversität zwischen den Beteiligungen,
- die Größe der Beteiligungen, auch in Relation zur Größe des Haushalts und den haushaltsmäßigen Auswirkungen,
- die Dynamik des wirtschaftlichen und regulatorischen Umfelds der Beteiligungen,
- die „Kultur“ der wirtschaftlichen Betätigung in der Kommune,
- die Aufgaben des Beteiligungsmanagements, ihre Verteilung zwischen den zentralen und dezentralen Organisationseinheiten sowie der politische Wille bezüglich der Steuerungsintensität,
- die Komplexität des Steuerungsprozesses,
- der Umfang der IT-Unterstützung,
- die Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements.

Ein fundiertes Modell für die Bemessung des quantitativen Personaleinsatzes muss noch entwickelt werden.⁹⁹ Der *Sächsische Rechnungshof* z. B. nennt als Orientierungsgröße nur für die Beteiligungs-

⁹² Deutscher Städtetag (2017), S. 42. Vgl. auch Papenfuß/ Aufenacker (2011), S. 27 m.w.N.

⁹³ Katz (2007), S. 588.

⁹⁴ Vgl. Katz (2007), S. 588, Abb. 2; wenn man in seiner Erhebung die mittelbaren Beteiligungen mit 50% gewichtet und Eigenbetriebe mit unmittelbaren Beteiligungen gleichsetzt (insgesamt 213,5 Beteiligungen), erhält man einen Mittelwert von 11,76 Beteiligungen je Vollzeitäquivalent, bei einer Streuung zwischen 3,0 und 23,75 Beteiligungen, für die ein Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement zuständig ist.

⁹⁵ Vgl. Papenfuß (2019), S. 87 ff.; vgl. auch Papenfuß/ Aufenacker (2011), S. 44 ff.; Papenfuß/Maier/Keppeler (2019), S. 5 und S. 19 ff.; arf (2020), S. 17.

⁹⁶ Deutscher Städtetag (2017), S. 4.

⁹⁷ Scheider (2014), S. 7. Vgl. auch Katz (2007), S. 588.

⁹⁸ Vgl. u. a. KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 67; Papenfuß/ Aufenacker (2011), S. 43; Katz (2007), S. 588; Scheider (2014), S. 6 f.; Scheider (2018), S. 14; arf (2020), S. 17; Otto et al./BBVL (2002), S. 164 f. Vgl. auch die Ergebnisse von Hengel (2011) aus vier Fallstudien bei kreisfreien Städten in NRW.

⁹⁹ Vgl. Papenfuß (2019), S. 93.

verwaltung (ohne Beteiligungscontrolling) in Landkreisen mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern 3,0 Vollzeitstellen; allerdings ist nicht nachvollziehbar, wie dieser Wert ermittelt wurde.¹⁰⁰

Soweit von Ist-Werten anderer Kommunen ausgegangen wird, muss strikt beachtet werden, dass diese „keine Aussage darüber treffen, ob bei dieser Personalausstattung eine hinreichende Steuerungsqualität gewährleistet ist“. Solche empirischen Werte liefern lediglich „einen ersten Anhaltspunkt für die individuelle Bedarfsermittlung“, mehr nicht.¹⁰¹

In qualitativer Hinsicht sind die **Anforderungen an die Mitarbeiter** des Beteiligungsmanagements außerordentlich **hoch**. Deshalb ist die Ausstattung des Beteiligungsmanagements mit qualifizierten (und motivierten) Mitarbeitern „ein Schlüsselfaktor für die Steuerungsqualität“¹⁰². Die Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements müssen auf „Augenhöhe“¹⁰³ mit den Geschäftsführungen und Aufsichtsräten der Beteiligungen einerseits und mit der Politik und Verwaltungsführung andererseits wirkungsvoll kommunizieren können. Nur dann werden sie in ihrer Funktion als Intermediär (vgl. unten Abschnitt 3.1 f.) erfolgreich wirken können. Zu den Anforderungen, die in der Vergangenheit – wie in der Privatwirtschaft – stark zugenommen haben,¹⁰⁴ gehören vor allem:¹⁰⁵

- Universitätsabschluss bzw. vergleichbares Ausbildungsniveau,
- umfangreiche und vielfältige Fachkenntnisse, unter anderem vertiefte betriebswirtschaftliche Kenntnisse mit kommunalem Hintergrund, in Verbindung mit einem analytischen und interdisziplinären Denken und der Fähigkeit, sich schnell in unbekannte Sachverhalte einarbeiten zu können,
- ausgeprägte Kommunikationsfähigkeiten und weitere Sozialkompetenzen, vor allem Empathie und „psychologisches Einfühlungsvermögen“¹⁰⁶,
- umfangreiche Erfahrungen in der Steuerung von Beteiligungen.

Für die Akzeptanz der Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements bei ihren primären Kommunikationspartnern Politik, Verwaltungsführung, Geschäftsführungen und Aufsichtsräte ist dabei sehr hilfreich, wenn sie im **Status** (möglichst) ebenbürtig sind. Ihren Status prägen vor allem das erreichte formale Ausbildungsniveau und die Besoldungsstufe, aber auch die hierarchische Einordnung in der Kommune. Deshalb wird – m.E. zu Recht – häufig gefordert, „das Beteiligungsmanagement organisatorisch nahe beziehungsweise unmittelbar an die Verwaltungsspitze anzubinden.“¹⁰⁷

Hinsichtlich ihrer Anforderungen an die Fachkompetenz, Kommunikationsfähigkeiten und weitere Sozialkompetenzen sowie Erfahrung ist die Stelle des Unternehmensbetreuers in der Kernverwaltung einer Kommune eine **Stelle sui generis**. Innerhalb einer Kommune gibt es keine Organisationseinheit, deren Mitarbeiter eine vergleichbare Informationsvielfalt, Schwierigkeiten in der Informationsverarbeitung, vielfältige Kommunikationen und Konfliktsituationen sowie allgemein Komplexität und Dynamik bewältigen müssen.¹⁰⁸

Insgesamt lassen die empirischen Signale den Schluss zu, dass die personelle Ausstattung der Bedeutung des Beteiligungsmanagements tendenziell nicht gerecht wird, und zwar sowohl quantitativ

¹⁰⁰ Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2003), S. 49. Vgl. auch Sächsischer Rechnungshof (1999); Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014), S. 20.

¹⁰¹ Beide Zitate KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 68.

¹⁰² Papenfuß/Maier/Keppeler (2019), S. 6. Vgl. auch Raphael (2019), S. 33: „Beteiligungsmanagement kann ohne qualifiziertes Personal mit unterschiedlichen Fähigkeiten nicht erfolgreich sein.“

¹⁰³ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 33; Scheider/Papenfuß (2017).

¹⁰⁴ Vgl. z. B. Papenfuß/Severin/Keppeler (2017), S. 7; Scheider (2021e), S. 22.

¹⁰⁵ Vgl. auch Katz (2007), S. 588; arf (2020), S. 17 f.; Deutscher Städtetag (2017), S. 33. Im Einzelnen vgl. unten Abschnitt 6.

¹⁰⁶ Katz (2007), S. 588.

¹⁰⁷ Papenfuß/Maier/Keppeler (2019), S. 12. Vgl. auch Papenfuß/Aufenacker (2011), S. 26 m.w.N.; zu den Vor- und Nachteilen einer Anbindung an die Verwaltungsführung vgl. a. a. O., S. 36, Tab. 7; allerdings sehen 80% der befragten Großstädte „keine hinreichenden Notwendigkeiten oder Personalkapazitäten für dieses Modell vor“, möglicherweise „mangels „Veränderungsdrucks“ oder „Willen zur Steuerung““ (a. a. O., S. 36). Vgl. auch Innenministerium NRW, Leitstelle Gemeindeprüfung (2001), S. 22.

¹⁰⁸ Vgl. auch Papenfuß/Maier/Keppeler (2019), S. 27.

als auch qualitativ.¹⁰⁹ Dies gilt auch für Kommunen mit einer vergleichsweise guten Personalausstattung,¹¹⁰ weil auch bei diesen manche Aufgaben des Beteiligungsmanagements nicht intensiv genug oder überhaupt nicht wahrgenommen werden.¹¹¹ Erst recht gilt diese Feststellung für kleine und mittlere Kommunen.

Die außerordentlich hohen Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements („Unternehmensbetreuer“) werden unten im Abschnitt 6 konkretisiert und begründet. Im Abschnitt 7 werden dann die Folgerungen für die Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers gezogen, wobei das Bewertungsschema des KGSt®-Gutachtens 1/2009 zugrunde gelegt wird. Es ist in der Kommunalpraxis allgemein anerkannt.

¹⁰⁹ Vgl. Scheider (2017b): „dass das Beteiligungsmanagement in Deutschland häufig weder personell noch materiell den steigenden Anforderungen auch nur ansatzweise entspricht.“ So hat der Thüringer Rechnungshof (2019) in einer Querschnittsprüfung in den Jahren 2017 / 2018 festgestellt, „dass mehr als ein Drittel aller Kommunen keine Mitarbeiter für die Verwaltung ihrer Beteiligungen eingesetzt hatte.“ (a. a. O. S. 80); weitere Feststellungen: „Kommunen mit zwischen 3.000 bis 8.000 Einwohnern haben rechnerisch 6,6 Stunden im Jahr je Unternehmen aufgewandt.“ (S.80, FN 62); „Zur Verbesserung der Beteiligungsverwaltung empfiehlt der Rechnungshof, fachlich geeignetes Personal einzusetzen.“ (S.83).

¹¹⁰ Vgl. Papenfuß/Maier/Keppeler (2019), S. 21: „Aus dem Vergleich kann an keiner Stelle der Studie geschlossen werden, dass in Gebietskörperschaften mit einer im Vergleich hohen Personalausstattung kein Bedarf für zusätzliches Personal vorliegt.“; arf (2020), S. 17.

¹¹¹ Beispiele sind das Risikomanagement, Geschäftsführerangelegenheiten sowie Eigentümerziele und Zielbildung; vgl. die Befragungsergebnisse von Papenfuß/Maier/Keppeler (2019), S. 27. Vgl. auch die Beobachtung von arf (2020), S. 17, dass „es häufig zu terminlichen Engpässen oder vermehrten Überstunden“ kommt.

3 Das Beteiligungsmanagement als Intermediär

3.1 Die Rolle des Beteiligungsmanagements als Intermediär

In der klassischen Organisationslehre würde man das Beteiligungsmanagement als Stabsstelle einordnen,¹¹² die die vorgesetzten Instanzen unterstützt und berät, aber keine Entscheidungs- und Anordnungs Kompetenzen hat. Die Sichtweise als Stabsstelle entspricht dem Bürokratiemodell der traditionellen Verwaltung¹¹³ und einer „eigentümerzentrierten Sicht“¹¹⁴. Es ist sehr zweifelhaft, ob mit dieser Charakterisierung als Stabsstelle die vielfältigen Rollen (bzw. Funktionen), die das Beteiligungsmanagement ausübt (bzw. ausüben sollte), zutreffend erfasst werden.

Das Beteiligungsmanagement ist „Scharnier“¹¹⁵ zwischen einer Vielzahl von Akteuren und Gremien. Sie lassen sich grob in Bürger (Öffentlichkeit), Politik (Gemeinderat und Parteien), Verwaltung (Verwaltungsführung, Kämmerei und Fachämter) und Beteiligungen gruppieren. Die Personen, die für diese Gruppen agieren, sind geprägt durch sehr unterschiedliche Temperamente und individuelle Besonderheiten, Ausbildungen, Sozialisationen, Begrifflichkeiten, fachliche Spezialisierungen, Normen- und Wertesysteme und Interessen sowie Rationalitäten des Denkens und Handelns. Was z. B. „politisch rational ist, kann auf das Management irrational wirken“¹¹⁶ und umgekehrt. Selbst innerhalb einer Akteursgruppe sind die Prägungen keineswegs homogen. So können zunehmend spezialisierte Fachverwaltungen ihre Eigenrationalitäten entwickeln.¹¹⁷ Ein weiteres Beispiel ist die Konkurrenz von Beteiligungen um knappe Haushaltsmittel.

Das Subsystem Beteiligungsmanagement, das von der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement gesteuert wird, ist im hohen Maße komplex, dynamisch und von informellen Strukturen überlagert. Neue politische Konstellationen oder personelle Wechsel in den Geschäftsführungen und Gremien können zu inhaltlichen Brüchen führen oder „nur“ gewohnte Interaktionsroutinen obsolet machen und einen Neuaufbau erfordern.¹¹⁸ Einerseits müssen Mehrheiten gesucht werden, um Entscheidungen treffen zu können, und andererseits ist das Beteiligungsmanagement mit keiner oder einer nur sehr begrenzten Anordnungs kompetenz ausgestattet.¹¹⁹ Teilweise ist auch die Zustimmung durch Andere erforderlich, wie z. B. bei den zustimmungspflichtigen Geschäften und Maßnahmen, was zu entsprechenden Abstimmungsprozessen führt. Auch die Zeithorizonte können sehr unterschiedlich sein. Manche Entscheidungsträger sehen es bereits als „Erfolg“ an, wenn eine Entscheidung zugunsten der eigenen Meinung ausgefallen ist, und blenden die in der Regel mühsame und längerfristige Umsetzung der Maßnahmen und erst recht ihre Wirkungen aus. Andere sind mittelfristig orientiert und nehmen z. B. Wahlperioden als ihren Bezugspunkt an, oder sie denken langfristig, indem sie z. B. Wirkungen anstreben (z. B. „Nachhaltigkeitsziele“).

Vor diesem Hintergrund ist die Rolle des Beteiligungsmanagements sehr viel vielfältiger als die einer Stabsstelle. **Die Rolle ist eher mit einem Intermediär vergleichbar, d. h. mit einem Mittler zwi-**

¹¹² Ebenso die Empfehlung in KGSt⁴-Bericht Nr. 3/2012, S. 67: „Die KGSt empfiehlt daher, das Beteiligungsmanagement als Stabsstelle dem Hauptverwaltungsbeamten zuzuordnen.“ Vgl. auch Müller-Marqués Berger/Srocke (2005), S. 133. Zu Stäben allgemein vgl. z. B. Lippold (2016).

¹¹³ Zu den Merkmalen des Bürokratiemodells nach Max Weber vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 16 ff.

¹¹⁴ Schwarting (2004), S. 347.

¹¹⁵ Katz (2007), S. 588.

¹¹⁶ Schedler/Proeller (2011), S. 69. Zu den unterschiedlichen Rationalitäten vgl. z. B. auch Budäus/Hilgers (2009), S. 896 ff.

¹¹⁷ Vgl. Döhler (2019), S. 25.

¹¹⁸ Vgl. Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt (2008), S. 42.

¹¹⁹ Anordnungs kompetenz kann z. B. bezüglich der Anforderungen an das Beteiligungscontrolling eingeräumt worden sein.

schen den vielen Akteuren bzw. mit einem „ehrlichen Makler“.¹²⁰ Die Rolle als Intermediär hat enge Bezüge zu den (soziologischen) Grenzstellen/Grenzrollen („boundary roles“ bzw. „boundary-spanning roles“).¹²¹

Zwei Hauptfunktionen des Beteiligungsmanagements sind zu unterscheiden, nämlich die Übersetzungsfunktion und die Brückenbauerfunktion.^{122,123} Unter der **Übersetzungsfunktion** ist die Transformation der – wechselseitigen – Erwartungen und Anforderungen einschließlich der vielfältigen fachspezifischen Informationen in eine Sprache und Form zu verstehen, die für die Adressaten verständlich und in ihre Entscheidungen integrierbar ist.¹²⁴ Grundlage dafür ist ein Informationssystem, das die verschiedenen Akteure und Handlungsebenen miteinander verknüpft und ihnen die für ihre Entscheidungen erforderlichen Informationen zeitgerecht zur Verfügung stellt. Grundlage sind weiterhin vielfältige formelle und informelle Kommunikationsprozesse. **Ziel ist eine gemeinsame Verständigungsbasis**, die eine Kommunikation ohne Missverständnisse ermöglicht.

Die **Brückenbauerfunktion** geht davon aus, dass die Akteure sehr unterschiedliche, auch widerstrebende Interessen haben und über Machtpotentiale verfügen, um diese Interessen durchzusetzen. Grundlage für die Brückenbauerfunktion ist ein Netzwerk zwischen den Akteuren, das vom Beteiligungsmanagement aufgebaut und gepflegt werden muss, bzw. wie *Williams* feststellt „networking is the predominant *modus operandi* of choice oft he boundary spanner“.¹²⁵ Netzwerke sind Ausdruck des Wandels vom Government- zum Governance-Konzept (Public Governance): „Horizontale und netzwerkartige Beziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sind folglich entscheidend in der Politikumsetzung, „wenngleich im Schatten der Hierarchie des Staates“ “. ¹²⁶

Mit dem Netzwerken soll der „Versäulung in den Verwaltungen“¹²⁷ entgegengewirkt werden. Es gilt eine Gesprächsbasis zu schaffen, die Akteure „miteinander ins Gespräche zu bringen“, Kooperation¹²⁸ und Offenheit zu fördern und sich mit unterschiedlichen Sichtweisen intensiv auseinanderzusetzen. Grundlage für die Brückenbauerfunktion ist weiterhin eine hohe Reputation der Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements („Unternehmensbetreuer“) bei den übrigen Akteuren, wobei sich die Reputation einerseits auf einer unstrittig hohen Fachkompetenz gründen muss und andererseits auf dem Vertrauen in die Person¹²⁹ als unabhängigen, neutralen und unterstützenden Mittler zwischen den Akteuren.¹³⁰

¹²⁰ Vgl. auch Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014), S. 16: „Die Mitarbeiter der Beteiligungsverwaltung haben stets eine Mittlerfunktion wahrzunehmen“. Vgl. auch Tegtmeyer (2021), S. 312; Ahrend (2020), S. 38 ff., insbesondere S. 40 („diskursive Führung“). Die Rolle als Intermediär wird vor allem im Marketing thematisiert; vgl. z. B. die Funktion von Einzel- und Großhandel; vgl. auch Kurz (2014).

¹²¹ Zu den Grenzstellen/ Grenzrollen vgl. insbesondere Williams (2002, 2011); McNulty/ Stewart (2015). Vgl. bereits Luhmann (1999), S. 220 ff. (1. Aufl. 1964) und die Anmerkungen von Kieserling (2019); Adams (1976; 1980, S. 332 ff.). Vgl. weiterhin Aldrich/ Herker (1977); Sturdy/ Wright (2011); Boundary-Spanning in Organizations (2014); Kitay/ Wright (2003); Hustad/ Bechina (2012); Vashist/ McKay/ Marshall (2011); Van Meerkerk/ Edelenbos (2018); Atkinson (2019); Tacke (1997). Vgl. auch den Begriff des „Schlüsselnetzwerkers“ („reticulist“) bei Wollmann (2008), S. 266.

¹²² Williams (2011), S. 27 ff., unterscheidet vier Rollen des boundary spanners: (1) Making connections: the reticulist, (2) Making things happen: the entrepreneur, (3) Managing relationships: the interpreter and communicator, (4) Housekeeping: the organizer; vgl. auch Williams (2002), S. 109 ff. Vgl. auch Tacke (1997), S. 30 ff., und ihre Typologie von Grenzstellenfunktionen. Vgl. auch Adams (1980), S. 328 ff., der fünf Klassen von „boundary activities“ unterscheidet, dargestellt auch bei Tacke (1997), S. 22 ff.

¹²³ Vgl. auch die Funktionen des Company Secretary bei McNulty/ Stewart (2015), S. 521, Fig. 1, linke Spalte. Der Company Secretary ist in Großbritannien für börsennotierte Unternehmen vorgeschrieben. Er unterstützt vor allem den Aufsichtsrat(svorsitzenden). Seine Funktion hat viele Parallelen zur Unterstützung der Aufsichtsratsmitglieder durch das Beteiligungsmanagement; vgl. auch unten Abschnitt 4.3.

¹²⁴ Zur Übersetzungsfunktion vgl. auch das „Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management“ von Schedler/ Proeller (2011), S. 68, Abb. 3 – 1.

¹²⁵ Williams (2002), S. 117 (Hervorhebung im Original).

¹²⁶ Vgl. Ritz/ Thom (2019), S. 84 ff., insbesondere Tab. 4.3, Zitat S. 86; vgl. auch die Merkmale der Public Governance als Handlungsmodi für Politik und Verwaltung a. a. O., S. 86 f.

¹²⁷ Raphael (2019), S. 33.

¹²⁸ Ein **kooperatives** Beteiligungsmanagement betont Ahrend (2019) und (2020), S. 211 ff. Vgl. auch Biwald (2019), S. 185: „Das erfordert mehr Kommunikation zwischen den Akteuren (Eigentümergebietern, Vertretern in den Unternehmen und Beteiligungsmanagement) statt einem weiteren Anziehen der „Reporting- und Kennzahlenschraube.“; Abel/ Jarick/ Plazek (2011), S. 20.

¹²⁹ Vgl. Williams (2002), S. 116: „trust is raised as a key variable within exchange relationships, acting as a kind of currency or lubricant.“ Zur Bedeutung von Vertrauen vgl. auch unten Abschnitt 4.2

¹³⁰ Zu den spezifischen – und sehr anspruchsvollen – Anforderungen an die Person des boundary spanners vgl. Williams (2011). Vgl. auch unten Abschnitt 6.

Zur Brückenbauerfunktion gehört auch, Konfliktpotentiale und Konflikte frühzeitig zu identifizieren. Ziel ist der Konsens sowie ein fairer und für die Beteiligten nachvollziehbarer Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Informationsständen, Überzeugungen und Interessen der Akteure. Handlungsmaßstab ist dabei das Gesamtinteresse der Kommune. Dabei hat das Beteiligungsmanagement (in aller Regel) keine direkten Weisungsbefugnisse. Die Hierarchie als Machtquelle scheidet aus. Trotzdem muss das Beteiligungsmanagement „führen“ (sog. Laterale Führung).¹³¹ Das Beteiligungsmanagement muss deshalb andere Machtquellen nutzen. In Betracht kommen insbesondere die Expertise sowie die Gatekeeperfunktion beim Informationssystem. Weitere Koordinationsmechanismen sind die Verständigung/Verhandlungen sowie Vertrauen.

Das Beteiligungsmanagement sieht sich – zunehmend – mit sog. „wicked problems“ („vertrackte Probleme“) konfrontiert. Diese zeichnen sich durch „ein hohes Maß an Komplexität, Unsicherheit, Mehrdeutigkeit und Ungleichzeitigkeit aus.“¹³² Das Verhalten als Intermediär muss dieser sog. VUKA-Welt gerecht werden.¹³³ Diese erfordert ein agiles Handeln. Zum agilen Handeln gehören eine schnelle Analyse der Sachverhalte und Entwicklungstendenzen, situative Konkretisierungen, Methodenvielfalt, die Suche nach Innovationen und nach pragmatischen und praktikablen Lösungen sowie eine Orientierung an Wirksamkeit, Resilienz und Zukunftsoffenheit.¹³⁴

Wenn das Beteiligungsmanagement effektiv und effizient sein will, muss es diese Rolle **aktiv gestalten** und **zukunftsorientiert** agieren:

- Konzeptionell muss es das System Beteiligungsmanagement und einzelne Bausteine laufend verbessern. Wie *Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt* feststellten, scheint es „nicht an Regeln zu fehlen. Vielmehr stellt sich die Frage nach Tauglichkeit, Konsistenz, Übersichtlichkeit und Einhaltung der Regeln.“¹³⁵
- Das Beteiligungsmanagement muss weiterhin bei den Akteuren Bewusstsein schaffen, wenn die Einsicht für die Notwendigkeiten und Möglichkeiten, aber auch für die Grenzen des Handelns fehlt. Zum Beispiel ist es sicherlich nicht funktional, wenn der Beteiligungsbereich im Gemeinderat praktisch nicht behandelt wird, obwohl dieser größer als die Kernverwaltung ist. Schulungen für Gremienvertreter sind in diesem Zusammenhang ein häufig genanntes Mittel, reichen in aller Regel aber nicht aus, um notwendige Verhaltensänderungen zu bewirken. Es ist sicherlich auch nicht förderlich, wenn die Verwaltungsführung das Beteiligungsmanagement nicht aktiv unterstützt.¹³⁶
- Hauptansatzpunkt für das Beteiligungsmanagement muss die Veränderung der Verwaltungskultur sein.
- Darüber hinaus muss das Beteiligungsmanagement initiativ werden und Verbesserungspotentiale identifizieren und umzusetzen versuchen. Es darf sich nicht nur auf das Risikomanagement in den Beteiligungen und Informationen über Risiken beschränken; es muss auch ein eigenes Risikomanagement für das Beteiligungsmanagement aufbauen¹³⁷ und mit dem Risikomanagement in den Beteiligungen und der Kommune verknüpfen. In gleicher Weise muss es initiativ werden, wenn

¹³¹ Zum Führen ohne Hierarchie („laterale Führung“) vgl. Kühn/Schnelle (2009); Stöwe/Keromosemito (2013); KGSt[®]-Bericht Nr. 6/2020, S. 34 f.; Wikipedia (2021f).

¹³² Vgl. dazu Fuhr (2019), Zitat S. 191.

¹³³ VUKA steht für die englischen Begriffe Volatility (Volatilität), Uncertainty (Unsicherheit), Complexity (Komplexität) und Ambiguity (Mehrdeutigkeit); vgl. Hill (2018a), S. 161.

¹³⁴ Vgl. Hill (2018b), S. 497 (weitgehend wörtlich übernommen). Zum agilen Handeln vgl. weiterhin Michl (2018); Forum Agile Verwaltung (2016; 2021); Agile Verwaltung (2018).

¹³⁵ Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt (2008), S. 42. Zur Betonung von Vollzugsdefiziten vgl. auch Papenfuß (2013), S. 96 ff. m.w.N.

¹³⁶ Vgl. Katz (2007), S. 589: „Unabdingbar ist stets, dass sich die Verwaltungsspitze selbst verstärkt in diese Managementaufgaben einbringt.“ Vgl. auch die Regel 7 von Hoffjan (2017), S. 43: „Die Verantwortung für Beteiligungen muss in der Breite der Organisation gelebt werden. Demzufolge ist die Beteiligungssteuerung auf Augenhöhe durch die Verwaltungsspitze aktiv wahrzunehmen.“

¹³⁷ Zum Risikomanagement im Beteiligungsmanagement vgl. unten Abschnitt 4.1.2.e.

es Synergiepotentiale zwischen den Beteiligungen und im Verhältnis zur Kernverwaltung sowie andere Chancen erkennt.¹³⁸

- Schließlich muss das Beteiligungsmanagement auch seine eigene Rolle als Intermediär selbstkritisch reflektieren, inwieweit der Beteiligungsbereich in das Gesamtsystem Kommune integriert und von einer Verwaltungskultur geprägt ist, die auf wechselseitigem Respekt und Vertrauen beruht, und ob die Akteure dem Beteiligungsmanagement in seiner Funktion als Intermediär vertrauen, d. h. die Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement sowohl fachlich als auch als Person akzeptieren.¹³⁹

Im Ergebnis muss das Beteiligungsmanagement das Primat der Politik gewährleisten: „Der öffentliche Eigentümer muß sich mit seinen Interessen durchsetzen können, aber Dirigismus vermeiden. Die Summe aller, nach Möglichkeit politisch auszubalancierenden, Einflüsse soll das Unternehmen in die politisch erwünschte Richtung lenken.“¹⁴⁰

Die unterschiedlichen Facetten der Rolle des Beteiligungsmanagements als Intermediär werden im Abschnitt 3.2 inhaltlich konkretisiert.

3.2 Funktionen (Aufgaben) des Beteiligungsmanagements

3.2.1 Allgemein: Unterstützungsfunktion, primär für Gemeinderat und Verwaltungsführung

Die Verantwortlichkeiten von Gemeinderat und Verwaltungsführung bestimmen inhaltlich die Breite und Tiefe der Unterstützungsleistungen, die das Beteiligungsmanagement zu leisten hat. Dabei muss das Beteiligungsmanagement die **Perspektive der Führung** einnehmen, wenn es seiner Unterstützungsfunktion gerecht werden will. Gemeinderat und Verwaltungsführung werden ihre Aufgaben (bzw. Probleme) nur dann erfolgreich lösen, wenn sie diese aus der **Gesamtsicht einer Kommune, d. h. ganzheitlich (interdisziplinär)** sehen. In aller Regel genügt es deshalb nicht, nur einzelne Dimensionen einer Aufgabe isoliert zu würdigen und darauf die Entscheidungen zu gründen, z. B. nur die finanziellen Aspekte oder nur die Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Bürger. In der Vorbereitung von Entscheidungen ist es zwar erforderlich, die Auswirkungen auf die einzelnen Dimensionen getrennt voneinander zu analysieren und darzustellen. Entscheidend – und hier liegt vor allem die Schwierigkeit für das Beteiligungsmanagement – ist dann ihre Zusammenführung. Es gibt keinen Algorithmus hierfür. Es bleibt zwangsläufig eine subjektive Entscheidung. Für ihre Akzeptanz ist deshalb maßgeblich, dass die zugrundeliegenden Annahmen plausibel sind und der Entscheidungsprozess transparent/nachvollziehbar ist und dass den Mitarbeitern im Beteiligungsmanagement als Person vertraut wird.

Maßstab für das Handeln des Beteiligungsmanagements ist das Interesse der Kommune bzw. die bestmögliche Unterstützung der Kommune „im Interesse der Bürger“. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Interesse der Kommune nicht zwangsläufig identisch mit denjenigen Interessen ist, die vom Gemeinderat oder der Verwaltungsführung bzw. von ihren Vertretern (offen oder versteckt) tat-

¹³⁸ Vgl. z. B. Abel/Jarick/Patzelt (2011), S. 20; Schwarting (2004), S. 347. Vgl. auch D-PCGM (2021), Rz. 17 f.

¹³⁹ Vgl. auch unten Abschnitt 4.6 zur Evaluation des Beteiligungsmanagements.

¹⁴⁰ Machura (1994), S. 156.

sächlich verfolgt werden.¹⁴¹ Allerdings ist es außerordentlich schwierig, das Interesse der Kommune zu konkretisieren und die Unvereinbarkeit von Maßnahmen des Gemeinderates oder der Verwaltungsführung mit dem wohlverstandenen Interesse der Kommune zu erkennen. Auch das Konfliktpotential ist hoch, wenn das Beteiligungsmanagement auf solche Unvereinbarkeiten hinweist.¹⁴²

Die Unterstützungsfunktion impliziert immer auch eine **Zukunftsorientierung**.¹⁴³ Denn die Vergangenheit ist nicht mehr veränderbar. Nur zukünftige Ereignisse und Entwicklungen sind gestaltbar. Das Beteiligungsmanagement muss deshalb versuchen, die Entwicklung der Beteiligungen **proaktiv** zu beeinflussen.¹⁴⁴ Es darf sich keineswegs darauf beschränken, unerwünschten Entwicklungen – reaktiv – zu begegnen. „Steuerung und Kontrolle sowie die Rolle eines modernen Beteiligungsmanagements haben **in** die Entscheidungsprozesse der Unternehmen **vorab** einzugreifen und die Organe zu unterstützen. Die Nachbetrachtung be- und abgeschlossener Vorgänge, beispielsweise von Wirtschaftsplänen und Feststellungen über Jahresabschlüsse, vermag das Beteiligungscontrolling nicht zu ersetzen, allenfalls zu ergänzen.“¹⁴⁵

Wünschenswert wäre dabei ein möglichst langfristiger Zeithorizont, der über die vier Jahre der mittelfristigen Haushaltsplanung der Kommunen hinausreicht.¹⁴⁶ Die Entwicklung von Nachfrage- und Wettbewerbssituationen der Beteiligungen ist nur ein Beispiel für die Notwendigkeit länger- und langfristiger Betrachtungen.

3.2.2 Konzeptionsfunktion (Planungsfunktion) und Durchsetzungsfunktion (Entlastungsfunktion für die Führung)

Ausgangspunkt ist das **geplante System des Beteiligungsmanagements**, d. h. das Zusammenwirken der Akteure, Strukturen, Prozesse und Instrumente. Häufig ist das Beteiligungsmanagement noch „historisch gewachsen“.

Seine Konzeption ist eine permanente Funktion. Das System als Ganzes sowie seine Komponenten und Instrumente müssen laufend überprüft und fortentwickelt werden. Selbst ein einmal effektives und effizientes System wird obsolet, weil sich mit den Umweltveränderungen auch die Anforderungen verändern können. Auch das Wissen und die Erfahrungen, wie man Beteiligungen erfolgreich steuert, entwickeln sich und verlangen nach einer laufenden Beobachtung. Wichtige Impulse für eine Fortentwicklung des Beteiligungsmanagement-Systems lassen sich mit einer regelmäßigen internen und externen Evaluation des Beteiligungsmanagements gewinnen.¹⁴⁷ Dabei liegen die Schwierigkeiten, der Konzeptionsfunktion gerecht zu werden, weniger in dem Feststellen und Verstehen der notwendigen Veränderungen. Sie liegen vielmehr in der situativen Umsetzung dieses allgemeinen Wissens auf die konkreten „örtlichen Verhältnisse“ einer Kommune.

Zur Konzeptionsfunktion kann man auch den Einfluss des Beteiligungsmanagements auf die strategischen Planungen und die Wirtschaftsplanungen der Beteiligungen rechnen. Insbesondere muss das Beteiligungsmanagement darauf achten, dass die Planungen der Beteiligungen mit den Planun-

¹⁴¹ Vgl. auch den Hinweis von Schuppert (1982), S. 17, auf ein „Auseinanderklaffen von offiziellen und tatsächlichen Zielen“.

¹⁴² Vgl. die analoge Argumentation für die kommunale Rechnungsprüfung bei Richter, M. (2013), S. 50 f. Zum Konfliktpotential vgl. auch unten Abschnitt 3.2.5.

¹⁴³ Vgl. Ade (2005b), S. 159: „Beteiligungscontrolling ist in die Zukunft gerichtet.“ Vgl. auch Papenfuß (2013), S. 68 m.w.N.

¹⁴⁴ Vgl. Klimke-Stripf/ Morner (2019), S. 5; Tegtmeier (2021), S. 13. Vgl. auch die Änderung im Titel der Beteiligungsrichtlinien des Bundes: „Grundsätze guter Unternehmens- und **aktiver** Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“; vgl. BMF (2020a) (Hervorhebung M.R.) gegenüber BMF (2009). Vgl. auch Scheider (2018a): „Aktives Steuern statt passives Verwalten“. Zumindest missverständlich ist deshalb die Aussage von Papenfuß/Schäfer (2017), S. 136 (Hervorhebung M.R.), dass das „operative Beteiligungsmanagement in der Regel **auf einer vergangenheitsorientierten Sichtweise**“ beruhe.

¹⁴⁵ Fabry/Augsten (2011), S. 639 (Rz. 161) (Hervorhebung im Original).

¹⁴⁶ In Leipzig z. B. umfasst die strategische Unternehmensplanung einen Planungshorizont von fünf bis zehn Jahren; vgl. Jung (2013), S. 5.

¹⁴⁷ Zu diesem Instrument vgl. unten Abschnitt 4.6.

gen und Vorgaben der Kommune kompatibel sind. Vor allem muss die Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch die Beteiligungen gewährleistet sein.

Das Beteiligungsmanagement hat **grundsätzlich keine Weisungsbefugnisse** gegenüber den Beteiligungen und Linienstellen der Kernverwaltung, sondern nur Informations- und Beratungsrechte.¹⁴⁸

Diese grundsätzliche Kompetenzverteilung schließt allerdings nicht aus, dass das Beteiligungsmanagement auch dafür zu sorgen hat, dass die Regeln und Ziele eingehalten werden, die - im Rahmen des Systems des Beteiligungsmanagements - vorgegeben werden (**Durchsetzungsfunktion**).¹⁴⁹

Nur dann wird die Führung wirkungsvoll von Routineaufgaben entlastet; sie kann sich nämlich dann auf die Entscheidungen konzentrieren, die ihr vorbehalten sind. Wenn das Beteiligungsmanagement z. B. feststellt, dass der Aufsichtsrat einer Beteiligung seine Überwachungs- und Beratungsaufgaben nur unvollkommen wahrnimmt, sollte es zuerst selbst versuchen, die Situation zu verbessern. Erst wenn es an seine Grenzen stößt oder seine Maßnahmen erfolglos bleiben, sollte die Unterstützung durch die Vorgesetzten des Beteiligungsmanagements gesucht werden (management by exception). Um die Durchsetzungsfunktion erfolgreich wahrnehmen zu können, muss das Beteiligungsmanagement die Fähigkeit aufbauen, wie man Veränderungen bewirkt (Veränderungskompetenz). Es muss insbesondere über die (analytische) Fähigkeit und das Wissen verfügen, die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zu erkennen, die zu den Defiziten geführt haben. Es muss aber auch über das erforderliche Veränderungswissen verfügen.¹⁵⁰ Denn Veränderungen stoßen in aller Regel auf Widerstände. Widerstände können „als Normalfall im Organisationsalltag bezeichnet werden. Sie sind letztlich immer eine Beziehungsangelegenheit zwischen unterschiedlichen Zielen, Annahmen und Werte von Personen“.¹⁵¹ Das Beteiligungsmanagement muss versuchen, Widerstände zu antizipieren und auszugleichen. Wie man diese überwindet, ist vor allem eine Frage der Diagnose und dann der Kommunikation.¹⁵² Hilfreich ist dabei auch der Wechsel der Perspektiven. Bei Widerständen müssen immer „Aktionen und Reaktionen gleichermaßen in den Blick genommen werden.“¹⁵³

¹⁴⁸ Vgl. Otto et al./BBVL (2002), S. 103: „Eine Entscheidungsbefugnis durch die Funktion des Beteiligungsmanagements gegenüber den Beteiligungsunternehmen ist in der kommunalen Praxis unüblich.“

¹⁴⁹ Schreyögg/Geiger (2016), S. 63, sprechen hier von „funktionaler Autorität“, d. h. diese Stäbe haben eng umschriebene Weisungsbefugnisse – und keine generellen Weisungsbefugnisse wie die klassischen Linieninstanzen.

¹⁵⁰ Vgl. auch den Hinweis von Fisch (2002b), S. 549 (Hervorhebung im Original), „dass es nicht an Ideen für notwendige und wirkungsvolle Veränderungen, sondern häufig an „Konzepten und Erfahrungen zur Gestaltung des Veränderungsprozesses“ fehle“. Vgl. auch Schridde (2005), S. 218 ff.: „Wandel als politischer Prozess“. Zu „Verhaltensanker“ der Veränderungskompetenz vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 6/2020, S. 30 f. Vgl. auch Schridde (2019), S. 5 (Hervorhebung M.R.): „Die Veränderung der Kultur, die in der Behörde herrscht, ist ein **zentraler Baustein** des Change Management.“ Zur Beeinflussung der Verwaltungskultur durch das Beteiligungsmanagement vgl. unten Abschnitt 4.2.

¹⁵¹ Ritz/Thom (2019), S. 242. Vgl. auch Fisch (2002b), S. 548.

¹⁵² Vgl. auch den von Ritz/Thom (2019), S. 247, herausgestellten Grundsatz für Veränderungsprozesse: „Menschen sind nicht grundsätzlich gegen Veränderungen. Sie sind aber dagegen verändert zu werden, also lediglich Objekte der Veränderung zu sein.“ Zu den sozial-psychologischen Grundlagen von Widerständen in der öffentlichen Verwaltung vgl. Fisch (2002b).

¹⁵³ Fisch (2002b), S. 549.

3.2.3 Transparenz- und Informationsfunktion

Transparenz über den Beteiligungsbereich und über jede einzelne Beteiligung ist eine Grundvoraussetzung für eine wirksame Steuerung und für die Erfüllung von Rechenschaftsverpflichtungen („Accountability“).¹⁵⁴ Mit Transparenz sind auch große präventive Wirkungen verbunden.¹⁵⁵ Transparenz ist schließlich ein wesentliches Demokratieelement.¹⁵⁶ Die Transparenzfunktion zielt auf die Bereitstellung genereller Informationen ab, die sich als Hintergrundwissen eher indirekt auf Entscheidungen auswirken. Mit der Informationsfunktion dagegen werden gezielt Informationen für konkrete Entscheidungen zur Verfügung gestellt.

Um der Transparenz- und Informationsfunktion gerecht zu werden, kann eine Vielfalt von Instrumenten eingesetzt werden. Sie reichen von Berichten und dem Controlling bis hin zur gezielten, auch informellen Information von einzelnen Entscheidungsträgern.

Das große Problem, um der Transparenz- und Informationsfunktion gerecht zu werden, liegt in der Feststellung des Informationsbedarfs der einzelnen Informationsadressaten, d. h. welche Informationen müssen wem in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt bereitgestellt werden, um „gute“ Entscheidungen zu ermöglichen? Welche Informationen benötigt z. B. die Gemeindevertretung – regelmäßig oder ad hoc für eine konkrete Entscheidung?

Hilfreich ist die Unterscheidung zwischen dem subjektiven und dem objektiven Informationsbedarf.¹⁵⁷ Der objektive Informationsbedarf umfasst diejenigen Informationen, die für sachgerechte Entscheidungen erforderlich/ relevant sind. Der subjektive Informationsbedarf ist diejenige Informationsmenge, die Entscheidungsträger als Mangel empfinden. Der subjektive Informationsbedarf weicht in der Regel vom objektiven Informationsbedarf ab, weil Entscheidungsträger das Entscheidungsproblem überhaupt nicht oder nicht korrekt wahrnehmen, die notwendigen Informationen nicht erkennen und/ oder irrelevante Informationen für wichtig ansehen. Es gehört zu den – keineswegs trivialen – Aufgaben des Beteiligungsmanagements, dafür zu sorgen, dass sich die Entscheidungsträger sowohl des Entscheidungsproblems bewusst werden als auch die relevanten Informationen wahrnehmen und in die Entscheidungsprozesse einfließen lassen.¹⁵⁸

Ein weiteres Problem liegt in der Kosten-/Nutzen-Abwägung. Die Gewinnung, Aufbereitung, Weitergabe und Verarbeitung von Informationen ist mit Aufwand verbunden. Andererseits ist der Nutzen von Informationen nur schwer zu konkretisieren/ quantifizieren. In diesem Zusammenhang ist auch das Phänomen des „information overload“ (Informationsüberlastung) zu beachten. Die Informationsverarbeitungskapazitäten von Menschen sind begrenzt. Ein Mehr an Informationen erhöht deshalb nicht unbedingt die Entscheidungsqualität, z. B. kann durch die Informationsüberlastung das Auffinden und Auswählen relevanter Informationen erschwert werden.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Zum Zusammenhang zwischen Transparenz und Rechenschaft vgl. Ritz/Thom (2019), S. 269 ff.

¹⁵⁵ Vgl. Brandeis (1914), zitiert von Ritz/Thom (2019), S. 269: „Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.“

¹⁵⁶ Vgl. z. B. die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder und das Öffentlichkeitsprinzip in der Kommunalverwaltung. Zum Zusammenhang zwischen Verwaltungstransparenz und Verwaltungskultur vgl. Kubicek (2014).

¹⁵⁷ Vgl. Brockhoff (1983), S. 53 f.; statt subjektivem Informationsbedarf verwendet Brockhoff den Begriff „Informationsbedürfnis“; vgl. auch Böhle/Bolte (2002), S. 147 f.

¹⁵⁸ Vgl. auch Hengel (2011), S. 4: „Da das reine Sammeln von Informationen und Daten noch keine Steuerungswirkung hat, ist das Einbringen der Daten in Entscheidungsprozesse zentral für ein erfolgreiches Beteiligungsmanagement.“ Ein praktisches Beispiel wäre die Beobachtung, dass der Beteiligungsbericht (und der gesamte Beteiligungsbereich) in vielen Gemeindevertretungen nicht die Beachtung findet, die seiner Bedeutung in einer Kommune entspricht.

¹⁵⁹ Zum „information overload“ und seinen Wirkungen vgl. z. B. Sprenger/Kammerer/Wiener/Amberg (2012).

In den letzten zwei Jahrzehnten haben die Risikoberichterstattung und das Risikomanagement in Kommunen zunehmend Beachtung gefunden.¹⁶⁰ Das möglichst frühzeitige Erkennen von Risiken¹⁶¹ hat einen einfachen und überzeugenden Grund. Man gewinnt Zeit, um angemessen auf die Bedrohung von Zielen zu reagieren. Wenn das Risiko eingetreten ist, verbleibt dagegen häufig nur die Schadensbegrenzung. Allerdings dürfen die Schwierigkeiten einer Risikofrüherkennung nicht unterschätzt werden. Es handelt sich meist um „schwache Signale“, die nur schwer zu identifizieren und zu interpretieren sind. Ausgangspunkt für das Erkennen von Risiken im Beteiligungsbereich sind die Risikomanagementsysteme der Beteiligungen und deren Ergebnisse. Dabei ist auch kritisch die Qualität der Risikomanagementsysteme zu hinterfragen.¹⁶²

Die Konzentration (nur) auf Risiken ist einseitig.¹⁶³ In gleicher Weise sollte vom Beteiligungsmanagement auf Chancen geachtet werden, die von den Beteiligungen sowie der Kommune noch nicht genutzt werden.¹⁶⁴ Das Beteiligungsmanagement hat hier eine wichtige Innovationsfunktion. „Die wichtigste Aufgabe des Unternehmers besteht darin, Gelegenheiten zu erkennen und zu nützen.“, wie *Josef Schumpeter* zu recht feststellt.¹⁶⁵ Und *Halek* folgert daraus: „Auf den Punkt gebracht: Wertschöpfung braucht Chancenmanagement; Risikomanagement ist für Wertsicherung zuständig. Beides ist essentiell für wirtschaftliche Nachhaltigkeit. Dabei muss klar sein: Chancenmanagement ist keine Untermenge des Risikomanagements, sondern eine eigenständige Managementdisziplin. Die Kernaussage: Der Unternehmer sucht stets zuerst die Chance, dann wägt er das Risiko ab; nicht umgekehrt.“¹⁶⁶ Beispiele für Chancen sind neue/veränderte Geschäftsmodelle und Synergien zwischen den Beteiligungen und mit der Kernverwaltung.¹⁶⁷

Allerdings sollte auch deutlich gesehen werden, dass mit der Übernahme dieser Funktion ein anderes Informationsverhalten verbunden sein muss. „Chancen“ findet man in aller Regel nicht in der eigenen Kommune. Erforderlich hierfür sind vielmehr eine kontinuierliche und umfassende Beobachtung der Entwicklungen im öffentlichen und privatwirtschaftlichem Umfeld, insbesondere durch eine Auswertung einschlägiger Veröffentlichungen auf Best-Practice-Beispiele, und ein intensiver Erfahrungsaustausch.

Die Forderung nach Transparenz steht mit den Geheimhaltungsbedürfnissen der Beteiligungen in einem Spannungsverhältnis. Wenn die Beteiligungen im Wettbewerb stehen, ist es naheliegend, dass sie keine Wettbewerbsvorteile verlieren wollen. Ein weiteres Spannungsverhältnis besteht zum Datenschutz/Persönlichkeitsschutz. Ein wichtiger Anwendungsfall ist hier die Offenlegung der Gehälter der Geschäftsführungen.¹⁶⁸ Das Problem liegt in der Grenzziehung im konkreten Einzelfall

¹⁶⁰ Vgl. Schwarting (2015). Diese Entwicklung wurde ab 1998 durch das sog. KontraG = Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich ausgelöst; vgl. Bundestags-Drucksache 13/9712 (1998).

¹⁶¹ „Risiken“ werden üblicherweise definiert als Bedrohung von Zielen, vgl. z. B. Richter, M. (2011), S. 7.

¹⁶² Vgl. auch die Tendenz in der Gesetzgebung: Mit der Neufassung von § 91 Abs. 3 AktG durch das zum 1.7.2021 in Kraft getretene Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz sind die Anforderungen an das interne Kontrollsystem/Risikomanagementsystem deutlich verschärft worden; der Vorstand von börsennotierten Unternehmen hat nicht nur ein angemessenes sondern zugleich auch **wirksames** internes Kontrollsystem und Risikomanagementsystem einzurichten (wobei der Vorstand die Wirksamkeit auch nachweisen muss; vgl. auch DIIR (2021) S. 13).

¹⁶³ Darauf hat insbesondere Halek aufmerksam gemacht, vgl. Halek (1994; 2001; 2004). Vgl. auch Katz (2007), S. 589: „Aufbau eines Chancen- und Risikofrüherkennungssystems“.

¹⁶⁴ Zwischen Chancen und Risiken bestehen Abhängigkeiten: Die nicht genutzten Chancen heute sind häufig die Risiken von morgen. Im Lagebericht von Kommunen muss nicht nur auf die Risiken für die zukünftige Entwicklung eingegangen werden, sondern auch auf die Chancen, vgl. z. B. § 49 Satz 6 GemHVO NRW. Das Gleiche gilt für den Jahresabschluss privatwirtschaftlicher Unternehmen, vgl. § 289 Abs. 1 Satz 4 HGB.

¹⁶⁵ Zitiert von Halek (2004), S. 190.

¹⁶⁶ Halek (2004), S. 190.

¹⁶⁷ Zur Innovationsfunktion des Beteiligungsmanagements vgl. Ahrend/Höfle (2018); Hill (2020). Zu neuen Geschäftsmodellen vgl. Ahrend (2018a; 2018b; 2020, S. 322 ff.). Zu Synergien vgl. Abel/Jarick/Plazek (2011), S. 20: Aufgabe des Beteiligungsmanagements sei es, „hierbei auch Synergiepotentiale zwischen einzelnen Beteiligungen sowie zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen zu eruieren.“ Vgl. auch Morner (2019), S. 43: „Dabei nimmt der Beteiligungsmanager im Prozess der Synergie-Generierung vor allem die Rolle eines „Triggers“ ein.“ (Trigger = Auslöser). Zur Innovationsfunktion in Kommunen (am Beispiel der kommunalen Rechnungsprüfung) vgl. Richter, M. (2013), S. 32 ff.; vgl. auch Hill (2020). Ergänzend vgl. unten Abschnitt 4.1.2.e.

¹⁶⁸ Zur Offenlegung vgl. D-PCGM (2021), Rz. 91; zur Regelung in Thüringen vgl. Plazek/Schuster/Trousil (2019), S. 10; Papenfuß (2013), S. 87 ff.

zwischen der Transparenz einerseits und den Geschäftsgeheimnissen bzw. dem Datenschutz/ Persönlichkeitsschutz andererseits. Dabei handelt es sich immer um Prognosen, dass mit einer bestimmten Information, wenn sie öffentlich wird, entsprechende Nachteile für schutzwürdige Interessen verbunden sein könnten. Hinzu kommt, dass die Argumente gegen mehr Transparenz auch nur vorgeschoben sein können, um z. B. persönliche Interessen zu verbergen und/ oder Rechtfertigungszwängen zu entgehen.

3.2.4 Koordinationsfunktion

Am Beteiligungsmanagement in einer Kommune sind eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Dazu gehören insbesondere die „Politik“ (die Gemeindevertretung und die Parteien), die Verwaltungsführung mit den nachgeordneten Ämtern, die Geschäftsführungen der Beteiligungen, aber auch die Aufsichtsräte und vergleichbare Gremien, die Prüfer der Beteiligungen und nicht zuletzt die Organisationseinheit Beteiligungsmanagement selbst. Diese Akteure verfügen über sehr unterschiedliche Überzeugungen und Interessen. Auch das spezifische Fakten- und Methodenwissen sowie die Erfahrungen dürften sehr heterogen sein. Bei den Akteuren der Beteiligungen kommt hinzu, dass sich ihre Sozialisation häufig außerhalb von Kommunen vollzogen hat, was zu einem anderen Selbstverständnis beiträgt und ein „Eigenleben“¹⁶⁹ der Beteiligungen begünstigt.¹⁷⁰

Unterschiedliche Überzeugungen und Interessen bestehen jedoch nicht nur zwischen den genannten Akteursgruppen. Auch innerhalb einer Akteursgruppe sind sie keineswegs einheitlich. So stellte z. B. Reichard (mit Verweis auf Janning) fest, „dass sich die Eigentümerinteressen in einer Stadt selten auf einen gemeinsamen Nenner zusammenführen ließen, sondern dass man es als Manager eines öffentlichen Unternehmens in aller Regel mit recht heterogenen Bekundungen von Anteil-eigner-Vertretern zu tun habe. Infolgedessen komme es auch eher selten zu klaren strategischen Orientierungen für einzelne öffentliche Unternehmen.“¹⁷¹

Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements, diese Vielzahl von Akteuren zu koordinieren. Koordinationsziel ist, wie die KGSt es bereits 1985 formuliert hatte, eine „einheitliche Politik“ im „Konzern Stadt“.¹⁷² Dieses Ziel wird umso eher erreicht, wenn die Akteure über eine gemeinsame „Kultur“ verfügen, d. h. sich von gemeinsamen Werten, Überzeugungen, Einstellungen, Zielen und Interessen leiten lassen. Eine weitere Teilaufgabe für das Beteiligungsmanagement ist es, Wissensdefizite zwischen den Beteiligten auszugleichen und aktiv Wissensmanagement zu betreiben.¹⁷³ In technischer Hinsicht ist die Koordination von Terminen zu leisten. In inhaltlicher Hinsicht ist die Finanzierung ein Beispiel, z. B. die Einrichtung eines Cash Pools im „Konzern Stadt“.¹⁷⁴

3.2.5 Konflikt-handhabung- und Mediationsfunktion

Konflikt-handhabung ist eine spezielle Aufgabe im Rahmen der Koordinationsfunktion.¹⁷⁵ Konflikte sind emotionale Spannungssituationen. Sie entstehen, wenn unterschiedliche Interessen, mit denen sich Menschen identifizieren, aufeinanderprallen und diese Menschen voneinander abhängig sind.¹⁷⁶

¹⁶⁹ Greiling/Schäfer/Theuvsen (2019), S. 302.

¹⁷⁰ Borchers (1999), S. 282, spricht sogar von „Zentrifugalkräften“.

¹⁷¹ Reichard (2008a), S. 137; Janning (2008), S. 129.

¹⁷² Vgl. KGSt⁶-Bericht Nr. 8/1985, S. 3 und S. 14.

¹⁷³ Wissensmanagement „umfasst die Gesamtheit aller Aktivitäten, die eine systematische und nachhaltige Erschließung, Verbreitung, Nutzung und Bewahrung des Wissens einer Organisation gewährleisten sollen“; vgl. dazu z. B. Wever/Fischer (2019), Zitat S. 2.

¹⁷⁴ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 31.

¹⁷⁵ Zur Konflikt-handhabung vgl. z. B. Glasl (2013); Berkel (2014); Rüttinger/Sauer (2016); Schienle/Steinborn (2019).

¹⁷⁶ Zum Konfliktbegriff vgl. z. B. Pesendorfer (1996), S. 167; Rüttinger/Sauer (2016), S. 7 f.; Glasl (2013), S. 13 ff.

Konflikte können zwischen Personen, sie können aber auch zwischen Organisationseinheiten auftreten. Wegen der Vielzahl von Akteuren und ihren unterschiedlichen Interessen und Machtpositionen kann das Konfliktpotential im Beteiligungsmanagement als sehr hoch eingestuft werden.¹⁷⁷

Konfliktpotentiale bestehen insbesondere auf folgenden Ebenen:

- zwischen der Politik und der Verwaltung,
- innerhalb der Verwaltung zwischen den beteiligten Organisationseinheiten,
- zwischen der Verwaltung und den Beteiligungen sowie
- zwischen der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement als Intermediär und den anderen Akteuren.

Ein Konfliktherd sind z. B. die Widerstände gegen Veränderungen, die von dem Beteiligungsmanagement angestrebt werden.¹⁷⁸ Ein weiteres Beispiel, auf das *Schreyögg/Geiger* hinweisen, ist die Zusammenarbeit von Stab und Linie, die sich in der Praxis als sehr konfliktreich erwiesen hat. „Als besonders problematisch erwies sich die häufig mangelnde praktische Erfahrung der Stabsmitglieder. Sie haben ihr Metier nicht ‘von der Pike auf gelernt’.“ *Schreyögg/Geiger* führen weiterhin aus: „Ein weiterer Konfliktherd liegt in der latenten *Bedrohung*, der sich Generalisten häufig durch Spezialisten ausgesetzt sehen.“¹⁷⁹

Das Konfliktpotential kann zu latenten oder offen ausgetragenen Konflikten mutieren. Dabei können sich Konflikte positiv auswirken. Ein Konflikt kann Transparenz schaffen, z. B. dazu führen, dass die Konfliktparteien wechselseitig ihre Ziele und Erwartungen oder die Mehrdimensionalität des Streitgegenstandes kennenlernen, was dann die Lösungssuche erleichtert. Auch die Entscheidungsqualität kann sich verbessern, weil Kontroversen dazu zwingen, Entscheidungen sorgfältiger zu durchdenken. Im Allgemeinen werden mit Konflikten aber negative Wirkungen assoziiert. Sie können die Wahrnehmung verzerren, zu Misstrauen führen oder die Kommunikation reduzieren bzw. unaufrichtig werden lassen.¹⁸⁰ Ob sich Konflikte konstruktiv oder destruktiv auswirken, hängt von der konkreten Situation, vor allem aber von der Konfliktbehandlung ab, ob nämlich die Konfliktpotentiale konstruktiv genutzt werden oder ob die Konfliktspirale beginnt und letztlich die Kommunikation abbricht und die Kontrahenten sich auf den Konflikt konzentrieren – zu Lasten der Sacharbeit und den gemeinsamen Zielen.¹⁸¹

Es liegt im Eigeninteresse der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement, indem sie einerseits die vielfältigen Konfliktpotentiale identifiziert und dann durch gezielte Maßnahmen reduziert. Konflikte, wenn sie erkannt sind, sich selbst zu überlassen, dürfte dagegen keine empfehlenswerte Alternative sein. Ein Ansatzpunkt für die Konfliktbehandlung wäre z. B. die Verwaltungskultur im Beteiligungsbereich.¹⁸² Neben dem Wissen und den Fähigkeiten, wie man Konflikten vorbeugt, muss das Beteiligungsmanagement aber auch das Know-how aufbauen, wie man mit latenten und entstehenden Konflikten (in denen man teilweise selbst Partei ist) angemessen umgeht. Im Idealfall sollte der Konflikt für alle involvierten Parteien zu einer sog. win-win-Situation führen und nicht nur Verlierer hinterlassen. Ein erster Ansatzpunkt für die Konfliktbehandlung wäre die Bestimmung der Art des Konflikts bzw. des Konflikttyps.¹⁸³ Denn die Konfliktbehandlung ist unterschiedlich, je nachdem ob es

¹⁷⁷ Vgl. z. B. Scheider (2018c): „Dabei hat das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Interessen und Auffassungen ein nicht unerhebliches Konfliktpotenzial.“

¹⁷⁸ Zur Reaktion auf Veränderungen vgl. z. B. Lippold (2016), S. 48 ff.

¹⁷⁹ Vgl. *Schreyögg/Geiger* (2016), S. 63 f. (Zitate S. 64, Hervorhebung im Original)

¹⁸⁰ Vgl. Berkel (2014), insbesondere S. 64 ff.

¹⁸¹ Zu den Bedingungen von Konflikten und zur Konfliktbehandlung vgl. Rüttinger/Sauer (2016); Fisch (2002b). Vgl. auch Richter, M. (2013), S. 38. Zum konstruktiven Umgang mit Konflikten im Beteiligungsmanagement vgl. Ahrend (2020), S. 249 ff.

¹⁸² Zur Beeinflussung der Verwaltungskultur als wichtige Aufgabe des Beteiligungsmanagements vgl. unten Abschnitt 4.2.

¹⁸³ Vgl. Glasl (2011), S. 93.

sich um einen Bewertungs-, Beurteilungs-, Verteilungs- oder Beziehungskonflikt handelt. Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Reflexion der inneren Einstellung/Haltung zu Konflikten und ggf. ihre Anpassung.¹⁸⁴

Die Mediation ist eine spezifische Form der Konfliktbearbeitung.¹⁸⁵ Mediation ist ein von einem neutralen Dritten moderiertes systematisches Verfahren, das auf eine einvernehmliche Konfliktbeilegung ausgerichtet ist.¹⁸⁶ Die Organisationseinheit Beteiligungsmanagement kann diese Rolle übernehmen, wenn sie selbst nicht Konfliktpartei ist. Dabei wird es häufig nicht erforderlich sein, das Mediationsverfahren in seiner systematischen Form anzuwenden. Oft dürfte es bei dieser Art von Konflikten bereits genügen, die Grundprinzipien der Mediation zu verinnerlichen und einzelne Verfahrensschritte zu übernehmen.¹⁸⁷

3.2.6 Überwachungsfunktion (Kontrollfunktion)

Führung lässt sich in die drei Teilfunktionen Planung, Realisation und Überwachung¹⁸⁸ unterteilen.¹⁸⁹ Diese Unterteilung ist analytischer Art; in der Realität sind diese drei Teilfunktionen interdependent und vor allem auch gleichrangig (Regelkreis). Mit der „Überwachung“ als dritter Teilfunktion von Führung soll festgestellt werden, ob die geplanten Ziele erreicht worden sind. Es genügt dabei nicht, sich auf die Einhaltung der Maßnahmen/Regelungen zu beschränken. Vielmehr muss die Überwachung auch nach den Wirkungen der Maßnahmen fragen. Denn einerseits können mit den Maßnahmen unerwünschte Nebenwirkungen verbunden sein, die die Zielerreichung gefährden. Und andererseits können die geplanten Maßnahmen selbst nicht bzw. weniger geeignet sein, um die Zielerreichung zu unterstützen.

Wird die Überwachungsfunktion überhaupt nicht bzw. nur unvollkommen wahrgenommen, werden Abweichungen („Fehler“) nicht oder (zu) spät erkannt. Die Kenntnis der Abweichungen ist aber notwendige Voraussetzung für Korrekturen. Vor allem aber fördert sie damit – in Verbindung mit einer Ursachenanalyse – das Lernen. Sie befähigt, zukünftig Fehler (eher) zu vermeiden oder – positiv formuliert – die Ziele besser zu erreichen.

In der Verwaltungspraxis scheint die Überwachung als Führungsfunktion im Vergleich zur Planungs- und Realisationsfunktion eine geringere Relevanz zu haben. Dabei wird verkannt, dass die Überwachung das notwendige Pendant zur Planung ist – wie die Vor- und Rückseite der gleichen Medaille. Planung, ohne sich später zu fragen, ob das Geplante auch tatsächlich erreicht worden ist, ist sinnlos. Zumindest ist es keine empfehlenswerte Handlungsalternative. Es fehlt dann auch der belastbare Ausgangspunkt für neue Planungen. Weiterhin ist es ein Missverständnis anzunehmen, dass für die Überwachung (nur) die Prüfer zuständig sind. Eine solche Auffassung verkennt, dass Überwachung eine originäre Führungsfunktion ist!

¹⁸⁴ Vgl. Schienle/Steinborn (2019), S. 4. In Konflikten sind selten nur die anderen „schuld“. Zur Bedeutung der Grundeinstellungen der Parteien zum Konflikt vgl. auch Glasi (2013), S. 153.

¹⁸⁵ Zur Mediation als Methode der Konfliktbearbeitung vgl. z. B. Hartmann-Piraudeau (2020), Rabe/Wode (2020); Mediation und Konfliktmanagement (2017); Proksch (2018); Duve/Eidenmüller/Hacke/Fries (2019).

¹⁸⁶ Weitere Merkmale sind in der ausführlichen Definition von Hartmann-Piraudeau (2020), S. 2 (im Original z.T. hervorgehoben), enthalten: „Mediation ist ein strukturiertes, in die Zukunft gerichtetes, von einem neutralen/altparteilichen Dritten moderiertes Verfahren zur außergerichtlichen Konfliktklärung mit den Prinzipien: Neutralität, Selbstbestimmtheit, Freiwilligkeit, Informiertheit, Vertraulichkeit, das zum Ziel hat, eine einvernehmliche Konfliktbeilegung zu erreichen.“

¹⁸⁷ Zur Mediation im Beteiligungsmanagement vgl. auch Ahrend (2020), S. 254 ff.

¹⁸⁸ In der Praxis werden Überwachung und Kontrolle häufig gleichgesetzt, vgl. z. B. den Titel von KGSt®-Bericht Nr. 8/1985: „Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen“. Synonym zur Überwachung wird neuerdings auch der Begriff „Evaluation“ verwendet. Speziell in der Verwaltungspraxis ist der Begriff „Fachaufsicht (Dienstaufsicht)“ geläufig; vgl. z. B. Etscheid (2012). Da die Fachaufsicht teilweise nur sehr eng verstanden wird, wird in den weiteren Ausführungen der umfassendere (betriebswirtschaftliche) Begriff der Überwachung bevorzugt. Dieser wird üblicherweise als Oberbegriff für Prüfungen und Kontrollen benutzt. Diese Begrifflichkeit geht auf Wysocki (1967), S. 3 ff., zurück; ihr wird im Weiteren gefolgt.

¹⁸⁹ Vgl. auch (mit leicht abweichender Begrifflichkeit) KGSt®-Bericht Nr. 15/1994, S. 16: „Zielsetzung, Planung, Realisation und Kontrolle sind vordringliche Aufgaben der Führung (auf allen Leitungsebenen).“ Zu den weiteren Ausführungen vgl. z. T. wörtlich Richter, M. (2013), S. 20 ff.

Die Überwachungsverpflichtung des Beteiligungsmanagements leitet sich unmittelbar aus den originären Überwachungsverpflichtungen sowohl der Gemeindevertretung als auch der Verwaltungsführung ab (vgl. oben Abschnitt 2.6). Nur wenn das Beteiligungsmanagement diese Verpflichtung zur Überwachung wahrnimmt, wird es seiner Unterstützungsfunktion gerecht. Es kann dabei die erforderlichen Prüfungen und Kontrollen selbst durchführen, Dritte beauftragen (delegieren) oder mit Dritten (insbesondere Prüfern) eng zusammenarbeiten.

Die Überwachungsfunktion des Beteiligungsmanagements erstreckt sich im Wesentlichen auf folgende Teilbereiche:

- das System des Beteiligungsmanagements und die von der Kommune gesetzten allgemeinen Regeln und Vorgaben,
- die Beteiligungsstrategie, den öffentlichen Zweck der Beteiligungen und seine Konkretisierungen für jede einzelne Beteiligung,
- die Planungen und Zielerreichungen sowie die Corporate Governance einschließlich der Prüfung der Beteiligungen,
- die Erfüllung der Funktionen (Wirksamkeit) des Beteiligungsmanagements selbst.

Das (Beteiligungs-)Controlling deckt nur einen Teil dieser Überwachungsbereiche ab.

Das Beteiligungsmanagement kann seine Wirksamkeit wesentlich erhöhen, wenn es eng mit den Prüfern der Beteiligungen zusammenarbeitet, insbesondere mit der örtlichen kommunalen Rechnungsprüfung, den Abschlussprüfern sowie der überörtlichen kommunalen Rechnungsprüfung.¹⁹⁰ Es kann z. B. anregen, die Zuverlässigkeit von Informationen zu prüfen, die Grundlage für das Beteiligungscontrolling sind, und damit auf eigene Prüfungen bzw. die Beauftragung von Sonderprüfungen verzichten.¹⁹¹

3.3 Konkretisierung des öffentlichen Zwecks und der kommunalen Ziele

3.3.1 Messbarkeit der Ziele

Kommunen dürfen sich wirtschaftlich nur betätigen, wenn der öffentliche Zweck die Beteiligung rechtfertigt (vgl. oben Abschnitt 2.3).¹⁹² Ein Beteiligungsmanagementsystem wird man deshalb nur dann als wirksam bzw. effektiv bezeichnen können, wenn diese Bedingung erfüllt ist; und zwar muss der öffentliche Zweck nicht nur zum Zeitpunkt der Errichtung einer Beteiligung, sondern auch in nachfolgenden Perioden erfüllt sein.¹⁹³ Konsequenterweise müsste der (nicht nur vorübergehende) Wegfall des öffentlichen Zwecks zur Auflösung bzw. zum Verkauf der Beteiligung führen. In bestimm-

¹⁹⁰ Weitere Prüfungsorgane, mit denen eine Zusammenarbeit empfehlenswert sein kann, sind z. B. die Interne Revision einer Beteiligung und die Prüfer von Transferzahlungen (z. B. die EU-Finanzkontrolle), aber auch Betriebsprüfer, technische Prüfer (TÜV) oder die Prüfer von Sozialabgaben.

¹⁹¹ Zu den Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Einzelnen vgl. unten Abschnitt 4.5.

¹⁹² Statt des öffentlichen Zwecks werden auch die Begriffe Daseinsvorsorge, Gemeinwohl, öffentliches Interesse, Wohl der Allgemeinheit und öffentliches Bedürfnis verwandt; vgl. Piesold (2018), S. 34; Ade (2005), S. 17. Zur Vielfalt öffentlicher Zwecke – am Beispiel von Wohnungsunternehmen – vgl. Deutscher Städtetag (2020), S. 9.

¹⁹³ Vgl. Ade (2005), S. 24: „Die Kommunen haben auch nach deren Gründung die Zweckbindung zu garantieren.“

ten Aufgabenfeldern wird der öffentliche Zweck als gegeben unterstellt.¹⁹⁴ Bei einer Minderheitsbeteiligung und einer mittelbaren Beteiligung gilt der öffentliche Zweck teilweise nur in abgeschwächter Form (in der Regel nur Hinwirkungspflicht).¹⁹⁵ In einigen Bundesländern muss jährlich über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks berichtet werden.¹⁹⁶

Die Festlegung des Unternehmensgegenstandes im Gesellschaftsvertrag (Satzung) ist ein erster Ansatzpunkt, den öffentlichen Zweck zu konkretisieren. Im Rahmen der erweiterten Abschlussprüfung nach § 53 HGrG muss der Abschlussprüfer dann untersuchen, ob die Tätigkeit der Beteiligung sich im Rahmen des Unternehmensgegenstandes bewegt. Ergeben sich Anhaltspunkte für ein Überschreiten dieser Begrenzung, ist er berichtspflichtig.¹⁹⁷ Unabhängig davon muss das Beteiligungsmanagement sich in regelmäßigen Abständen fragen, ob die Beteiligungen im Rahmen des vorgegebenen Unternehmensgegenstandes handeln. Allerdings wird der Unternehmensgegenstand in den Gesellschaftsverträgen üblicherweise sehr weit gefasst. Dies bietet Flexibilität und vermeidet (aufwändige) Änderungen des Gesellschaftsvertrages. Für Zwecke der Steuerung und Überwachung des Beteiligungsbereichs ist diese Konkretisierung des öffentlichen Zwecks allerdings viel zu allgemein. Damit wird lediglich der Rahmen definiert, in dem sich eine Beteiligung betätigen darf.¹⁹⁸ Im Jahr 1971 hat der *Arbeitskreis Beteiligungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder* gefordert, „daß der Gegenstand des Unternehmens eng gefaßt wird...“.¹⁹⁹ Diese Forderung wurde zu Recht kritisiert.²⁰⁰ Meines Erachtens gibt es flexiblere Mittel, um zu verhindern, dass sich die Geschäftstätigkeit in politisch nicht gewünschter Weise verändert. Ansatzpunkte wären insbesondere die Konkretisierung der Tätigkeitsbereiche in der Beteiligungsstrategie sowie die Aufnahme von Veränderungen in den Katalog der zustimmungspflichtigen Geschäfte und Maßnahme.

Um steuerungsrelevant zu werden, müssen aus dem öffentlichen Zweck konkrete kommunale (Sach-)Ziele abgeleitet werden, **und zwar müssen die kommunalen Ziele – für jede einzelne Beteiligung – soweit konkretisiert werden, dass sie messbar sind** (Operationalisierung).^{201,202} Wenn sie messbar sind, sind sie auch überprüfbar. Messbarkeit ist nicht auf quantifizierbare Ziele beschränkt.²⁰³

¹⁹⁴ Vgl. Schwarting (2019), Tz. 338: „Einige Länder setzen den öffentlichen Zweck in bestimmten Aufgabenfeldern von vornherein als gegeben an.“; vgl. z. B. § 107 Abs. 2 GO NRW; § 121 Abs. 2 HGO; § 136 Abs. 1 Satz 3 und 4 NKomVG; § 85 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 GemO Rheinland-Pfalz. Auch wenn der öffentliche Zweck als gegeben unterstellt wird, ist für Steuerungs Zwecke seine Konkretisierung unerlässlich.

¹⁹⁵ Vgl. z. B. § 96 Abs. 3 BbgKVerf; § 87 Abs. 4 GemO Rheinland-Pfalz.

¹⁹⁶ Vgl. z. B. § 121 Abs. 7 HGO; § 73 Abs. 3 Satz 2 KV Mecklenburg-Vorpommern. In Brandenburg muss nur alle 10 Jahre darüber berichtet werden; vgl. § 91 Abs. 6 BbgKVerf. Der D-PCGK (2021), Rz. 11, fordert eine Überprüfung in „angemessenen Zeitintervallen“.

¹⁹⁷ Vgl. IDW PS 720 (2010), Fragenkreis 7d. Zur Qualität der Abschlussprüfung vgl. unten Abschnitt 4.5.5.

¹⁹⁸ Vgl. Plazek/Schuster (2018), S. 8.

¹⁹⁹ Schuppert (1982), S. 15.

²⁰⁰ Vgl. Raphael (2019), S. 31.

²⁰¹ Messbarkeit und Operationalisierung werden üblicherweise gleichgesetzt. Etwas abweichend definiert Krönes (1998), S. 283, Operationalisierung „als eine Verengerung des Abstraktionsniveaus von Zielen“.

²⁰² Kolbe (2006), S. 67, bezeichnet zu Recht die Ziele als „Gretchenfrage“ der Public Corporate Governance. Vgl. auch Schuppert (1990), S. 141 f.: „Es ist eine inzwischen weit verbreitete und richtige Einsicht, dass klar formulierte Zielvorgaben für die effektive Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen von zentraler Bedeutung sind.“ Auf die Messbarkeit von Zielen wird vielfach hingewiesen, vgl. u. a. Krönes (1988); Machura (1994), S. 160 f.; KGSt®-Bericht Nr. 3/2001, passim, z. B. S. 34: „Eine messbare Abbildung des Ziels ist besonders vordringlich.“; Papenfuß (2013), S. 62 f.; Kolbe (2006), S. 67 ff.; Hille (2003), S. 127; Proeller (2006), S. 156; Schedler/Proeller (2011), S. 80; Abel/Jarick/Plazek (2011), S. 20; Raphael (2019), S. 31; Plazek/Schuster (2018), S. 10 f.; Witte/Hauschildt (1966), S. 82. D-PCGM (2021), Rz. 93: „Das Geschäftsführungsorgan definiert auf der Grundlage der Gesellschafterziele klare und messbare Zielvorgaben“. Vgl. auch die SMART-Kriterien: danach müssen Ziele spezifisch, messbar, anspruchsvoll (oder akzeptiert), realistisch und terminiert sein; vgl. KGSt®-Bericht 9/2019, S. 16; Schneider (2015), S. 35.

²⁰³ Vgl. Heinen (1976), S. 115. Zur Beschreibung (Konkretisierung) von Zielen durch ihre Elemente bzw. Dimensionen vgl. Heinen (1976), S. 59 ff.; Hauschildt (1977), S. 7 ff., jeweils m.w.N.; Krönes (1998).

„Erfolgreich zu sein setzt zwei Dinge voraus: Klare Ziele und den brennenden Wunsch, sie zu erreichen.“²⁰⁴ Ziele sind „**Richtschnur für rationales Handeln**“; daneben haben sie eine nicht zu unterschätzende Motivationsfunktion.²⁰⁵ Mit *Schuppert* lassen sich sechs weitere Funktionen von konkreten Zielvorgaben unterscheiden:²⁰⁶

- Legitimationsfunktion,
- Bewusstwerdungsfunktion,
- Steuerungsfunktion,
- Maßstabsfunktion (Erfolgsmaßstab, Kontrollmaßstab),²⁰⁷
- Bollwerksfunktion („als Bollwerk gegen eine ausschließliche oder dominante fiskalisch-betriebswirtschaftliche Betrachtung öffentlicher Unternehmen“²⁰⁸),
- Fokussierungsfunktion (über eine „funktionsadäquate Organisation der Beteiligungsverwaltung“ und eine „Verankerung der (politischen, M.R.) Zielvorgaben im Gesellschaftsvertrag“²⁰⁹).

Die Bedeutung von Zielen für die Steuerung, auch der Messbarkeit von Zielen, wird von der letzten großen Haushaltsreform unterstrichen. Sie hatte die Output- und Zielorientierung des kommunalen Handelns zum Ziel.²¹⁰ So verlangt § 4 Abs. 2 der Muster-GemHVO für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen, dass den Teilhaushalten „die Schlüsselprodukte, die Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung beizufügen“ sind.²¹¹ Die Messbarkeit von Zielen ist gut begründet:

- Messbare Ziele sind notwendige Voraussetzung für eine ergebnisorientierte Führung.²¹²
- Sie sind auch notwendig für die Erfüllung der Überwachungsfunktion. Ohne (messbare) Vergleichsmaßstäbe laufen Überwachungsaktivitäten in die Leere.ere.²¹³
- Schließlich setzt die Ermittlung von Wirtschaftlichkeit die Messung der Ziele voraus.²¹⁴
- Auch ein Risikomanagement kann ohne konkrete Ziele nicht effektiv sein.²¹⁵ Da Risiken (üblicherweise) als potentielle Bedrohung von Zielen definiert werden,²¹⁶ setzt die Steuerung von Risiken die (möglichst konkrete) Festlegung von Zielen voraus.

Falls nur Oberziele vorgegeben werden, ohne sie bis zur Messbarkeit zu konkretisieren, wird ihre Konkretisierung in die Beteiligungen selbst verlagert.²¹⁷ *Machura* spricht dann von „Kontrollumkehr“.²¹⁸ Die Konkretisierung erfolgt dann entweder explizit durch die Geschäftsführung oder (in der Regel) implizit durch Maßnahmen. Ziele sind dann für Politik und Verwaltungsführung kein Steuerungsinstrument mehr. Die Zuständigkeitsordnung wird damit auf den Kopf gestellt. *Witte/Hauschildt*

²⁰⁴ Johann Wolfgang von Goethe zugeschrieben; allerdings soll dieses Zitat weder in Goethes Werken noch in seriösen Nachschlagwerken zu finden sein; vgl. <https://falschzitate.blogspot.com/2019/08/erfolgreich-zu-sein-setzt-zwei-dinge.html>; Zugriff am 25.1.2021.

²⁰⁵ Vgl. Krönes (1998), S. 283 f. (Zitat S. 283, Hervorhebung im Original). Vgl. auch das Editorial von Maas, 2018: „Ohne Ziele kein richtiger Weg.“ Zu den Nachteilen fehlender (strategischer) Zielvorgaben vgl. Schäfer (2008), S. 91.

²⁰⁶ Vgl. Schuppert (1990), S. 143 ff.

²⁰⁷ Vgl. auch Krönes (1998), S. 284.

²⁰⁸ Schuppert (1990), S. 147.

²⁰⁹ Schuppert (1990), S. 148 f.

²¹⁰ Zur Zielorientierung vgl. bereits KGSt®-Bericht Nr. 5/1993, S. 16 und S. 21; Banner (1991), S. 9 f.

²¹¹ Vgl. Arbeitskreis III (2003), S. 46; umgesetzt z. B. in § 4 Abs. 2 GemHVO NRW; vgl. auch § 12 GemHVO NRW.

²¹² Zum Zusammenhang vgl. das Wirkungsketten-Modell bei Schedler/Proeller (2011), S. 80, Abb. 3 – 3. Vgl. auch Meyer-Abich (2014), S. 189: „Ohne definierte Ziele ist keine vernünftige Evaluation möglich.“; Eichhorn (1983), S. 13 (im Original hervorgehoben, M.R.): „Wenn es aber schon an der Zielvorgabe hapert, kann der Nachweis der Zielerreichung nicht gelingen.“

²¹³ Vgl. Schuppert (1985), S. 312: „Man ist sich einig darüber, daß eine effektive Kontrolle öffentlicher Unternehmen nur möglich ist, wenn ihnen klare und möglichst konkrete Ziele aufgegeben sind, deren Erreichung dann durch besondere Kontrollverfahren nachgeprüft wird.“ Vgl. auch Heidrun Abromeit, zitiert bei Schuppert (1990), S. 142: „Ohne Behebung dieses Mangels (an politischen Zielvorgaben, M.R.) ist das Kontrollproblem nicht zu lösen.“ Vgl. auch den Hinweis von Böllhoff/Wever (2005), S. 152, auf die Folgen fehlender Zielorientierung für die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter: „Da mangels klarer Ziele niemand genau beurteilen kann, ob man erfolgreich arbeitet oder nicht, herrscht eine ständige, unterschwellige Unzufriedenheit.“

²¹⁴ Vgl. Mühlenkamp (2019), S. 341.

²¹⁵ Vgl. Plazek/Schuster (2018), S. 11.

²¹⁶ Vgl. Motel/Richter, M. (2016), S. 73. Vgl. auch D-PCGM (2021), Rz. 129 FN 30.

²¹⁷ Vgl. Krönes (1998), S. 286; Kolbe (2006), S. 69; Papenfuß (2013), S. 63.

²¹⁸ Machura (1994), S. 161.

sprechen von einem „Machtvakuum“, wenn die politischen Instanzen sich ihrer Pflicht begeben, Leistungsvorgaben zu machen, und führen weiter aus: „Es leuchtet ein, dass die Unternehmensleistung überfordert wird, wenn man sie mit dieser Verantwortung belastet. Sie hat keine Legitimation für das politische Urteil über den Inhalt des öffentlichen Interesses.“²¹⁹

Eine weitere Wirkung sollte nicht übersehen werden, worauf *Schedler* hinweist: „wo Ziele leicht messbar sind, werden sie schon heute regelmäßig vorgegeben. Folglich fehlen konkrete Ziele oft in schwieriger messbaren Bereichen, was dazu führt, dass deren Erreichung nicht gemessen und damit auch nicht kontrolliert wird. Solche Bereiche werden dann zu faktischen Tabuzonen für jegliche Wirkungsorientierung erklärt.“²²⁰

Eine – indirekte – Steuerung vor allem über die Besetzung von Schlüsselpositionen (Aufsichtsrat, Geschäftsführung)²²¹ dürfte im Vergleich zur Zielsteuerung deutlich weniger effektiv sein.

3.3.2 Zielkonkretisierung in der Praxis

Die Literatur zeigt sich sehr skeptisch, ob die Praxis im Beteiligungsmanagement den dargestellten Anforderungen an die Zielbildung gerecht wird.²²² Aufgrund eigener und älterer Studienergebnisse stellen z.B. *Plazek/Schuster* zusammenfassend fest, „dass zumindest in Kommunen die Zielsteuerung von Beteiligungsunternehmen keine flächendeckende Selbstverständlichkeit ist“.²²³ Gerade in kleineren und mittelgroßen Kommunen wird das Beteiligungsmanagement „zum Teil weiterhin nicht als eigenständige kommunale Aufgabe wahrgenommen, sondern durch die Kämmerei oder die Verwaltungsspitze „nebenher“ erledigt.“²²⁴

Zwei Kritikpunkte stehen im Vordergrund:

- Zielverschiebungen²²⁵ zu Lasten der Sachziele (öffentlicher Zweck)/Leistungs-/Wirkungsziele bzw. die Dominanz von Finanzziele sowie
- die unzureichende Entwicklung und Konkretisierung von Zielen.

Für die Dominanz von Finanzziele können verschiedene Erklärungen (Ursachen) angeführt werden: Die Kämmerei, die eher in Finanz- als in Sachleistungskategorien denken dürfte, ist häufig für das Beteiligungsmanagement zuständig.²²⁶ Weiterhin dürften die Geschäftsführungen der Beteiligungen wegen ihrer Sozialisation und Marktorientierung ihren großen Spielraum bei der Konkretisierung des öffentlichen Zwecks tendenziell eher mit Finanzziele ausfüllen. Und schließlich können die leichtere Messbarkeit von Finanzziele,²²⁷ Zwänge zur Haushaltskonsolidierung,²²⁸ Normen in der

²¹⁹ Witte/Hauschildt (1966), S. 49

²²⁰ Schedler (1995), S. 51.

²²¹ Dies war das Ergebnis einer Befragung von Geschäftsführern kommunaler Beteiligungen, vgl. Proeller/Krause (2016), S. 12, Abb. 8, und S. 33; vgl. auch Plazek/Schuster (2018), S. 8.

²²² Vgl. vor allem Papenfuß (2013), S. 62 f. (insbesondere die Zitate-Übersicht in Tab. 9) und S. 67. Vgl. weiterhin Plazek/Schuster (2018), S. 7: nach einer Studie aus dem Jahre 2009 war nur in ca 10% der befragten Kommunen ein ausformuliertes Zielsystem für die eigenen Beteiligungsunternehmen vorhanden, bei weiteren 38% war es teilweise vorhanden; ebenfalls 38% gaben an, gar keines zu besitzen; wenn Ziele formuliert werden, handelte es sich in der Regel um finanzielle Zielsetzungen.

²²³ Plazek/Schuster (2018), S. 8. Vgl. auch Krönes (1998), S. 277: Die Operationalisierung von Zielen stellt „ein in der Praxis nach wie vor weitgehend unbewältigtes Problem dar.“

²²⁴ Abel/Jarick/Plazek (2011), S. 17. Vgl. auch Bremerier/Brinckmann/Killian (2006), S. 88.

²²⁵ Vgl. Reichard/Röber (2019), S. 267. Vgl. auch die Handlungsempfehlung des Deutschen Städtetages (2017), S. 27 (Hervorhebung M.R.): „Der **Fokus** des Beteiligungsmanagements sollte daher auf der Identifikation und Kontrolle **finanzieller Risiken** liegen.“. Zur Bevorzugung von Finanzziele vgl. auch die Nachweise bei Krause (2015), S. 12; vgl. auch Braun/Jacobi/Paffen (1993), S. 177.

²²⁶ Vgl. Günther/Niepel (2006), S. 329: bei 56,5% der Antworten Angliederung an Kämmerei/Finanzbereich; vgl. auch ihre Hinweise auf eine „starke Dominanz von finanzwirtschaftlichen Controllinginstrumenten“ (S.332); auch bei der Frage, was die Befragten unter „Leistung der Beteiligungsunternehmen“ verstehen – dominierte die finanzielle Dimension (S.334 f.) Zu weiteren empirischen Ergebnissen vgl. Papenfuß/Aufenacker (2011), S. 31, Tab. 4. Vgl. auch Abel/Jarick/Plazek (2011), S. 17; Fabry/Augsten (2011), S. 637.

²²⁷ Vgl. Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt (2008), S. 42: Finanzziele bereiten „wesentlich geringere Definitions- und Messprobleme als der regelmäßig unbestimmte öffentliche Auftrag (bzw. der öffentliche Zweck/ das öffentliche Interesse).“ Vgl. auch Reichard (2007b), S. 8: „Akteure neigen dazu, leicht und gut messbare Ziele gegenüber schwieriger messbaren Zielen zu bevorzugen; dies kann zu ungewollten Zielverschiebungen oder gar zu Missbrauch führen“.

²²⁸ Zu einem Praxisbeispiel vgl. Schicketanz (2021).

Gemeindeordnung²²⁹ sowie missverständliche Formulierungen in der Literatur²³⁰ dazu beigetragen haben.²³¹ Auch das Beteiligungsmanagement selbst kann Ursache sein, wenn es sich nämlich im Beteiligungscontrolling auf die Einhaltung der Finanzziele konzentriert.²³²

3.3.3 Prozess der Zielbildung

Die Formulierung messbarer Ziele ist ein höchst anspruchsvoller Prozess,²³³ was die unzureichende Entwicklung und Konkretisierung von Zielen partiell erklärt. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Zielorientierung eine vergleichsweise neue Entwicklung ist. Sie setzte in Deutschland vor allem mit dem Neuen Steuerungsmodell/New Public Management ein.²³⁴ Die Kommunalpraxis verfügt deshalb erst über wenig Erfahrungen, wie man diesen Prozess so gestaltet, dass er zu messbaren Zielen führt.

Steuerung mit Zielen setzt voraus, dass die Entscheidungsträger hinreichende Klarheit darüber haben, welche Ziele verfolgt werden können und welche sie verfolgen wollen. Diese Voraussetzung ist häufig nicht erfüllt, d. h. es bestehen entweder keine Zielvorstellungen oder diese sind nur sehr diffus.²³⁵ In diesem Fall muss der Prozess zuerst darauf ausgerichtet sein, ein entsprechendes Bewusstsein zu schaffen.²³⁶ Erst dann sind Überlegungen sinnvoll, welche von den möglichen Zielen verfolgt werden sollen.

Eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit ist die Vielzahl von Zielen. Dies betrifft vor allem die Sachziele. Für jede der sehr vielfältigen kommunalen Leistungen („Produkte“) können verschiedene Ziele formuliert werden.²³⁷ Die Zahl der Finanzziele ist dagegen begrenzt. In aller Regel wird man diese Vielzahl von Zielen reduzieren müssen, damit mit ihnen praktisch gesteuert werden kann.

Neben den Sachzielen wird man immer auch Finanzziele formulieren müssen. Wie bereits *Witte/Hauschildt* feststellten, können Beteiligungen „es überhaupt nicht verhindern, bei Erfüllung ihrer Leistungskonzeption einen Gewinn oder Verlust auszuweisen.“²³⁸ Finanzziele dürfen aber nur den Charakter einer Nebenbedingung haben. Sachziele müssen Vorrang haben.

²²⁹ Vgl. z. B. § 109 GemO NRW. Nach Abs. 1 Satz 2 dieser Vorschrift sollen Beteiligungen einen Ertrag für den Haushalt abwerfen, „soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.“ In Abs. 2 heißt es dann aber sehr konkret (und konkrete Vorschriften sind tendenziell eher handlungswirksam als noch zu interpretierende allgemeine Vorschriften): Der Jahresgewinn „soll so hoch sein, daß außer den für die technische und wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens notwendigen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.“ Ähnlich § 149 NKGemVG.

²³⁰ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 27: „Der Fokus des Beteiligungsmanagements sollte daher auf der Identifikation und Kontrolle finanzieller Risiken liegen.“

²³¹ Vgl. auch den Hinweis von Plazek/Schuster (2018), S. 11, „dass ungewollt Formalziele in Form von finanziellen Kennzahlen ein Übergewicht erhalten, da sie zum Beispiel durch den Jahresabschlussprozess regelmäßig verbindlich auf der Agenda stehen und die politisch gewollten Sachzielsetzungen an den Rand drängen.“ Ähnlich auch die Erklärung von Machura (1998), S. 150.

²³² Vgl. Hoffjan (2017), S. 43 (Regel 6).

²³³ In der Befragung von Plazek/Schuster (2018), S. 10, haben verschiedene Großstädte die Messbarkeit von nichtfinanziellen Zielsetzungen als „Herausforderung“ bezeichnet. Zu den Schwierigkeiten normativer Zielvorgaben und ihrer praktischen Erfüllung vgl. Schuppert (1985); vgl. auch seinen Hinweis (a. a. O., S. 331), dass oftmals „Zieldiskussionen ausgewichen wird“; dieser Hinweis gilt m.E. sowohl für die Politik und Verwaltung als auch für die Geschäftsführungen der Beteiligungen.

²³⁴ Vgl. KGSt®-Bericht Nr. 5/1993, S. 16. Das Neue Steuerungsmodell (NSM) war primär outputorientiert. Es wurde von dem Kommunalen Steuerungsmodell (KSM) abgelöst, dass auf eine Stärkung der strategischen und wirkungsorientierten Steuerung ausgerichtet ist; vgl. KGSt® Bericht Nr. 5/2013, S. 21.

²³⁵ Zur mangelnden Zielklarheit vgl. Hauschildt (1980), Sp.2427 m.w.N. Zur Zielbildung vgl. auch die Handlungsanleitung im KGSt®-Bericht Nr. 3/2001; vgl. auch KGSt®-Bericht Nr. 15/2014 sowie KGSt®-Bericht Nr. 2/2012, S. 54 ff. Zu den Anforderungen an die Formulierung von Zielvorgaben vgl. Tegmeier (2021), S. 154 f.

²³⁶ Zur „Bewusstseinsfunktion“ von Zielvorgaben vgl. Schuppert (1990), S. 144 f.

²³⁷ Vgl. z. B. die Zusammenstellung bei Schwarting (2019), S. 267; vgl. auch die Typen bei Kolbe (2006), S. 69.

²³⁸ Witte/Hauschildt (1966), S. 86.

Wichtig ist eine Analyse der Zielbeziehungen.²³⁹ Neben Zielindifferenzen und Zielkomplementaritäten können Zielkonflikte bestehen, d. h. ein Ziel kann nur zu Lasten eines anderen Ziels erreicht werden. Der Zielkonflikt zwischen Sach- und Finanzziele ist offenbar.²⁴⁰ Zielkonflikte können aber auch zwischen Sachzielen bestehen. Zur Lösung von Zielkonflikten kommen grundsätzlich folgende Methoden in Betracht:

- Zielunterdrückung
- zeitliche Verschiebung von Zielen
- Zielkompromiss.

Wie Zielkonflikte entschieden werden, sollte das Ergebnis von politischen (Verhandlungs-)Prozessen sein.

Ausgangspunkt für die Formulierung der Ziele können das Leitbild der Kommune und die langfristige Strategie (die strategischen Beteiligungsziele) sein (soweit bereits vorhanden), die dann über weitere Stufen bis hin zu einem sog. Zielbild für die Beteiligung, Zielen in der jährlichen Wirtschaftsplanung und Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung konkretisiert werden.²⁴¹ Ob dieser top-down-Ansatz die Realität widerspiegelt und auch effektiv ist, ist eher zweifelhaft. Er sollte in jedem Fall mit bottom-up-Elementen verknüpft werden. Denn bei den Beteiligungen liegt tendenziell die höhere Sachkompetenz.²⁴² Insbesondere dürften sie die Auswirkungen von spezifischen Sachzielvorgaben besser abschätzen können. Wichtig ist auch der Hinweis von *Hauschildt*, wonach Zielbildungsprozesse nicht nur Konfliktaustragungsprozesse sondern auch kognitive Prozesse sind, d. h. während des Zielbildungsprozesses verändern sich die Vorstellungen über die Realität, die Einsichten in Zusammenhänge und die Wertorientierungen – und damit auch die Zielinhalte.²⁴³

3.3.4 Steuerung des Zielbildungsprozesses als Kernaufgabe des Beteiligungsmanagements

Die aktive Steuerung des Zielbildungsprozesses ist Kernaufgabe des Beteiligungsmanagements. Sie sollte auf zwei Ebenen stattfinden, und zwar – in regelmäßigen Abständen – auf der Strategie-Ebene von Kommune und den Beteiligungen sowie – jährlich – auf der Ebene der Haushalts- und Wirtschaftsplanungen. Zielbildungsprozesse sind dynamische Prozesse.²⁴⁴ Sie müssen moderiert werden. Sie verlangen laufend Rückkoppelungen mit den Akteuren, insbesondere mit der Politik und der Verwaltungsführung, dem zuständigen Fachamt, der Kämmerei und der Geschäftsführung und entsprechende Verhandlungen, um einen Ausgleich der Interessen herbeizuführen. Ausgehend von der Beobachtung von *Plazek/Schuster*, dass „die Zielsteuerung „im Alltag“ offenbar jedoch weit weniger selbstverständlich“²⁴⁵ ist, muss dabei ein Schwerpunkt auf den Einstellungs- und Verhaltensänderungen der Akteure liegen. Weiche Faktoren wie eine Verwaltungskultur mit gemeinsamen Wertvorstellungen und gegenseitigem Vertrauen dürften langfristig wirkungsvoller und insgesamt effektiver

²³⁹ Zu den Zielbeziehungen vgl. Krönes (1998), S. 282, Abb. 2, m.w.N.; Lingnau/Willenbacher (2014), S. 14 f., insbesondere Abb. 2.

²⁴⁰ Vgl. bereits Witte/Hauschildt (1966), S. 45 ff.

²⁴¹ Vgl. die Zielpyramiden im KGSt® Bericht Nr. 3/2012, S. 56; Deutscher Städtetag (2017), S. 9; Piesold (2018), S. 147. Vgl. auch Schuppert (1990), S. 149 ff., zu zwei Beispielen von Zielbildern (als erster Stufe in dem Zielkonkretisierungsprozess). Vgl. auch den Zielbildungsprozess in Thüringen; vgl. Plazek/Schuster/Trousil (2019), S. 9, Abb. 3.

²⁴² Vgl. Witte/Hauschildt (1966), S. 49.

²⁴³ Vgl. Hauschildt (1980), Sp. 2428; vgl. auch Hauschildt (1977), S. 82 ff. Nach Cyert/March (1995), S. 32, sind Ziele das Ergebnis von Verhandlungs-, Kontroll- und Anpassungsprozessen.

²⁴⁴ Vgl. KGSt® Bericht Nr. 9/1985, S. 7. Zur Definition öffentlicher Interessen im politischen Prozess vgl. Edeling/Lieske/Rogas/Sitter/Stöltzing/Wagner (2001b), S. 9 ff.

²⁴⁵ Plazek/Schuster (2018), S. 11

sein als Regeln und Einzelanweisungen.²⁴⁶ Sie setzen eine intensive und permanente Kommunikation voraus. Im Übrigen sind Zielbildungsprozesse nie abgeschlossen. Schon allein, weil das Erreichen von Zielen zu neuen Zielformulierungen führt, bedürfen sie einer „ständigen Klärung und Redefinition“.²⁴⁷ Drei Aspekte müssen noch vertieft werden:

3.3.5 Konsistentes (Gesamt-)Zielsystem

Der Wunsch nach einem konsistenten (widerspruchsfreien) Zielsystem²⁴⁸ ist verständlich.²⁴⁹ Er dürfte aber bereits bei einer begrenzten Zahl von Sach- und Finanzziele auf praktische Schwierigkeiten stoßen. Vor allem aber dürfte die Forderung an den unterschiedlichen Dimensionen der diversen Sach- und Finanzziele scheitern.²⁵⁰ Auch *Schuppert* warnt vor übertriebenen Erwartungen. Allerdings überzeugt seine Begründung nicht. Die von ihm angeführten zwei Gründe („gegenläufiges Selbstverständnis der Manager“ sowie die geringen Bemühungen in der Praxis, Zielvorgaben zu formulieren)²⁵¹ sind nicht unveränderlich; es ist vielmehr Aufgabe des Beteiligungsmanagements, hier aktiv Veränderungen zu bewirken.

Auch wenn die Forderung nach einem konsistenten (Gesamt-)Zielsystem Wunsch bleiben dürfte, ist der Grundgedanke für das Beteiligungsmanagement wichtig, nämlich die tiefgehende Analyse, in welchen Beziehungen die in Frage kommenden Ziele zueinanderstehen und wie Zielkonflikte behandelt werden können.

3.3.6 Ergebnisziele und Wirkungsziele

Eines der Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells war die Outputsteuerung in Verbindung mit Produkten und Zielen.²⁵² Eine ergebnisorientierte Steuerung über Ziele in Verbindung mit Leistungsmessung findet in der Praxis grundsätzlich viel Zustimmung. In der Erhebung des *Instituts für den öffentlichen Sektor* hielten 89% der befragten Kommunalverwaltungen diese Form der Steuerung für sehr zweckmäßig bzw. zweckmäßig. Demgegenüber hatten aber nur 13% der Befragten die ergebnisorientierte Steuerung mit Zielen und Leistungsmessung voll umgesetzt und weitere 59% nur teilweise.²⁵³ Es ist zu vermuten, dass der Befund für das Beteiligungsmanagement nicht wesentlich besser ausfallen wird.

„Ergebnisse“ („Produkte“, „Leistungen“, „Maßnahmen“, „Output“) sind allerdings nur Begriffe für „vorgelagerte Handlungsstufen, die zur Erreichung einer Wirkung beitragen können.“²⁵⁴ Deshalb sind Steuerungskonzepte, die sich auf die Ergebnisse beschränken, unvollständig. **Der „Endzweck von Verwaltungshandeln sind stets die Wirkungen desselben.“**²⁵⁵ – bzw. sollten es sein. „Dieses bewusste Erzeugen von Wirkungen durch die Erstellung von Leistungsergebnissen ist“, worauf *Reichard*

²⁴⁶ Die Bedeutung der Verwaltungskultur (Organisationskultur) als Ansatzpunkt für Veränderungen wird zunehmend erkannt; zum Inhalt, aber auch zu den Schwierigkeiten, sie zu verändern, vgl. KGSt⁶-Bericht Nr. 8/2020. Vgl. auch unten Abschnitt 4.2.

²⁴⁷ Reichard (2007c), S. 78

²⁴⁸ So z. B. die Forderung von Eckert (1979), S. 69, zitiert bei Schuppert (1982), S. 12.

²⁴⁹ In der Praxis dominiert eher Skepsis. Auf die Frage „Flächendeckende hierarchische Zielsysteme sind dezentralen Zielsystemen vorzuziehen“ antworteten 26% mit „überhaupt nicht/kaum“, 64% mit „teilweise“ und 10% mit „weitestgehend/voll und ganz“; vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2016a), S. 16, Abb. 11.

²⁵⁰ Vgl. auch das Beispiel von Eichhorn (2001) für ein Zielsystem von Stadtentsorgungsbetrieben und seine Aussage (Zitat S. 120, Hervorhebung M.R.): „Diese vielfältigen Ziele in einem eindimensionalen Zielsystem zusammenzuführen, ist **nicht** möglich. ... Deshalb muss man auf eine rechnerische Verknüpfung verzichten und sich um eine **sachlogische Systematik** bemühen.“ Vgl. auch Greiling/Schäfer/Theuvsen (2019), S. 306 ff.

²⁵¹ Vgl. Schuppert (1982), S. 13. Vgl. auch Brüggemeier (2004), S. 379: „Die von einem System zu lösenden Probleme könnten niemals in einem konsistenten Zielsystem zum Ausdruck gebracht werden.“

²⁵² Vgl. Jann (2019), S. 5 f.

²⁵³ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2016a), S. 22, Abb. 18. Zum Stand der Zielsteuerung vgl. auch Abel/Jarick/Plazek (2011), S. 20: „Die Steuerung über Sachgrößen ist noch wenig verbreitet und wird meistens nur dort durchgeführt, wo solche Ziele ohne größeren Aufwand formuliert werden können.“

²⁵⁴ Reichard (2007b), S. 4. Zum (nicht einheitlich benutzten) Begriff „Wirkung“ vgl. z. B. Plazek/Schuster (2015), S. 22, Abb. 1.

²⁵⁵ Reichard (2007b), S. 6 (Hervorhebung M.R.). Ebenso Schedler/Proeller (2011), S. 78: „Denn die Leistungsorientierung ist konzeptionell gesehen lediglich eine Art „Zwischenstufe“ auf dem Weg zur Wirkungsorientierung.“

auch hinweist,²⁵⁶ „ein Spezifikum des öffentlichen Sektors“ und unterscheidet ihn von privaten Unternehmen, für die primär der Produktabsatz und die damit verbundenen Erlöse im Vordergrund stehen. Reichard verdeutlicht seine Ausführungen durch folgendes Beispiel: „das Wirkungsziel „Verringerung von Verkehrsunfällen“ kann durch verschiedene Maßnahmen der Verkehrsberuhigung und der polizeilichen Überwachung erzielt werden – der Verringerungseffekt ist hier das Entscheidende.“²⁵⁷ Für das Beteiligungsmanagement ergibt sich daraus die Konsequenz, das „Denken in Leistungen (Produkten, Zielen)“ zu einem „Denken in Wirkungen“ zu erweitern.

So überzeugend das Konzept der Wirkungsorientierung im Verwaltungsmanagement auch ist,²⁵⁸ die Umsetzung steckt noch in den Anfängen. „Obwohl der Wirkungsgedanke seit Beginn des NPM zumindest auf rhetorischer Ebene eine große Rolle spielt, ist dieses Thema im praktischen Verwaltungsmanagement weiterhin randständig.“²⁵⁹ Die vorliegenden (wenigen) empirischen Hinweise auf die Praxis von Wirkungszielen stützen diese Feststellung. Nach der arf-Umsetzungsstudie zum Deutschen Corporate Governance-Musterkodex wurden die im D-PCGM geforderten Wirkungsziele²⁶⁰ in keiner der befragten Großstädte angewandt.²⁶¹ Plazek/Schuster nennen eine Reihe von Kommunen, die Wirkungsorientierung in unterschiedlicher Intensität anwenden.²⁶² Und für die Schweiz, die im deutschen Sprachraum die meiste Erfahrung mit Wirkungsorientierung hat, stellt Proeller fest: „die Wirkungsebene ist nur vereinzelt – und dann meist über Zufriedenheitskennzahlen – erfasst“.²⁶³ In jedem Fall dürften es nur Einzelfälle sein. Allerdings scheint auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Wirkungszielen und ein „Denken in Wirkungen“ noch nicht sonderlich ausgeprägt zu sein: „Die Frage nach den gewünschten Wirkungen wird in den Kommunen viel zu selten gestellt.“²⁶⁴ Dieses wenig befriedigende Bild bezüglich der Wirkungsorientierung im Verwaltungsmanagement ist wegen des noch bestehenden Forschungsbedarfs, vor allem aber auch wegen des Umsetzungsbedarfs erklärbar. Außerdem verlangen die GemO/GemHVO nur allgemein die Formulierung von „Zielen“. Ob die Kommunen Output- oder Wirkungsziele festlegen, bleibt ihnen freigestellt.²⁶⁵ Bei der Formulierung von messbaren Wirkungszielen sind vor allem zwei Schwierigkeiten zu überwinden:²⁶⁶

- die Messung von Wirkungen. Diese ist häufig nur über Indikatoren möglich, ggf. auch nur über Evaluationen.²⁶⁷ Oft sind auch Wirkungen „erst langfristig erkennbar (sind), was ihre Messung und Erfassung zusätzlich erschwert.“²⁶⁸
- das Erkennen der Ursache-Wirkungsbeziehungen in den Wirkungsketten.

²⁵⁶ Reichard (2007b), S. 4. Vgl. auch Bouckaert (2006), S. 120, auf den sich Reichard bezieht.

²⁵⁷ Reichard (2007b), S. 4.

²⁵⁸ Vgl. z. B. Schuster (2017). Zur Wirkungssteuerung allgemein vgl. Schedler (1995); Buschor (1993b), S. 236 ff.; Buschor (1993a); Wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Unternehmen und Verwaltungen“ (1993); Brüggemeier (2004); Proeller (2006); Schedler/Proeller (2011); Schneider (2015); Plazek/Schuster (2015); KGSt-Bericht Nr. 9/2019. Vgl. auch die Literatur zum „Performance Management“.

²⁵⁹ Reichard (2007b), S. 3.

²⁶⁰ Vgl. D-PCGM (2021), Rz. 13.

²⁶¹ Vgl. arf (2020), S. 39 und S. 42.

²⁶² Vgl. Plazek/Schuster (2015), S. 23. Vgl. auch die Nachweise bei Hinz (2017b), S. 107 f.; KGSt[®]-Bericht Nr. 9/2019, S. 3: „wenige praktische Erfahrungen“; Kroll/Meier (2014), S. 141, Abb. 3: die Gruppe der Nichtnutzer von Wirkungskennzahlen war größer als die Gruppe der Nutzer.

²⁶³ Proeller (2007), S. 48.

²⁶⁴ KGSt[®]-Bericht Nr. 9/2019, S. 7. Vgl. auch Hinz (2017b), S. 107, dass nur 10,2% von befragten Entscheidungsträgern die Verbesserung der Wirkungsorientierung als zentrale Herausforderung der nächsten fünf Jahre ansahen.

²⁶⁵ Vgl. den Hinweis von Plazek/Schuster (2015), S. 24. In den Handreichungen zum NKF in NRW wird z. B. der Begriff „Wirkungsziel“ nicht verwendet, vgl. Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen (2016). Dagegen haben sich im Bund die Eigentümerstrategie und die Unternehmensstrategie der Beteiligung an den Wirkungszielen auszurichten, vgl. BMF (2020b), S. 31.

²⁶⁶ Vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 78 ff.; Reichard (2007b), S. 8 f. Nach Proeller (2006), S. 157, liegt die Grundproblematik von Wirkungsindikatoren „insbesondere in den sehr komplexen Wirkungszusammenhängen, zeitlichen Verzögerungen und in den Kosten der Erhebung“.

²⁶⁷ Zur Messproblematik vgl. Macsenaere (o.J.); Arnold/Mascenaere (2018); Brüggemeier (2004), S. 382; Schedler/Proeller (2011), S. 77 ff.; Hinz (2017b); Bewerten und Bewertet-Werden (2014). Zur Kritik an geltenden Bewertungssystemen vgl. auch Hill (2012), S. 228 ff.

²⁶⁸ Schedler/Proeller (2011), S. 78. Vgl. auch KGSt[®]-Bericht Nr. 9/2019, S. 7, mit Beispielen für einen längerfristigen Horizont.

Wünschenswert wären deshalb einerseits vermehrte Forschungsanstrengungen²⁶⁹ und andererseits vielfältige Anwendungsbeispiele in der Praxis, die auch publiziert werden,²⁷⁰ um andere Kommunen an den Erfahrungen teilnehmen zu lassen.²⁷¹ Der notwendige Know-how-Aufbau in den Kommunen wird dadurch gefördert. Das Beteiligungsmanagement könnte hier entsprechende Impulse geben, wenn es selbst das „Denken in Wirkungen“ praktiziert und z. B. Wirkungsziele in die Zielbildungsprozesse einbringt. Auch könnte die Berichterstattung des Beteiligungscontrollings entsprechend erweitert werden,²⁷² indem entweder auf fehlende Wirkungsziele hingewiesen wird (um Bewusstsein zu schaffen) oder die gemessene Zielerreichung kommentiert wird.²⁷³ Wirkungsorientierte Steuerung ist ein „kontinuierlicher Lern- und Entwicklungsprozess“.²⁷⁴ Die KGSt hat mit ihrem Bericht 9/2019 eine Umsetzungshilfe für die wirkungsorientierte Steuerung zur Verfügung gestellt.²⁷⁵ Mit der Wirkungsorientierung wird die strategische Steuerung einer Kommune durch die Politik verstärkt. Denn die Festlegung von Wirkungszielen verlangt politische Entscheidungen.²⁷⁶ Allerdings sollte auch klar gesehen werden, dass das „Denken in Wirkungen“, um erfolgreich zu sein, mit einem Kulturwandel verbunden ist. „Die berufliche Arbeit würde mit Sicherheit um einiges komplizierter und anspruchsvoller werden.“²⁷⁷ Allerdings konzentrieren sich die politischen Auseinandersetzungen auch stärker als früher darauf, „welche gewollten und ungewollten Wirkungen die Maßnahmen entfalten und ob diese in einem guten Verhältnis zu den finanziellen Kosten stehen. Das Wirkungsbewusstsein führt also zu einer Versachlichung der Debatte.“²⁷⁸

3.3.7 Dysfunktionale Wirkungen (nicht-intendierte Wirkungen; Nebenwirkungen)

Mit Wirkungszielen stehen die dysfunktionalen Wirkungen in einem engen Zusammenhang. Es ist keineswegs sicher, dass die geplanten politischen Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Die verwandten Maßnahmen können gänzlich wirkungslos bleiben oder führen nur zu einer partiellen Zielerreichung oder können sogar dysfunktionale Nebenwirkungen entfalten. Dies hat die Erfahrung immer wieder gezeigt.²⁷⁹ Ein deutliches Beispiel für dysfunktionale Wirkungen ist die (angeblich) leistungssteigernde Bezahlung der Vorstände in den börsennotierten Unternehmen, insbesondere durch Aktienoptionen, seit Ende der 80er Jahre. Sie hat vor allem zu einem kurzfristigen Denken und einer Zerstörung von intrinsischer Motivation geführt. Ob die leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst (nur) leistungssteigernde Wirkungen ausgelöst hat, dürfte ebenfalls sehr zwei-

²⁶⁹ Der Forschungsbedarf ist hoch, vgl. Richter, M. (2013), S. 42. In der Schweiz wird die sog. „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ schon seit den 90iger Jahren umgesetzt; vgl. insbesondere Schedler (1995); Proeller (2007); Schedler/Proeller (2011); in Österreich seit 2013, vgl. Schuster (2017), S. 73 f.

²⁷⁰ Vgl. auch die Beispiele im Anhang von KGSt[®]-Bericht Nr. 9/2019, S. 40 ff.

²⁷¹ Vgl. arf (2020), S. 39 und S. 42; vgl. auch die Empfehlung zu einem Pilotprojekt zur Umsetzung von Wirkungs- und Nachhaltigkeitszielen (S.40).

²⁷² So fordert z. B. Katz (2017), S. 116: „Leistungs- und Wirkungsberichte“.

²⁷³ Vgl. auch die Feststellung von Proeller (2007), S. 43 (Hervorhebung M.R.) zum Stand der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz (ca 15 Jahren nach Einführung in der Schweiz): „Auch in der Schweiz wird nicht ausschließlich über Wirkungen gesteuert, mit verschiedenen integrierten und pragmatischen Ansätzen ist es aber gelungen, **eine wirkungsorientierte Denkhaltung zu verankern.**“

²⁷⁴ KGSt[®]-Bericht Nr. 9/2019, S. 3. Vgl. auch Schneider (2015), S. 38 ff.

²⁷⁵ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 9/2019; vgl. auch KGSt[®]-Materialien Nr. 1/2007. Die Wirkungsorientierung wird bereits im KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2001, S. 20 ff., angesprochen: „Es gilt nicht nur Produkte anzubieten und vorzuhalten, sondern Wirkung zu erzielen.“ (Zitat S. 20).

²⁷⁶ Hinz (2017a), S. 10: „über Wirkungen (kann) nur politisch entschieden werden.“

²⁷⁷ Fisch (2002b), S. 567.

²⁷⁸ Specht/Streif (2019), S. 124.

²⁷⁹ Vgl. z.T. wörtlich Richter, M. (2013), S. 41. Vgl. auch den Hinweis von Reichard (2007b), S. 4, auf „nicht-intendierte“ Wirkungen. Vgl. weiterhin Brüggemeier (2004), S. 378. Vgl. auch die Hinweise von Theuvsen (2001), S. 193, dass bei Zielvorgaben „sich alle Anstrengungen auf die Erreichung der gemessenen Ziele konzentrieren, nicht durch Indikatoren erfasste Sachverhalte aber vernachlässigt werden“, und dass die Kompatibilität mit den Zielen der steuernden Organisationseinheit und die Operationalität (Messbarkeit) der Ziele in einem konfliktären Verhältnis zueinanderstehen (a. a. O., S. 203).

felhaft sein. So weist *Hill* z.B. darauf hin, dass leistungsorientierte Vergütungen „die intrinsische Motivation auslöschen und sogar die Leistung insgesamt schmälern können.“²⁸⁰

Nach *Macsenaere* sind Nebenwirkungen sogar „oft bedeutender als intendierte Wirkungen“. Er hält deshalb das Erfassen der intendierten Wirkungen **und** der Nebenwirkungen für notwendig.²⁸¹ Das Beteiligungsmanagement sollte deshalb bereits im Planungsstadium versuchen, potentielle dysfunktionale Auswirkungen zu erkennen. In jedem Fall ist es seine – höchst anspruchsvolle – Aufgabe, im Beteiligungscontrolling darauf zu achten, ob dysfunktionale Wirkungen auftreten können bzw. aufgetreten sind.²⁸²

3.4 Bindung der Vertreter der Kommune in Organen der Beteiligungen an den von der Kommune definierten/ konkretisierten öffentlichen Zweck

3.4.1 Problemstellung

Gestützt auf Befragungsergebnisse stellen *Bremeier/Brinkmann/Kilian* fest: „Aufsichtsräte fühlen sich, was die Gesetzeslage fordert, stärker dem Unternehmen als der Kommune verpflichtet.“²⁸³ Die gleiche Beobachtung machte *Papenfuß* in seiner Interviewstudie, nämlich „dass der Aufsichtsrat dem Unternehmenswohl verpflichtet sei und bei wichtigen Entscheidungen teilweise ein strukturell anderes Interesse als die öffentliche Hand als Gesellschafter vertreten müsse.“²⁸⁴ Auch in der Literatur wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass im Zweifel das Unternehmensinteresse Vorrang vor den Interessen der Kommune haben müsse. So stellt z.B. *Ade* fest: „Die Mitglieder des Aufsichtsrats haben sich **ausschließlich vom Unternehmensinteresse** leiten zu lassen.“ Und weiter: Sie haben „**allein den Vorteil des Unternehmens** zu wahren und Schaden von ihm abzuwehren.“²⁸⁵ Ähnlich wird im KGSt®-Bericht Nr. 3/2012 formuliert: „Die Aufsichtsräte der öffentlichen Kapitalgesellschaften sind dem Unternehmensinteresse verpflichtet und müssen bei ihrer Tätigkeit gesellschaftsrechtliche Pflichtenbindungen beachten; das gilt auch dann, wenn sie als Amtswalter der Gebietskörperschaft entsandt worden sind.“²⁸⁶ Auch in Schulungsmaterialien für kommunale Aufsichtsräte wird der Vorrang des Unternehmensinteresses betont: „Im Gesellschaftsrecht gilt der nahezu unbestrittene Grundsatz....Alle Aufsichtsratsmitglieder sind demnach **allein dem Unternehmensinteresse** verpflichtet“²⁸⁷. Schließlich geht der Deutsche Public Governance-Musterkodex vom Vorrang des Unternehmensinteresses vor den Interessen der entsendenden Gebietskörperschaft aus. Zu beachten ist, dass dieser Vorrang als Muss-Vorschrift ausgestaltet ist, während die Beachtung der Beschlüsse des politisch zuständigen Gremiums nur eine Soll-Vorschrift sind.²⁸⁸

²⁸⁰ Hill (2012), S. 229 f.

²⁸¹ Macsenaere (o.J.), Folie 9.

²⁸² Vgl. auch Luhmann (2000), S. 271: „Es gehört deshalb zur Aufgabe der programmierenden Stellen, die Zweck/Mittel-Verschiebung laufend auf ihre Nebeneffekte hin zu überwachen und gegebenenfalls mit Änderungen oder Ergänzungen des Programms auf unbeabsichtigte Fehlentwicklungen zu reagieren.“; Edeling/Lieske/Rogas/Sitter/Stölting/Wagner (2001b), S. 26.

²⁸³ Bremeier/Brinkmann/Kilian (2006) S. 88.

²⁸⁴ Papenfuß (2013), S. 66. Zur Empirie vgl. auch Institut für den öffentlichen Sektor (2009), S. 8.

²⁸⁵ Ade, Klaus (2005a), S. 135 und S. 136 (Hervorhebung M.R.).

²⁸⁶ KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 23.

²⁸⁷ SIKOSA (2014), S. 10 (Hervorhebung M.R.).

²⁸⁸ Vgl. D-PCGM (2021), insbesondere Rz.73 und passim.

Diese Beobachtungen und Stellungnahmen dürften ein repräsentatives Bild von der Kommunalpraxis zeichnen. Offen bleibt, welche Konflikte sich dahinter verbergen. Wegen der größeren Nähe der Beteiligungen zu Markt und Wettbewerb und der dortigen Dominanz von Finanzziele lässt sich vermuten, dass die Konflikte sich primär auf den Stellenwert der Finanzziele im Vergleich zu den Sachzielen beziehen.

Dieses Ergebnis ist m.E. unbefriedigend. In der Literatur wird es ebenfalls als unbefriedigend empfunden, dass die von der Kommune gewählten bzw. entsandten Vertreter in Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat sich entgegen dem Willen von Gemeinderat (und seiner beauftragten Verwaltung) entscheiden können, obwohl diese – durch Wahlen legitimiert – das Gemeinwohl vertreten. Im Folgenden soll deshalb untersucht werden,

- was unter dem (schillernden) Begriff des „Unternehmensinteresses“ zu verstehen ist; in der Literatur zum Beteiligungsmanagement wird lediglich auf das Unternehmensinteresse verwiesen, ohne den Inhalt zu verdeutlichen; und
- ob das Unternehmensinteresse Vorrang vor den Interessen der Kommune hat, d.h. ob dieses Ergebnis auf Grund der Rechtslage zwingend ist (es „die Gesetzeslage fordert“).

Unstrittig ist der Bedarf für eine Auslegungshilfe bzw. für eine „Richtschnur für das Handeln der Leitungsorgane“.²⁸⁹ Denn immer wieder wird es für die Vertreter der Kommune in Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat (und auch für die Geschäftsführung) Zweifelsfragen geben, wie zu entscheiden ist.

Zu beachten ist, dass die Frage, welche Interessen im Konfliktfall Vorrang haben, auch bedeutsam ist

- für den Umfang der Verschwiegenheit der Vertreter der Kommune in den Gesellschaftsorganen gegenüber der Kommune sowie
- für den Umfang der Weisungsrechte der Kommune gegenüber ihren Vertretern in den Gesellschaftsorganen.

3.4.2 Die Diskussion in Literatur und Rechtsprechung

Die Diskussion um das Unternehmensinteresse²⁹⁰ hat eine sehr lange Tradition. Sie reicht bis in das 19. Jahrhundert zurück.²⁹¹ Seit den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts bis in die 70er Jahre wurde dann häufig die These vom „Unternehmen an sich“ vertreten.²⁹² Kernproblem dieser Auseinandersetzungen war die Frage, ob das Unternehmen einen von seinen Gesellschaftern unabhängigen Eigenwert habe. „Die Theorie vom ‚Unternehmen an sich‘ machte die AG als solche zum Gegenstand des Schutzes und normierte somit einen rechtsschutzbedürftigen, wirtschaftlichen Selbstzweck der Gesellschaft“²⁹³ mit eigenen Interessen. Diese „Theorie“ wurde vielfach kritisiert. „Ein selbständiges Interesse des Unternehmens ist jedoch ein Unding. Eine Organisation hat keinen Eigenwert; sie ist nur Mittel zum Zweck. Interessen sind notwendig personenbezogen.“²⁹⁴ Nach der ausführlichen Kritik, die diese Theorie erfahren hat,²⁹⁵ wird ein **selbständiges** Interesse der Unternehmung kaum noch vertreten, findet sich aber nach wie vor versteckt in manchen späteren Aussagen.²⁹⁶

²⁸⁹ Krämer (2002), S. 45. Vgl. auch Metten (2010), S. 57: „Erforderlich ist daher eine übergeordnete Leitmaxime“.

²⁹⁰ Verwandte/ synonyme Begriffe: Interesse des „Unternehmens an sich“, Unternehmenswohl, Gesellschaftsinteresse, Gesellschafterinteresse.

²⁹¹ Vgl. Krämer (2002), S. 32; Riechers (1996), S. 4 f.

²⁹² Zu dieser „Theorie“ vgl. Richter, M. (1975), S. 9 ff. m.w.N.; Riechers (1996); Brinkmann (1983), S. 17 ff.; Jürgenmeyer (1984), S. 52 ff.; Teubner (1985).

²⁹³ Fischer (1955), S. 103 f., zitiert bei Richter, M. (1975), S. 9 (im Original z.T. hervorgehoben).

²⁹⁴ Richter, M. (1975), S. 9 f.; vgl. auch S. 10 ff. zu den vier Bedeutungen, die dem Begriff in der Diskussion um das „Unternehmen an sich“ beigemessen worden sind. Auch Jürgenmeyer (1984), S. 140, stellt explizit fest, dass nur Menschen Interessen haben können. Vgl. auch Reiner (2011), S. 464; Metten (2010), S. 65 ff.

²⁹⁵ Nach Teubner (1985), S. 470, gehört der Begriff in das „Gruselkabinett der Rechtsfiguren“; er verweist auch auf Flume (1983), S. 38, der diese Theorie als „Ideologie“ bezeichnet hat.

²⁹⁶ Vgl. z. B. Altmeppen (2011a), S. 5, für die AG.

Der Begriff des Unternehmensinteresses verblieb in der rechtswissenschaftlichen Diskussion als ein weiterhin oft behandeltes, aber auch kontroverses Thema.²⁹⁷ Im Vordergrund stehen aktuell die Haftung der Organmitglieder, wenn sie nicht im Unternehmensinteresse handeln, sowie die Auswirkungen der Corporate Governance, der Nachhaltigkeit und der sozialen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility).²⁹⁸ In der Diskussion wird häufig zwischen dem Unternehmensinteresse, dem Gesellschaftsinteresse und dem Gesellschafterinteresse unterschieden.²⁹⁹ Als **Gesellschaftsinteresse** wird das wohlverstandene Gesamtinteresse aller Gesellschafter verstanden. Es ist nicht identisch mit den Gesellschafterinteressen. Im Konfliktfall zwischen den individuellen Interessen einzelner Gesellschafter und dem Gesellschaftsinteresse ist stets zugunsten des gemeinsamen Gesamtinteresses aller Gesellschafter zu entscheiden.³⁰⁰ Inhaltlich wird das Gesellschaftsinteresse durch den Gesellschaftszweck und den Unternehmensgegenstand sowie die daraus abgeleiteten Sach- und Formalziele bestimmt. Üblicherweise wird – losgelöst von den einzelnen Gesellschafterinteressen – die langfristige Gewinnmaximierung unterstellt, „sofern in der Satzung nichts anders festgeschrieben“, worauf *Metten* zu Recht hinweist³⁰¹, d. h. nicht nur öffentliche, sondern auch privatwirtschaftliche Unternehmen können/dürfen auch andere Ziele als Gewinnziele verfolgen.

Mit seiner monistischen Orientierung nur an den Gesellschaftern wurde das Gesellschaftsinteresse schon seit längerem als zu eng empfunden. Mit der Fortentwicklung des Gesellschaftsrechts seit den 70er Jahren zu einem umfassenderen Unternehmensrecht wurde es durch die interessenpluralistische Handlungsmaxime des **Unternehmensinteresses** ersetzt.³⁰² Literatur und Rechtsprechung sehen es „als das von den Interessen, die in der Gesellschaft und ihrem Unternehmen zusammenreffen, **maßgebliche Interesse**“³⁰³ an.

Der Vorrang des Unternehmensinteresses entspricht ständiger Rechtsprechung von BGH und BVerfG.³⁰⁴ Nach h.M. wird das Unternehmensinteresse aus den Interessen der Beteiligten abgeleitet,³⁰⁵ wobei der Kreis der Beteiligten („Stakeholder“) sehr weit gezogen wird. Er umfasst typischerweise Gesellschafter, Arbeitnehmer, Gläubiger und die Allgemeinheit (Gemeinwohl, öffentliches Interesse).³⁰⁶ Begründet wird die Handlungsmaxime des Unternehmensinteresses vor allem mit der Entstehungsgeschichte des Aktiengesetzes 1965 und von § 76 Abs. 1 AktG sowie mit der Sozialbindung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG.³⁰⁷ Ihre Grundlage findet sie auch in der verhaltenswissenschaftlichen Koalitionstheorie, die auf *Cyert/March* zurückgeht.³⁰⁸ Diese geht davon aus, dass eine Koalition nur solange Bestand hat, „wie sie ihren Mitgliedern und potentiellen Teilnehmern Leistungen bietet, die deren Zielvorstellungen entsprechen.“³⁰⁹

²⁹⁷ Vgl. Brinckmann (1983); Jürgenmeyer (1984; Teubner (1985); Salm (1986); Riechers (1996); Spindler (2008); Hoffmann (2010); Metten (2010); Reiner (2011); Schubert (2020).

²⁹⁸ Vgl. Krämer (2002), S. 1 ff.; Schubert (2020), S. 17 ff.

²⁹⁹ Die Begriffe werden nicht einheitlich benutzt. Der BGH verwendet z. B. die Begriffe Unternehmensinteresse und Gesellschaftsinteresse wahlweise, ohne sie zu definieren bzw. sie voneinander abzugrenzen; vgl. Metten (2010), S. 77.

³⁰⁰ Vgl. Metten (2010), S. 70; Krämer (2002), S. 33.

³⁰¹ Metten (2010), S. 76.

³⁰² Vgl. Metten (2010), S. 76.

³⁰³ Krämer (2002), S. 11 (Hervorhebung M.R.).

³⁰⁴ Vgl. Metten (2010), S. 97 ff.; vgl. z. B. BGH, Urteil vom 21.4.1997, S. 255: „allein dem Unternehmenswohl verpflichtet“. Vgl. auch Lutter (2006), S. 150 FN 15: „Der Vorrang des Unternehmensinteresses wird nicht ernsthaft in Zweifel gezogen“.

³⁰⁵ Vgl. z. B. Krämer (2002), S. 95.

³⁰⁶ Zu den Allgemeininteressen können auch die neueren Entwicklungen wie Diversität, Nachhaltigkeit und Corporate Social Responsibility (CSR) gerechnet werden; vgl. dazu z. B. Reiner (2011); Schubert (2020), S. 52 ff. und S. 105 ff.

³⁰⁷ Vgl. Metten (2010), S. 79 ff. m.w.N. Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 23.4.1974, S. 132 (Leitsatz 1): der Gesetzgeber muss „der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums und dem Gebot sozialgerechter Nutzung gleichermaßen Rechnung tragen.“

³⁰⁸ Vgl. Cyert / March (1995) (1. Aufl. 1963).

³⁰⁹ Richter, M. (1975), S. 15.

Das Unternehmensinteresse ist dabei kein „unverbindlicher Leitgedanke“³¹⁰ sondern **verbindlicher Verhaltensmaßstab**. Die Handlungsmaxime richtet sich primär an Geschäftsführung und Aufsichtsrat. Sie bindet in gleicher Weise aber auch die Gesellschafter. Sie verpflichtet diese zur Rücksichtnahme auf die Nichteigentümer, d. h. die übrigen Stakeholder.³¹¹ Die Sozialbindung des Eigentums in Art. 14 Abs. 2 GG stellt nämlich „eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers“³¹² dar. Sie ist weder eine bloße ethische Verpflichtung noch ein unverbindlicher Programmsatz oder lediglich ein Appell an den Gesetzgeber, ggf. konkrete Schutzgesetze zu erlassen. Die Handlungsmaxime Unternehmensinteresse ist auch nicht einschränkbar. Auch Kommunen sind als Gesellschafter an das Unternehmensinteresse gebunden. Auch sie sind verpflichtet, die Interessen aller Stakeholder ausgewogen zu berücksichtigen.³¹³ Für Kommunen ist dies allerdings nichts Neues. Sie sind schon immer dem Gemeinwohl verpflichtet – und wenn man versucht, dieses zu konkretisieren, kommt man zu dem gleichen Ergebnis.

3.4.3 Konkretisierung des Unternehmensinteresses

Das Unternehmensinteresse ist allerdings schwer zu konkretisieren. Insofern bleibt ein großer Ermessenspielraum, der ausgefüllt werden muss. Das Unternehmensinteresse ist „weder mit dem Interesse der Aktionäre noch denen der Arbeitnehmer, weder mit dem der Vertragspartner noch mit dem der Region oder Allgemeinheit identisch, sondern ist das Ergebnis einer Abwägung der verschiedenen betroffenen Individualinteressen im Einzelfall“.³¹⁴ Es kann nicht vorausgesetzt werden, sondern muss „erst im politischen Aushandlungsprozeß gefunden werden“.³¹⁵ Seine Grenze findet das Ermessen in jedem Fall im Missbrauch, wenn nämlich schutzwürdige und schutzbedürftige Interessen von Stakeholdern verletzt werden. Hierzu gehört in jedem Fall die Bestandsgefährdung. Denn im Insolvenzfall werden in aller Regel die Interessen aller Stakeholder verletzt.³¹⁶

3.4.4 Zuständigkeit für die Konkretisierung des Unternehmensinteresses

Die Frage ist nun, wer dazu befugt ist, den großen Ermessensspielraum auszufüllen:

- Die Geschäftsführung, die die Gesellschaft im Rechtsverkehr vertritt (§ 35 Abs. 1 GmbHG, § 78 Abs. 1 AktG), oder
- der Aufsichtsrat/ die Gesellschafterversammlung, die für die Gesellschafter in wichtigen Fragen Beschlüsse fassen und die Geschäftsführung beaufsichtigen und beraten, oder
- die Gesellschafter selbst?

Grundsätzlich ist es Aufgabe der Geschäftsführung, das Unternehmensinteresse zu konkretisieren. Denn die rechtliche Verselbständigung wurde gerade wegen der Vorteile einer größeren unternehmerischen Freiheit gewählt. Dies schließt allerdings nicht aus, dass ihr Ermessen gebunden wird, z. B. durch explizite Weisungen gemäß § 37 Abs. 1 GmbHG.

³¹⁰ Metten (2010), S. 101, mit Verweis auf BGH, Urteil vom 21.12.2005, S. 338.

³¹¹ Vgl. Metten (2010), S. 82. Der Shareholder Value mit seinem einseitigen Anteilseignerbezug ist mit dem interessenpluralistischen Verständnis des Unternehmensinteresses nicht vereinbar; gegen den Shareholder Value-Ansatz vgl. z. B. Forstmoser (2006), S. 57 ff.; Spindler (2008), S. 13 ff.; Metten (2010), S. 155 ff.; Schubert (2020), S. 36 ff.; Reiner (2011).

³¹² So BVerfG, Beschluss vom 12.1.1967, S. 83, zitiert bei Metten (2010), S. 83 f. m.w.N.

³¹³ Vgl. Spindler (2008), S. 9: „ohne dass eine Gruppe das Präjudiz hätte“.

³¹⁴ Potthoff (1994), S. 322, mit Verweis auf die höchstrichterliche Rechtsprechung, zitiert auch von Edeling (1998), S. 143. Die einzelfallspezifische Ermittlung des Unternehmensinteresses wird auch von Metten (2010), S. 345 Ziff. 7, betont.

³¹⁵ Edeling (1998), S. 143.

³¹⁶ Der BGH wendet sich in seinem Mannesmann-Urteil vom 21.12.2005, S. 338, ausdrücklich gegen die Auffassung, „das Unternehmensinteresse führe nur im Falle der Gefährdung von Bestand und Rentabilität des Unternehmens zu bestimmten Handlungsge- und -verboten“; vielmehr sah er in einer nachträglichen Sonderzahlung an ein Vorstandsmitglied, die dem Unternehmen keinen zukunftsbezogenen Nutzen bringt, eine treuepflichtwidrige Schädigung des anvertrauten Gesellschaftsvermögens; vgl. BGH, Urteil vom 21.12.2005, S. 331 f. = Leitsatz 1.

Auffällig an der Diskussion um das Unternehmensinteresse ist, wie wenig der Gesellschaftsvertrag berücksichtigt wird. Offensichtlich wird davon ausgegangen, dass die Gesellschafter **immer** nur den vom Gesetz unterstellten **typischen** Gesellschaftszweck verfolgen, d. h. die Gewinnerzielung in seinen unterschiedlichen Ausprägungen: Gewinnmaximierung, nachhaltiger Gewinn, angemessener Gewinn, kurz- und langfristiger Gewinn, Rentabilität, Shareholder Value (Marktwertmaximierung). Der Deutsche Corporate Governance Kodex spricht in seiner Präambel allgemeiner von „nachhaltige Wertschöpfung“ und setzt den Bestand des Unternehmens und die nachhaltige Wertschöpfung mit „Unternehmensinteresse“ gleich.³¹⁷

Dabei wird übersehen, dass **Satzungsfreiheit** besteht, d. h. die Gesellschafter sind frei, im Gesellschaftsvertrag Ziele festzuschreiben, die von dem typischen Gesellschaftszweck abweichen können.³¹⁸ Dies gilt in gleicher Weise für die GmbH wie für die Aktiengesellschaft.³¹⁹ Schließlich können GmbHs und auch AGs (z. B.) zu gemeinnützigen Zwecken gegründet werden, z. B. als gGmbH (§ 4 Satz 2 GmbHG). Dies gilt insbesondere auch für kommunale Unternehmen, für die Sachziele und nicht Gewinnziele im Vordergrund stehen müssen. Schließlich dürfen Kommunen Unternehmen ausschließlich zum Zwecke der Gewinnerzielung überhaupt nicht gründen (vgl. oben Abschnitt 2.3). Dagegen darf ein kommunales Unternehmen auch dann gegründet werden, wenn es auf Dauer defizitär sein wird (wie z. B. der ÖPNV). Es muss nur sichergestellt sein, dass die Verluste durch entsprechende Zuschüsse u.ä. ausgeglichen werden. Lediglich der Bestand des Unternehmens darf nicht gefährdet werden, d. h. das Insolvenzrisiko muss ausgeschlossen sein – mehr „Gewinnerzielung“ wird von der Rechtsordnung nicht verlangt. Eine Insolvenzgefahr besteht z. B. in aller Regel dann nicht mehr, wenn das Unternehmen im Durchschnitt und auf Dauer „eine schwarze Null“ schreibt. Vor diesem Hintergrund ist der häufige Hinweis in der Literatur auf „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG)³²⁰ zumindest missverständlich – wenn man es vorsichtig formulieren will – bzw. in dieser Einzelfrage m. E. eindeutig falsch – um es deutlich auszusprechen.³²¹ **Jedes** Unternehmen darf andere Ziele als Gewinnziele verfolgen.³²² Dies lässt das Gesellschaftsrecht uneingeschränkt zu. Es ist kein Sonderrecht für Kommunen, für das Bundesrecht Vorrang hätte! Es bedarf deshalb auch keiner Begründung mit einer Sonderstellung kommunaler Unternehmen, gestützt auf Art. 28 Abs. 2 GG und ihrer Bindung an das Gemeinwohl.³²³ Lediglich das Insolvenzrisiko muss ausgeschlossen bleiben; weiterhin dürfe andere, vom Gesetzgeber als schutzwürdig definierte Interessen nicht verletzt werden. „Die Gesellschafter dürfen ihr Unternehmen sogar ‚schädigen‘ – allerdings nur solange es nicht zu Rechtsverstößen wie einer missbräuchlichen Beeinträchtigung des im Gläubigerinteresse zweckgebundenen Vermögens kommt.“³²⁴

³¹⁷ Vgl. DCGK (2019a), S. 2.

³¹⁸ Dies gilt uneingeschränkt für den Gründungszeitpunkt. Ob eine spätere Änderung des Gesellschaftszwecks Einstimmigkeit oder nur die übliche drei Viertel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen verlangt (§ 53 Abs. 2 GmbHG), braucht hier nicht weiter vertieft zu werden. Vgl. auch Altmeppen (2011), S. 7: „In Wirklichkeit ist die GmbH – grundlegend anders als die AG – keine echte ‚Körperschaft‘. Materiell ist die GmbH, die nur um der Haftungsbeschränkung als juristische Person konzipiert wurde, ‚Personengesellschaft‘, was es ihren Gesellschaftern erlaubt, deren Geschäfte auch gegen die Interessen der Gesellschaft zu leiten.“

³¹⁹ Vgl. Katz (2017), S. 91, mit Verweis auf § 52 Abs. 1 letzter Halbsatz GmbHG (bei mitbestimmten Beteiligungen sind die Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkter). Für AGs gilt zwar die formelle Satzungsstrenge (§§ 23 Abs. 5, 82 Abs. 2 AktG); sie wirkt sich aber auf die Zielbestimmung der AG nicht aus, da das AktG zu den Zielen dieser Rechtsform keine Aussagen trifft. Vgl. auch Metten (2010), S. 71 ff. und S. 232 ff. (Zitat S. 71): „Die Aktiengesellschaft ist grundsätzlich zweckoffen und kann zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck wirtschaftlicher oder nicht wirtschaftlicher Art gegründet werden.“

³²⁰ Vgl. Katz (2017), S. 84 f. m. w. N.

³²¹ Kritisch auch Katz (2017), S. 84 (Hervorhebung im Original, M.R.): „Deshalb kann die häufig vertretene Auffassung – **Gesellschaftsrecht bricht Kommunalrecht** – mindestens nicht uneingeschränkt gelten“ mit Hinweis auf die Gewährleistungs- und Sicherstellungspflichten einer Kommune; vgl. auch a. a. O., S. 92 ff., und seinen Vorschlag einer „harmonisierenden Interpretation“ (Rz. 131d); vgl. auch Katz (2016), insbesondere S. 372 ff.

³²² Vgl. die Beispiele bei Heinen (1985), S. 115 ff.

³²³ So die Begründung der Gegenmeinung zur h.M.; zu diesen beiden Grundpositionen vgl. Katz (2017), S. 84 f.

³²⁴ Tegtmeyer (2021), S. 130, mit Verweis auf BGH-Urteil 16.7.2007.

Angenommen es stellt sich in einem Konfliktfall die Frage nach dem Gesellschaftszweck eines kommunalen Unternehmens, und in seinem Gesellschaftsvertrag findet sich über den Unternehmensgegenstand hinaus keine weitere Konkretisierung des Gesellschaftszwecks. Diese Annahme dürfte für eine Vielzahl von Gesellschaftsverträgen in der Kommunalpraxis zutreffen. Welcher Gesellschaftszweck wäre dann für dieses Unternehmen zu unterstellen? Der typische Gesellschaftszweck für privatwirtschaftliche Unternehmen, nämlich die Gewinnerzielung? Wohl kaum! Bei der Auslegung sind immer alle Umstände des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen. Auch hier wird man zu dem Ergebnis kommen, dass dieses kommunale Unternehmen vorrangig einen öffentlichen Zweck verfolgen muss!³²⁵ Mehr Rechtssicherheit wäre allerdings mit einer **expliziten** Klarstellung des Gesellschaftszwecks im Gesellschaftsvertrag verbunden, wie sie *Katz* nachdrücklich empfiehlt. In seinem Muster-Gesellschaftsvertrag finden sich entsprechende Formulierungsvorschläge.³²⁶ Gleichzeitig ist es empfehlenswert, die Geschäftsordnungen für Aufsichtsrat und Geschäftsführung, die Zielvereinbarungen und Verträge mit den Geschäftsführern sowie den Public Corporate Governance Kodex entsprechend anzupassen.³²⁷

Schließlich muss auch die Legitimationsfrage gestellt werden. Mit welcher Legitimation dürfen denn Vertreter der Kommune in den Gesellschaftsorganen von den Interessen der entsendenden Kommune abweichen? Die Vertreter der Kommune haben ebenso wie die Geschäftsführung nur Treuhänderfunktion. Demokratisch legitimiert sind (nur) der Gemeinderat und die Verwaltungsführung. Wegen des Demokratiegebots sind deshalb letztlich auch nur diese Instanzen berechtigt, den Gesellschaftszweck zu definieren und zu konkretisieren.³²⁸ Bei ihnen liegt die Letztverantwortung und -zuständigkeit.

3.4.5 Ergebnis

Als Ergebnis lässt sich mit *Katz* festhalten: „Die von Kommunalunternehmen bei der Wahrnehmung von „Öffentlichen – Zweck – Aufgaben“ zu beachtenden Unternehmensinteressen/ Gesellschaftszwecke kann **nur** der Erfüllungs- bzw. Gewährleistungsverantwortliche, also die Gemeindeorgane bestimmen.“³²⁹ Von daher ergibt sich auch keine Berechtigung für die Vertreter der Kommune, in den Gesellschaftsorganen der Beteiligung abweichend zu votieren. Wenn sie abweichend votieren wollen, so muss dies politisch geklärt werden, d. h. es muss ein Abstimmungsmechanismus gefunden werden, wie Interessengegensätze geklärt werden – und zwar **vor** den Sitzungen der Gesellschaftsorgane. Der geeignete Ort für diese Auseinandersetzung ist z. B. der Gemeinderat oder die Gesellschafterversammlung – und nicht der Aufsichtsrat.³³⁰ Lediglich im (seltenen) Grenzfall, wenn die Beschlüsse und Weisungen der Kommune durch Rechtsnormen geschützte Interessen Dritter

³²⁵ Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 31.8.2011; Heidel (2012).

³²⁶ Vgl. *Katz* (2017), S. 98; vgl. auch § 2 Abs. 1 des Muster-Gesellschaftsvertrages für eine GmbH, a. a. O., S. 421 ff. Vgl. auch die allgemeine Empfehlung von Schwarting (2004), S. 347, die wesentlichen Regeln für die Beziehungen zwischen Kommune und Beteiligung im Gesellschaftsvertrag zu verankern, vor allem auch „Entscheidungsvorbehalte, Informations- und Berichtspflichten und den Umgang mit Zielabweichungen“.

³²⁷ Vgl. auch die Empfehlungen von Smend/ Ziche (2013), S. 38 f.

³²⁸ Das BVerwG, Urteil vom 31.8.2011, Ziff. 29, sah in der Weisungsgebundenheit der auf Vorschlag des Rates bestellten oder gewählten Mitglieder des Aufsichtsrats an die Beschlüsse des Rates einen „Ausfluss des Demokratieprinzips“ (in dem entschiedenen Fall enthielt die Satzung kein explizites Weisungsrecht; lediglich die Vorschriften des AktG waren pauschal für nicht anwendbar erklärt worden).

³²⁹ *Katz* (2017), S. 93 (Hervorhebung M.R.). Mit partiell abweichender Begründung aber im Ergebnis ebenso Altmeyden (2003; 2011a; 2011b); Smend/ Ziche (2013).

³³⁰ Vgl. auch Klemmt-Nissen (2008), S. 117, der auf die Folgen hinweist: „Bei unterschiedlicher Artikulation öffentlicher Interessen (in den Gesellschaftsorganen) sind andernfalls Geschäftsleitungen frei, sich diejenigen als maßgeblich herauszusuchen, die für sie in ihre eigene Geschäftspolitik passen.“

verletzen, darf **und muss** abgewichen werden (Missbrauchskontrolle).³³¹ Diese Verpflichtung trifft übrigens auch jeden Mitarbeiter in der Kernverwaltung. Wenn er erkennt, dass Rechtsnormen verletzt werden, muss er zumindest die Vorgesetzten darauf aufmerksam machen.

³³¹ Vgl. Hille (2003), S. 91: „Da ein Gemeinderat aber wohl keine Weisungen erteilen wird, die gegen die Unternehmensinteressen gerichtet sind, wird eine solche Konfliktsituation in der Praxis – wenn überhaupt – nur höchst selten eintreten.“ Wegen der gesellschaftsrechtlichen Folgen solcher Weisungen wäre zudem die Verwaltungsführung zu einer kommunalverfassungsrechtlichen Prüfung verpflichtet. Im Ergebnis ähnlich auch Oebbecke (obwohl dieser den Vorrang des Wohl der Gesellschaft vor Weisungen der Kommune vertritt): „Je deutlicher die Gesellschaft durch ihren Gesellschaftsvertrag oder ihre Satzung auf andere Zwecke als die Gewinnerzielung ausgerichtet ist, umso seltener wird es zu solchen Konflikten kommen.“; Oebbecke (2012), S. 258 (Rz. 46).

4 Der „Werkzeugkasten“ des Beteiligungsmanagements

4.1 Übersicht über die Aufgaben/ Instrumente des Beteiligungsmanagements

Die Steuerungsinstrumente des Beteiligungsmanagements sind zahlreich und vielfältig. Gleiches gilt für ihre Systematisierungen.³³² Allerdings sind die Abgrenzungen schwierig, was einerseits auf Unterschiede in den Begrifflichkeiten³³³ und andererseits auf vielfältige inhaltliche Interdependenzen und unterschiedliche Schwerpunktsetzungen (mit impliziten Wirkungserwartungen) zurückzuführen ist. Der *Deutsche Städtetag* unterscheidet z. B. zwischen den Bereichen: Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling (operativ, strategisch), Mandatsbetreuung, Geschäftsführungsangelegenheiten und Berichtswesen.³³⁴ In ähnlicher Weise, allerdings mit Unterschieden im Detail, systematisiert KGSt®-Bericht Nr. 3/2012 zwischen Beteiligungsverwaltung, Mandatsbetreuung, operativem Beteiligungscontrolling, strategischem Beteiligungscontrolling, Softwareunterstützung.³³⁵

Allerdings sind die Begrifflichkeiten und Systematisierungen weniger entscheidend. Im Vordergrund sollten die Steuerungswirkungen stehen, die mit den Instrumenten verbunden sind.

Hinzuweisen ist auf das begrenzte empirische Wissen über die Instrumente des Beteiligungsmanagements. Dies gilt zum einen für die Häufigkeit, Art und Weise ihrer Anwendung in der Kommunalpraxis, vor allem aber auch für ihre Wirkungen, was zu einer hohen Unsicherheit für die Anwender führt. Hinzu kommt, dass die Bedeutung des Beteiligungsmanagements als wichtige Steuerungsaufgabe einer Kommune zunehmend erkannt wird.³³⁶ Als Folge davon befindet es sich im Wandel hin zu einer stärkeren Professionalisierung.³³⁷ Es ist deshalb unklar, ob das begrenzte empirische Wissen noch aktuell ist. Vor diesem Hintergrund muss die Befähigung der Unternehmensbetreuer im Umgang mit Unsicherheiten vorausgesetzt werden. Insbesondere müssen sie auch über sehr viel Erfahrung bei der Anwendung der Instrumente verfügen, um abschätzen zu können, wie die Instrumente – vermutlich – wirken, bzw. ggf. welche dysfunktionalen Wirkungen eintreten können.

Für die weitere Übersicht über die Steuerungsinstrumente werden Aufgabenbereiche auf drei Ebenen unterschieden. Abb. 1 verdeutlicht zugleich das Verhältnis der Aufgabenbereiche zueinander. Für eine detaillierte Darstellung der Aufgabenbereiche und Steuerungsinstrumente einschließlich ihrer Vor- und Nachteile/ Steuerungswirkungen/ Anwendungsbereiche wird auf die einschlägige Literatur verwiesen wird.³³⁸ Die weitere Darstellung der Aufgabenbereiche und Steuerungsinstrumente

³³² Vgl. auch die Systematisierungskriterien bei Bremeier/ Brinckmann/ Killian (2006), S. 29 ff.: Unterscheidung nach zeitlicher und inhaltlicher Reichweite; nach rechtlich erforderlichen und wirtschaftlich orientierten Instrumenten, nach ex-post und ex-ante Steuerungsinstrumenten, nach den Zielpersonen bzw. -gruppen der Steuerung sowie nach der Unternehmensverfassung. Vgl. auch Schwarting (2004), S. 346, der die Aufgaben nach rechtlich-administrativ und ökonomisch-steuernd unterteilt.

³³³ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 18. Vgl. z. B. Schwarting (2004), S. 345, der die Differenzierung zwischen strategischem und operativem Controlling für „wenig zweckdienlich“ hält, „da die Übergänge zwischen strategischem und operativem Controlling fließend sind und zwischen beiden Formen vielfältige Wechselbeziehungen bestehen.“

³³⁴ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 18.

³³⁵ Vgl. KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 25 ff.; der KGSt®-Bericht ordnet Geschäftsführungsangelegenheiten der Beteiligungsverwaltung und das Berichtswesen dem operativen Beteiligungscontrolling zu.

³³⁶ Zu einigen Ursachen für diesen Bedeutungswandel vgl. Schwarting (2004), S. 343 f.

³³⁷ Vgl. den Titel des Beitrags von Scheider (2018b): „Das Beteiligungsmanagement im Wandel“.

³³⁸ Vgl. z. B. Otto et al./ BBVL (2002); Hille (2003); Bremeier/ Killian/ Brinckmann (2006); KGSt®-Bericht Nr. 3/2012; Deutscher Städtetag (2017); Katz (2017); Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014); Tegmeier (2021). Vgl. auch das Handlungsmodell für ein wertorientiertes Beteiligungsmanagement von Ahrend (2020), S. 62 ff.

hat lediglich die Funktion, die außerordentlich hohen Anforderungen an den Unternehmensbetreuer zu akzentuieren, die sich aus der Vielfalt, Heterogenität und Komplexität seiner Aufgaben ergeben.

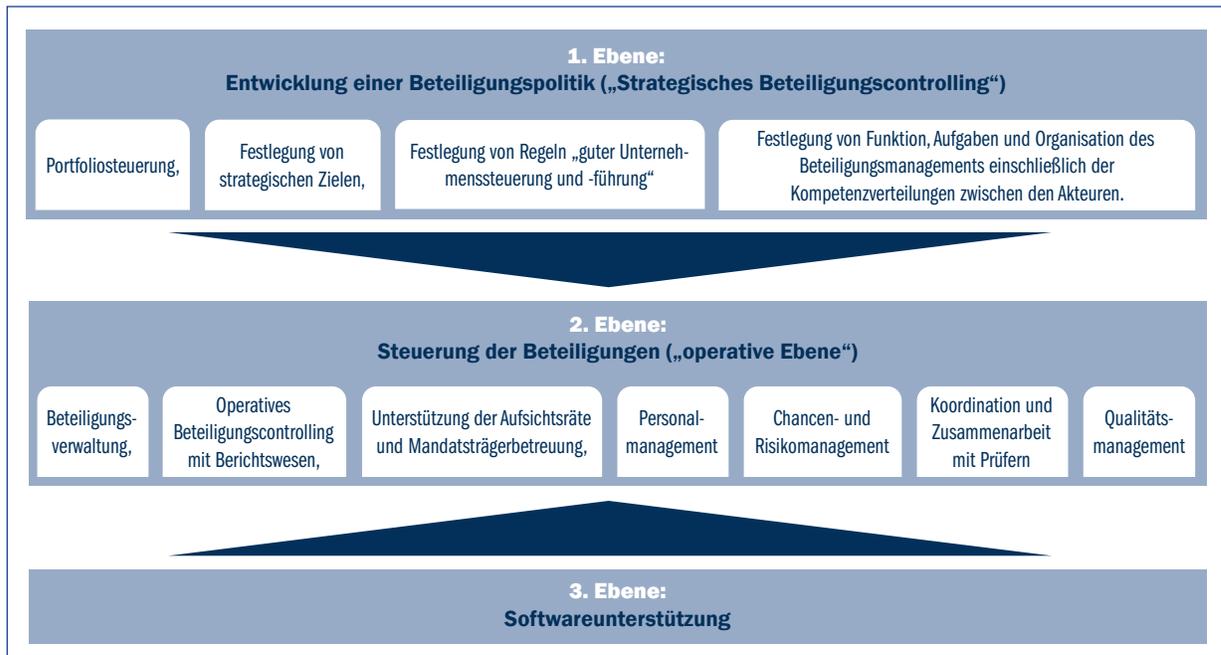


Abb. 1: Aufgaben/Instrumente des Beteiligungsmanagements

4.1.1 1. Ebene: Entwicklung einer Beteiligungspolitik (= „Strategisches Beteiligungscontrolling“)

Das strategische Beteiligungscontrolling bezeichnet *Scheider* (2020b) als „Königsdisziplin“ eines aktiven Beteiligungsmanagements. Mit ihm wird der Rahmen gesetzt, nämlich welche Erwartungen eine Kommune mit ihrem Beteiligungsbereich verbindet und wie sie diesen steuern will. Dazu gehören insbesondere die Portfoliosteuerung, die Festlegung von strategischen Zielen, die Festlegung von Regeln „guter Unternehmenssteuerung und -führung“ sowie die Festlegung von Funktion, Aufgaben und Organisation des Beteiligungsmanagements einschließlich der Kompetenzverteilungen. Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist es, in Zusammenarbeit mit allen Akteuren die erforderlichen Vorlagen für eine wirkungsvolle Beteiligungspolitik entscheidungsreif zu entwickeln. Die Entscheidung darüber obliegt dann in aller Regel der Politik (Gemeindevertretung). Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist es weiterhin, diese Regeln umzusetzen (operative Ebene), d. h. dafür zu sorgen, dass die Aktivitäten in Bezug auf die Beteiligungen in der täglichen Praxis, und zwar sowohl im Beteiligungsbereich als auch in der Kernverwaltung, mit diesen Regeln im Einklang sind. Das Beteiligungsmanagement muss diese Regeln aber auch laufend fortentwickeln, um den zwischenzeitlichen Erfahrungen mit diesen Regeln und den Entwicklungen in der Kommune und seiner Umwelt gerecht zu werden.

Grundsätzlich empfiehlt sich für eine Kommune und das Beteiligungsmanagement „eine *Philosophie der abnehmenden operativen Steuerungseingriffe und der verstärkten strategischen Steuerung* der Unternehmen.“³³⁹ Einerseits sollen dadurch die Vorteile der organisatorischen Verselbständigung der Beteiligungen erhalten bleiben und andererseits soll gewährleistet werden, dass die Beteiligungen im Gesamtinteresse der Kommune handeln, oder mit anderen Worten: Unter- bzw. Übersteuerung sind zu vermeiden. Für die Intermediärfunktion des Beteiligungsmanagements ist es zentral, hier – durch Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse – eine angemessene Balance zu bewirken. Dabei liegen die Letztverantwortung und -zuständigkeit immer bei der Politik und Verwaltungsführung – bzw. sollten bei ihnen liegen.

a. Portfoliosteuerung

Zur Portfoliosteuerung gehören einmal die Grundsatzfragen, ob kommunale Aufgaben aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und wenn ja, in welcher Rechtsform diese geführt werden sollen.³⁴⁰ Sie umfasst auch die Einzelentscheidungen zum Portfolio, insbesondere Gründung, Kauf und Verkauf von Unternehmen, aber auch Rechtsformänderungen, Fusionen, Umstrukturierungen, Teil-Privatisierungen mit Aufnahme von Drittgesellschaftern, Rekommunalisierungen, Abschluss von Unternehmensverträgen usw.³⁴¹ Das Beteiligungsmanagement muss diese Entscheidungen bis zur Beschlussreife vorbereiten. Nach den Beschlüssen muss es dann die Umsetzung der Beschlüsse begleiten.

Das Beteiligungsmanagement muss aber auch regelmäßig überprüfen, ob das Beteiligungs-Portfolio noch angemessen ist, ggfs. muss es initiativ werden und Änderungen anregen. Die Überprüfung der öffentlichen Zweckbindung und die „Aufgabenkritik“³⁴² sind zentrale Bestandteile dieser Überprüfung (ergänzend vgl. unten Abschnitt 4.4).

Zur Portfoliosteuerung kann man auch das Synergiemanagement rechnen,³⁴³ d. h. die gezielte Suche nach und Realisierung von Synergien zwischen den Beteiligungen und im Verhältnis der Kernverwaltung zu den Beteiligungen. „Eine wichtige Aufgabe des Beteiligungsmanagements liegt in der Förderung von Kooperation.“, wie Ahrend zu Recht ausführt, mit dem Ziel gemeinsamer erarbeiteter Problemlösungen und gemeinsamer Entscheidungen, die z. B. zur gemeinsamen Nutzung von Querschnittsfunktionen führen.³⁴⁴ Die Steuerung der Liquidität über einen gemeinsamen Cash Pool ist ein bekanntes Beispiel. Förderlich hierfür ist eine entsprechende, auf Vertrauen basierende Verwaltungskultur, die vom Beteiligungsmanagement zu fördern ist (vgl. auch unten Abschnitt 4.2).

b. Festlegung von strategischen Zielen

Die Festlegung von strategischen Zielen geht zweckmäßigerweise vom Leitbild der Kommune aus. Die weiteren Konkretisierungsschritte sind die strategischen Ziele der Kommune, aus der dann die städtischen Zielvorgaben für jede einzelne Beteiligung entwickelt werden.³⁴⁵ Für das operative Beteiligungscontrolling sind diese Zielvorgaben dann Grundlage für die Ziele der Beteiligungen in ihrer strategischen Unternehmensplanung, in den jährlichen und mittelfristigen Wirtschaftsplanungen

³³⁹ Otto et al./BBVL (2002), S. 135 (Hervorhebung im Original); vgl. auch den Perspektiv- und Bezugsrahmenwechsel eines strategischen im Vergleich zu einem operativen Controlling a. a. O., S. 136, Tab. 4 – 2.

³⁴⁰ Zur Ausgliederung vgl. oben Abschnitte 2.2 – 2.5; zu den Rechtsformen vgl. z. B. Hille (2003), S. 33 ff.; Katz (2017), S. 53 ff. Vgl. auch die Checkliste von Hille (2003), S. 238 ff., für die Verselbständigung kommunaler Einrichtungen.

³⁴¹ Zur Portfoliosteuerung vgl. z. B. KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 58 ff.; Deutscher Städtetag (2017), S. 25; Otto et al./BBVL (2002), S. 141 ff.

³⁴² Hille (2003), S. 129. Vgl. auch Tegtmeyer (2021), S. 19 und S. 132 ff.

³⁴³ Vgl. Otto et al./BBVL (2002), S. 148 f.; Hille (2003), S. 118.

³⁴⁴ Ahrend (2019), S. 61.

³⁴⁵ Vgl. die Zielpyramiden im KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 56; Deutscher Städtetag (2017), S. 9. Zu den Anforderungen an eine „steuerungstaugliche Zielkonzeption“ vgl. Machura (1994), S. 161.

sowie in den Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung. Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist es, diesen Zielbildungsprozess zu steuern, insbesondere auch dafür zu sorgen, dass die strategischen Ziele der Kommune beachtet werden sowie Zielkonflikte und dysfunktionale Wirkungen möglichst frühzeitig erkannt und konstruktiv gelöst werden (vgl. oben Abschnitte 3.3.3 – 3.3.7).

c. Regeln „guter Unternehmenssteuerung und -führung“

Die Regeln „guter Unternehmenssteuerung und -führung“ werden häufig in einer Beteiligungsrichtlinie und/oder in einem Public Corporate Governance Kodex³⁴⁶ zusammengefasst. Weitere Konkretisierungen, die häufig der Beteiligungsverwaltung zugerechnet werden, erfolgen dann in Form von Handbüchern (z. B. Aufsichtsrats-Handbuch), Standards (z. B. Muster-Satzungen) und Richtlinien/Dienstanweisungen/Checklisten u. ä. (z. B. Checklisten für die Gründung einer GmbH, Prüfungsstandards für die Abschlussprüfung³⁴⁷). Weiterhin ist es häufig zweckmäßig, die Regeln für die einzelnen Beteiligungen zu vereinheitlichen. Einheitliche Regeln für alle Beteiligungen erhöhen die Transparenz, verbessern die Rechtssicherheit, senken das Haftungsrisiko und reduzieren Transaktionskosten/Verwaltungskosten. Allerdings müssen sie flexibel gehandhabt werden, d. h. in begründeten Einzelfällen müssen abweichende Regelungen möglich sein.³⁴⁸

d. Festlegung von Funktion, Aufgaben und Organisation des Beteiligungsmanagements einschließlich der Kompetenzverteilungen zwischen den Akteuren

Primärer Adressat der Portfoliosteuerung, der Festlegung von strategischen Zielen sowie der Festlegung von Regeln „guter Unternehmenssteuerung und -führung“ sind die Beteiligungen. Bei diesem Aufgabenbereich d. steht dagegen die Organisationseinheit im Fokus, die alle Akteure, insbesondere aber die Politik und Verwaltungsführung, bei der Steuerung des Beteiligungsbereichs unterstützen soll. Ihre Funktion – als Intermediär – wurde bereits oben in den Abschnitten 3.1 und 3.2 erläutert. Ihre Aufgaben sollten aus den Unterstützungsbedürfnissen der Akteure abgeleitet werden und möglichst umfassend definiert sein. Es sollte auch die Intensität festgelegt werden, mit der die Aufgaben wahrgenommen werden sollen.

Für die organisatorische Anbindung der Organisationseinheit gibt es unterschiedliche Modelle, die alle sowohl Vor- als auch Nachteile haben.³⁴⁹ Status und Durchsetzungsmacht des Beteiligungsmanagements sprechen jedoch eindeutig für eine Anbindung an die Verwaltungsführung, „weil die Wirksamkeit der Aufgabenerledigung von der Unterstützung der städtischen Führungsebene wesentlich abhängt. Ohne deren Unterstützung wird eine Durchsetzung der städtischen bzw. politischen Ziele bei den Unternehmen nicht gelingen.“³⁵⁰ Die hohen qualitativen Anforderungen an die Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement sprechen ebenfalls für eine Zentralisierung.

³⁴⁶ Vgl. z. B. den Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex; Expertenkommission D-PCGM (2021). Zu den Steuerungswirkungen vgl. Plazek / Schuster / Papenfuß / Schmidt (2021).

³⁴⁷ Vgl. z. B. Frankfurt am Main (2015); Scheider (2019b); Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020a; 2020b); vgl. auch unten Abschnitt 4.5.6.

³⁴⁸ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 33.

³⁴⁹ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 63 ff.; Scheider (2018b); Deutscher Städtetag (2017), S. 32 f.; Papenfuß / Aufenacker (2011), S. 31 ff.; Papenfuß / Maier / Kerpeler (2019), S. 12 und S. 19; Tegtmeier (2021), S. 283 ff.

³⁵⁰ Deutscher Städtetag (2017), S. 32.

Die Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren mit ihren Rechten und Pflichten³⁵¹ sollte in jedem Fall transparent und klar sein und von den Akteuren auch akzeptiert werden. Es müssen zwar zwingende kommunal- und gesellschaftsrechtliche Anforderungen beachten werden. Die verbleibenden – beträchtlichen – Gestaltungsspielräume sollten jedoch genutzt werden, um eine möglichst wirkungsvolle Beteiligungssteuerung zu erreichen.³⁵²

Für eine wirkungsvolle Beteiligungssteuerung ist die Akzeptanz der Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement zentral. Sie werden von den übrigen Akteuren (nur) dann akzeptiert, wenn sie sowohl im hohen Maße fachlich kompetent sind als auch als unparteilich, integer und unterstützend wahrgenommen werden.

4.1.2 2. Ebene: Steuerung der Beteiligungen (= „operative Ebene“)

Auf der operativen Ebene müssen zum einen die Regeln und Vorgaben (z. B. Ziele) der strategischen Ebene weiter konkretisiert werden; darauf wurde bereits hingewiesen. Dazu gehören als weitere Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Beteiligungssteuerung auch

- der Aufbau und die Pflege des Netzwerks von Akteuren,
- die Förderung einer unterstützenden Verwaltungskultur (vgl. dazu auch unten Abschnitt 4.2) sowie
- die Gestaltung der Arbeitsprozesse. Die zahlreichen und komplexen Abstimmungsprozesse bedürfen, worauf der *Deutsche Städtetag* deutlich hinweist, „in hohem Maße der Überwachung und Kontrolle“³⁵³ und müssen mit den Entscheidungsprozessen in Politik, Verwaltung und Unternehmen synchronisiert werden.

Der Schwerpunkt auf der operativen Ebene wird jedoch auf der konkreten Steuerung der einzelnen Beteiligungen liegen müssen. Die weitere Untergliederung der operativen Ebene konzentriert sich auf wichtige Teilbereiche.

a. Beteiligungsverwaltung

Der Begriff „Beteiligungsverwaltung“ ist schillernd, vgl. auch oben Abschnitt 1. Im KGSt®-Bericht Nr. 3/2012 wird darunter die „administrative Funktion“³⁵⁴ verstanden. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Aufgaben:³⁵⁵

Das **Dokumenten-/ Aktenmanagement** schafft eine transparente Informationsbasis, „die als Ausgangspunkt für alle weiteren Aufgaben im Rahmen des Beteiligungsmanagements dient und eine Gedächtnisfunktion für die Beteiligungssteuerung wahrnimmt.“³⁵⁶

Die **Sicherstellung formaler Rechtmäßigkeit** des kommunalen Handelns in den ausgegliederten Organisationseinheiten umfasst z.B. die ordnungsgemäße Einladung zu Gremiensitzungen, die Feststellung des Jahresabschlusses, die Einhaltung von Auslegungs- und Bekanntmachungspflichten und die Einhaltung von Informationspflichten gegenüber Aufsichtsgremien, Gesellschafter und Rechtsaufsicht.³⁵⁷

³⁵¹ Vgl. z. B. das Rollenverständnis bei Deutscher Städtetag (2017), S. 40 f.

³⁵² Ein Beispiel ist das Recht des Beteiligungsmanagements, an Aufsichtsratssitzungen teilzunehmen; vgl. dazu unten Abschnitt 4.3.2.b (Stufe 2). Zu weiteren Beispielen vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 15.

³⁵³ Deutscher Städtetag (2017), S. 34. In der Literatur zum Beteiligungsmanagement wird der Gestaltung der Arbeitsprozesse wenig Raum gewidmet; im Vordergrund steht die Aufbauorganisation und hier nur die Stellung des Beteiligungsmanagements im Organisationsgefüge.

³⁵⁴ KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 20.

³⁵⁵ Die weiteren im KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 25, genannten Aufgaben (Beteiligungsbericht, Geschäftsführungsangelegenheiten, Festlegung und Entwicklung von Standards und Richtlinien) werden in dieser Veröffentlichung anderen Teilbereichen zugeordnet.

³⁵⁶ KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 26. Zu den relevanten Unterlagen/ Informationen vgl. die Beispiele im KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 26, und in Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014), S. 17 f.

³⁵⁷ Vgl. KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 27.

Als **Verwaltungsaufgaben im engeren Sinne** können z.B. die Vorbereitung und Ausführung von kommunalen Gremienbeschlüssen und die Vorbereitung und Durchführungskontrolle von Weisungen an die kommunalen Vertreter in den Gremien der Beteiligungen angesehen werden.³⁵⁸

b. Operatives Beteiligungscontrolling mit Berichtswesen

Als wesentliche Aufgabe muss das operative Beteiligungscontrolling **rechtzeitig führungsunterstützende Informationen liefern** und **ggf. auch Maßnahmen empfehlen**, damit Politik und Verwaltungsführung den Beteiligungsbereich aktiv steuern können. Für diese Aufgabe muss das Beteiligungsmanagement eine Fülle von Informationen beschaffen, analysieren und kommunizieren. Jeder zu steuernde Beteiligungsbereich ist singulär. Eine „Musterlösung“ für diese schwierige Aufgabe gibt es nicht;³⁵⁹ vielmehr muss das Beteiligungsmanagement eigene Lösungen entwickeln und laufend fortentwickeln, die dem Beteiligungsbereich der Kommune gerecht werden.

Die Koordination der Informationsflüsse zum Beteiligungsmanagement mit der Gewährleistung einer möglichst zeitnahen Berichterstattung an die Adressaten erfordern ein straffes Terminmanagement. Trotzdem wird Zeitdruck im operativen Beteiligungscontrolling nicht auszuschließen sein.

Wesentliche Informationsgrundlagen, auf die sich das Beteiligungsmanagement stützt, sind die von den Beteiligungen – zeitnah – zu liefernden **Plan- und Istzahlen über ihre wirtschaftliche Entwicklung**. Das Beteiligungsmanagement erhebt hierzu keine eigenen Daten,³⁶⁰ es muss den Beteiligungen aber seinen Informationsbedarf vorgeben. Es muss weiterhin die Informationen der Beteiligungen zumindest auf Plausibilität prüfen, ob sie valide und reliabel sind und den weiteren Entscheidungen zugrunde gelegt werden können.³⁶¹

Zu den **Planungsrechnungen** gehören vor allem die jährlichen und die mittelfristigen Wirtschaftsplanungen. Wichtig ist, dass die Planungen erläutert werden, insbesondere müssen die Planungsprämissen offengelegt werden. Um Fehler zu vermeiden, ist eine integrierte Planung erforderlich. Für die jährlichen Wirtschaftsplanungen bedeutet dies z. B., dass neben einer Plan-GuV und einem Liquiditäts-, Finanzierungs- und Investitionsplan auch eine Plan-Bilanz erstellt werden muss.³⁶² Die mittelfristigen Wirtschaftsplanungen sollten rollierend sein und einen Zeitraum von fünf Planjahren in der Regel nicht unterschreiten. Inhaltlich sollten die Planungen neben den finanziellen Entwicklungen auch die Leistungsbereiche und ihre Wirkungen widerspiegeln.³⁶³

Wichtige Planinformationen enthalten auch die Entscheidungsvorlagen der Geschäftsführung an den Aufsichtsrat, insbesondere zu zustimmungspflichtigen Geschäften und Maßnahmen.

Zu den **Istrechnungen** gehören vor allem die Monats- und Quartalsberichte sowie die Jahres- und Konzernabschlüsse der Beteiligungen einschließlich der Prüfungsberichte des Abschlussprüfers. Wichtig ist hierbei eine Gegenüberstellung der Plan- mit den Istzahlen, was einen gleichen Aufbau der Plan- und Istrechnungen voraussetzt, sowie eine aussagekräftige Erläuterung der Abweichungen. Die unterjährigen Istrechnungen müssen auch eine aktualisierte Hochrechnung der Planzahlen enthalten.

³⁵⁸ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 28.

³⁵⁹ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 19.

³⁶⁰ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 19.

³⁶¹ Zur Zusammenarbeit mit Prüfern, wenn die Informationen zu Zweifeln Anlass geben und diese sich im direkten Kontakt mit der Beteiligung nicht ausräumen lassen, vgl. in diesem Abschnitt unten unter f. und die Abschnitte 4.5.6.b (zusätzliche Prüfungsschwerpunkte) und 4.5.7 (Sonderprüfung). Neben der Objektivität sind Validität und Reliabilität grundlegende Anforderungen an die Qualität von Aussagen/ Informationen. Eine Messung ist valide, wenn sie tatsächlich das misst, was sie messen soll. Eine Messung ist reliabel, wenn wiederholte Messung zu dem gleichen Ergebnis führen.

³⁶² Die Beschränkung des Haushaltsplanes auf Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt (vgl. z. B. § 95 Abs. 3 HGO) kann man deshalb als Konstruktionsfehler bezeichnen.

³⁶³ Ergänzend vgl. oben die Abschnitte 3.3.2 und 3.3.6.

Für das operative Beteiligungsmanagement darf sich das Beteiligungsmanagement aber nicht nur auf die Informationen von den Beteiligungen stützen. Es muss in seine Analysen zusätzlich sehr vielfältige **externe Informationen** einbeziehen, insbesondere über die Entwicklungen auf den Märkten, im technologischen Umfeld und im regulatorischen Rahmen.

Die Informationen von den Beteiligungen in Verbindung mit den externen Informationen werden vom Beteiligungsmanagement analysiert, kommentiert und zu **Berichten an die Politik und Verwaltungsführung** verdichtet. In diesem Prozess sind vielfältige Rückfragen, Interaktionen und Einflussnahmen erforderlich. Wichtig ist vor allem, die Planungen und tatsächlichen Entwicklungen mit den Vorgaben bzw. Erwartungen der Kommune abzustimmen.

Für ggf. erforderliche korrigierende Steuerungsmaßnahmen ist eine sehr zeitnahe Berichterstattung notwendig. Üblich sind deshalb **Quartalsberichte**, und zwar über einzelne, wesentliche Beteiligungen bzw. zusammengefasst für eine Gruppe von Beteiligungen bzw. den gesamten Beteiligungsbereich. In dringenden Fällen kann eine **ad hoc-Berichterstattung** erforderlich werden, wobei die Anlässe sehr vielfältig sein können.³⁶⁴ Ergänzend sehen die Gemeindeordnungen, wie z. B. § 123a HGO, einen jährlichen **Beteiligungsbericht** vor. Adressaten sind hier die Gemeindevertretung und die Öffentlichkeit. Hinzuweisen ist auch auf weitere periodische bzw. Sonderberichte wie **Synergiebericht, Nachhaltigkeitsbericht und Risikobericht**.³⁶⁵

Mit dem **kommunalen Gesamtabschluss** waren hohe Erwartungen an die Gesamtsteuerung einer Kommune verbunden.³⁶⁶ Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Für die Beteiligungssteuerung ist er praktisch bedeutungslos.³⁶⁷ Das Modell des kommunalen Gesamtabschlusses mit seiner engen Anlehnung an das HGB-Modell ist ein gutes Beispiel für einen naiven Konzepttransfer vom privatwirtschaftlichen Sektor in den öffentlichen Bereich. Gerade die für die Steuerung so wichtigen Leistungsverflechtungen zwischen den Beteiligungen und zur Kernverwaltung werden nicht transparent, sondern fallen der Konsolidierung zum Opfer. Wegen seines geringen Informationsnutzens wird deshalb in der Kommunalpraxis der Gesamtabschluss – trotz gesetzlicher Verpflichtung – häufig noch nicht erstellt bzw. die gesetzliche Verpflichtung wird inzwischen wieder zurückgenommen oder eingeschränkt.³⁶⁸

c. Unterstützung der Aufsichtsräte und Mandatsträgerbetreuung

Die Mandatsträgerbetreuung dient der fachlichen Unterstützung sowie der zeitlichen Entlastung der Vertreter der Kommune in den Gesellschaftsorganen der Beteiligungen, insbesondere der Aufsichtsratsmitglieder. Diese sind in der Regel Politiker, d. h. zumindest keine professionellen Aufsichtsräte, und sie nehmen ihre Aufgabe nebenberuflich wahr.³⁶⁹ Beispiele für Unterstützungsleistungen sind Stellungnahmen zu den Sitzungsunterlagen und das Aufzeigen von Handlungsalternativen, aber auch die individuelle Beratung von Mandatsträgern, z. B. in rechtlichen Fragen der Mandatsausübung.³⁷⁰ Wesentliche Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Mandatsträgerbetreuung sind, worauf *Hille* hinweist, „das Vorhandensein einer hohen Kompetenz des Beteiligungsmanagements und

³⁶⁴ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 47 f.

³⁶⁵ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 48 ff. Zum Risikobericht vgl. auch in diesem Abschnitt unten unter e.

³⁶⁶ Vgl. z. B. Jantz/Schuster/Schwarting/Fudalla (2009), S. 9: „Kernelement der Reform“.

³⁶⁷ Vgl. auch Hengel (2011), S. 52: „kein Instrument des Beteiligungsmanagements“. Zur Kritik am kommunalen Gesamtabschluss nach GemHVO und einem Alternativmodell, das dem Steuerungsbedarf eher gerecht wird, vgl. Richter, M. (2014).

³⁶⁸ So wurde in Brandenburg die Pflicht zur Aufstellung des Gesamtabschlusses gemäß § 83 BbgKVerf von dem Haushaltsjahr 2013 auf das Haushaltsjahr 2024 verschoben; vgl. § 141 Abs. 5 BbgKVerf n. F. Zu weiteren Erleichterungen wird die bundesdeutsche Entwicklung abgewartet; vgl. Ministerium des Innern und für Kommunales (Brandenburg) (2019), S. 4.

³⁶⁹ Vgl. Hille (2003), S. 121; Deutscher Städtetag (2017), S. 28.

³⁷⁰ Vgl. auch die Beispiele in KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 39.

eine neutrale Aufgabenwahrnehmung.³⁷¹ Durch die Mandatsträgerbetreuung wird die Pflicht zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung durch den Mandatsträger nicht eingeschränkt; auch die Entscheidungsverantwortung bleibt im vollen Umfang beim Mandatsträger.³⁷²

Ein zweiter wichtiger Baustein der Mandatsträgerbetreuung ist das Angebot an Schulungen, ggfs. auch ihre Durchführung. Die Themen für potentielle Schulungen sind sehr vielfältig. Sie reichen von den rechtlichen Grundlagen der Kommunalwirtschaft und den Aufgaben der Mandatsträger bis hin zu aktuellen Herausforderungen in der Branche der Beteiligung.³⁷³ Ergänzend vgl. zu dieser Aufgabe unten Abschnitt 4.3.2.b (Stufe 3).

Verglichen mit der Mandatsträgerbetreuung stehen die folgenden Unterstützungsaufgaben noch nicht im gleichen Umfang im Fokus des Beteiligungsmanagements; sie betreffen den Aufsichtsrat als Organ. Hierzu gehören

- die Entwicklung von Anforderungsprofilen; vgl. unten Abschnitt 4.3.2.b (Stufe 1),
- die Beeinflussung der Zusammensetzung des Aufsichtsrats; vgl. unten Abschnitt 4.3.2.b (Stufe 2),
- Hilfestellungen bei der Selbstevaluation des Aufsichtsrats; vgl. unten Abschnitte 4.3.2.b (Stufe 4) und 4.3.4, sowie
- die Informationsversorgung des Aufsichtsrats; vgl. unten Abschnitt 4.3.3.

d. Personalmanagement

Die Geschäftsführungen sind ein kritischer Erfolgsfaktor. Sie benötigen nicht nur fachliche und soziale Kompetenzen und Erfahrungen, sondern auch kommunale Loyalität sowie politische Sensibilität,³⁷⁴ und schließlich nachhaltige Motivation. Unterstützungsbedarf für Politik und Verwaltungsführung besteht in allen Phasen, und zwar von der Wiederbesetzungsplanung,³⁷⁵ Ausschreibung und Auswahl eines Geschäftsführers über die (gesellschaftsrechtliche) Bestellung und (arbeitsrechtliche) Anstellung bis hin zum Vertragsmanagement sowie dem Ausscheiden eines Geschäftsführers. Deshalb sollte das Beteiligungsmanagement auch in allen Phasen involviert sein³⁷⁶, wobei *Tegtmeier* einheitliche Standards und Vorgehensweisen dringend empfiehlt.³⁷⁷ Im Einzelfall kann es zweckmäßig sein, die Unterstützung auch auf weitere Führungspositionen auszudehnen.³⁷⁸ Im Zusammenhang mit dem Vertragsmanagement ist zusätzlich die Offenlegung der Geschäftsführervergütungen ein kontroverses Thema.³⁷⁹

Zum Personalmanagement gehört auch, wenn das Beteiligungsmanagement die Fraktionen für die Bedeutung von anforderungsgerecht besetzten Aufsichtsräten sensibilisiert und versucht, die Besetzung von Aufsichtsgremien entsprechend zu koordinieren; ergänzend vgl. unten Abschnitt 4.3.2.b (Stufe 2).

³⁷¹ Hille (2003), S. 121.

³⁷² Vgl. Hille (2003), S. 121.

³⁷³ Vgl. die Beispiele bei Hille (2003), S. 121 f.; Otto et al./BBVL (2003), S. 128.

³⁷⁴ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 30; Machura (1994), S. 167 f. und S. 169 f.; Papenfuß (2013), S. 86. Vgl. auch Reichard / Röber (2012), S. 85: „Er sollte in seinen Werthaltungen die „klassischen Beamtentugenden“ wie Berechenbarkeit, Demokratiewahrung und Staatsloyalität mit „modernen“ Einstellungen gegenüber dem Bürger und mit flexiblen Handlungsformen ins Gleichgewicht bringen.“

³⁷⁵ Ahrend (2020), S. 189, plädiert für eine „langfristige Nachfolgeplanung“.

³⁷⁶ So die ausdrückliche Empfehlung der KGSt; vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2012, S. 30. Vgl. auch Deutscher Städtetag (2017), S. 29 f.

³⁷⁷ Vgl. Tegtmeier (2021), S. 265.

³⁷⁸ Vgl. Hille (2003), S. 119, und Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014), S. 42 f., die beide von „Personalmanagement“ und „Führungspositionen“ sprechen; ihre weiteren Ausführungen konzentrieren sich dann allerdings auf die Geschäftsführung.

³⁷⁹ Vgl. Bremerier / Brinckmann / Killian (2006), S. 28; Papenfuß (2013), S. 87 ff.

e. Chancen- und Risikomanagement

Beim Risikomanagement sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Das Risikomanagement in den Beteiligungen und das Risikomanagement des Beteiligungsmanagements.³⁸⁰ Es ist primär Aufgabe des Aufsichtsrats dafür zu sorgen, dass das **Risikomanagement in den Beteiligungen** effektiv ist, d. h. dass die Risiken frühzeitig transparent werden und geeignete Maßnahmen zu ihrer Beherrschung ergriffen werden sowie ggfs. in einem Risikobericht³⁸¹ zutreffend dargestellt werden. Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist es festzustellen, ob der Aufsichtsrat diese Aufgabe wahrnimmt, um ggfs. auf Verbesserungen hinzuwirken.

Das **Risikomanagement des Beteiligungsmanagements** ist zweigeteilt. Zum einen muss das Beteiligungsmanagement prüfen, ob es die Risikoeinschätzungen der Beteiligungen teilt, ggf. muss es eigene Risikoeinschätzungen vornehmen, was – worauf der *Deutsche Städtetag* zu Recht hinweist – „fachliche „Augenhöhe“ mit den Unternehmensleitungen voraussetzt.“³⁸² Zusätzlich muss es die ebenfalls sehr schwierige Aufgabe lösen, ob zwischen den Beteiligungen und im Verhältnis zur Kernverwaltung Verbundrisiken (übergreifende Risiken) bestehen und wie diese beherrscht werden können. Ein kommunales Beispiel für ein Verbundrisiko ist die Überkompensation von EU-Beihilfeszahlungen.³⁸³ Schließlich muss es die Risiken aggregieren, auf ihre Kompatibilität mit der Risikopolitik der Kommune abgleichen und in einem Risikobericht darstellen.³⁸⁴ Eine enge Zusammenarbeit mit dem gesamtstädtischen Risikomanagement – soweit bereits vorhanden – ist dafür unerlässlich. Zum anderen sind mit der Tätigkeit des Beteiligungsmanagements eigene, vielfältige Risiken verbunden, die ebenfalls mit einem systematischen Risikomanagement des Beteiligungsmanagements gesteuert werden sollten.³⁸⁵ Es ist zweckmäßig, das Risikomanagement des Beteiligungsmanagements in das Gesamt-Risikomanagement der Kommune zu integrieren.

Auf die Erweiterung des Risikomanagements um ein **Chancenmanagement** und die Konsequenzen für das Informationsverhalten des Beteiligungsmanagements wurde bereits hingewiesen; vgl. oben Abschnitt 3.2.3.

f. Koordination und Zusammenarbeit mit Prüfern

Das Beteiligungsmanagement stützt sich auf vielfältige Informationen aus den Beteiligungen, z. B. im Rahmen des operativen Beteiligungscontrollings. Es kann aber nicht davon ausgehen, dass die erhaltenen Informationen immer vollständig und eindeutig sind, z. B. kann das Rechnungswesen der Beteiligung unzureichend sein. Wegen des Eigeninteresses der Geschäftsführer der Beteiligungen muss das Beteiligungsmanagement aber auch mit absichtlich falschen und mit in Beeinflussungsabsicht tendenziell verfälschten Informationen rechnen. Andererseits sind die Möglichkeiten des Beteiligungsmanagements, die Validität und Reliabilität der erhaltenen Informationen einzuschätzen, begrenzt. Es kann im Wesentlichen nur auf Plausibilität prüfen.

³⁸⁰ Vgl. *Deutscher Städtetag* (2017), S. 26 f. Allerdings konzentriert sich der Deutsche Städtetag bei den Risiken des Beteiligungsmanagements nur auf das Erkennen der Risiken in den Beteiligungen, adressiert aber nicht die weiteren Risiken im Beteiligungsmanagement.

³⁸¹ Vgl. KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 48 f.

³⁸² *Deutscher Städtetag* (2017), S. 27.

³⁸³ Vgl. Scheider (2017e), S. 19, Abb. 2. Vgl. auch Scheider (2021a), S. 33, und seinen Hinweis auf die COVID19-Pandemie.

³⁸⁴ In Frankfurt am Main wird ein Risikobericht zweimal jährlich erstellt, vgl. Scheider (2017e), S. 20.

³⁸⁵ Zum Risikomanagement des Beteiligungsmanagements vgl. auch das Beispiel Frankfurt am Main (Scheider (2017e, 2021a), allerdings mit abweichender Begrifflichkeit). Bei Scheider ist das Risikomanagement des Beteiligungsmanagements im „Internen Überwachungssystem“ enthalten, während das „Risikomanagementsystem“ Risiken „vorrangig aus dem Bereich der einzelnen Beteiligungsgesellschaften“ erfasst (Scheider (2017e), S. 18; vgl. auch die Beispiele a. a. O., S. 19, Abb. 1.

Das Beteiligungsmanagement ist weiterhin verpflichtet, sich ein Urteil über die Qualität der Geschäftsführungen zu bilden. Zu deren Führungsaufgaben gehören – neben der Planung und Realisation – auch die Überwachung. Auch in dieser Hinsicht sind die Möglichkeiten des Beteiligungsmanagements, sich unmittelbar ein Urteil zu bilden, begrenzt.

Das Beteiligungsmanagement ist deshalb gut beraten, wenn es die Unterstützung von Prüfern sucht, d. h. die Prüfungsaktivitäten koordiniert, z. B. um prüfungsfreie Räume und Doppelprüfungen zu vermeiden, und wenn es eng mit den Prüfern zusammenarbeitet. Prüfer von Beteiligungen (insbesondere die örtliche und überörtliche kommunale Rechnungsprüfung und die Abschlussprüfung) können wegen ihrer Auskunftsrechte die Realitätsnähe der Informationen und das Führungsverhalten der Geschäftsführung grundsätzlich deutlich besser einschätzen. Ggf. kann das Beteiligungsmanagement auch eigene Prüfungen veranlassen. Zu den Möglichkeiten im Einzelnen vgl. unten Abschnitt 4.5.

g. Qualitätsmanagement

Ein systematisches Qualitätsmanagement muss alle Prozesse, Entscheidungen und Verhaltensweisen der Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement begleiten. Es muss insbesondere gewährleisten, dass die Mitarbeiter von den Akteuren sowohl fachlich als auch als Person akzeptiert werden. Nur dann wird das Beteiligungsmanagement in seiner Funktion als Intermediär erfolgreich sein. Um festzustellen, ob das Beteiligungsmanagement dieser Funktion gerecht wird, bietet sich das Instrument der Selbstevaluation an. Es sollte als Lernprozess konzipiert werden nach dem Modell der Selbstevaluation mit anschließender Validierung, wie es die KGSt für die kommunale Rechnungsprüfung empfiehlt; ergänzend vgl. unten Abschnitt 4.6.

4.1.3 3. Ebene: Softwareunterstützung

Die „**konsequente Digitalisierung von Arbeitsprozessen (ist) unabdingbar**“.³⁸⁶ Sie kann deutlich die **Effizienz** des Beteiligungsmanagements erhöhen, indem sie z. B. von Routineaufgaben entlastet, mehrfache Datenspeicherungen mit Inkonsistenz der Daten vermeidet oder den Datenzugriff erleichtert. Sie kann aber auch die **Effektivität** deutlich erhöhen, indem sie z. B.

- Zeit für Analysen schafft bzw. diese methodisch unterstützt,
- Konflikte reduziert, die aus unterschiedlichen Informationsständen und widersprüchlichen Informationen resultieren, oder
- die Gremienarbeit erleichtert.³⁸⁷

Kern der Digitalisierung ist eine **zentrale Datenbank**, die alle für das Beteiligungsmanagement relevanten Dokumente und Daten zusammenfasst.³⁸⁸ Wichtig ist, dass

- alle Inhalte „historisch (mittels Datumsangabe) abgelegt und verwaltet werden können. Diese „Gedächtnisfunktion“ ermöglicht es, die Entwicklung einer Beteiligung über mehrere Jahre genau abzubilden“³⁸⁹, und dass
- Medienbrüche vermieden werden.

³⁸⁶ Scheider (2021f), S. 48 (Hervorhebung M.R.). Vgl. auch Tegtmeyer (2021), S. 182 ff.

³⁸⁷ Vgl. Scheider (2021c).

³⁸⁸ Zu den Nutzenpotentialen einer zentralen Datenbank vgl. KGSt®-Bericht Nr. 8/2020, S. 37. Zu den Anforderungen („Leistungskatalog“) vgl. Scheider (2019c).

³⁸⁹ KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 37.

Zum Nutzerkreis der zentralen Datenbank gehören alle Akteure im Beteiligungsmanagement. Mit einem komplexen Berechtigungskonzept müssen die Datensicherheit und der Datenschutz gewährleistet werden. Das Beteiligungsmanagement muss deshalb die diversen Lese- und Schreibrechte regeln und ständig aktualisieren. Es ist auch für die Qualität der Daten (mit-)verantwortlich.

Neben einer zentralen Datenbank sind „**Insellösungen**“ überlegenswert, z. B. Software, die die Evaluation des Aufsichtsrats unterstützt.³⁹⁰

Damit die Vorteile der Digitalisierung im vollen Umfang realisiert werden können, muss die Software anwenderfreundlich sein. Viele IT-Anwendungen in der Kommunalpraxis erfüllen diese Anforderungen zurzeit nur sehr bedingt. **Anwendungsfreundlichkeit** heißt insbesondere, dass der Anwender die Anforderungen definiert und nicht umgekehrt, dass er sich einer vorgegebenen Struktur anpassen muss, auch wenn sie für seine Bedürfnisse nicht optimal ist. Ein praktisches Beispiel ist die einfache Generierung von ad-hoc-Berichten, d. h. auch „normale“ Anwender müssen nach einer kurzen Einweisung dazu in der Lage sein.³⁹¹ Unzureichende Anwendungsfreundlichkeit reduziert sowohl die Effizienz als auch die Effektivität.

In den Abschnitten 4.2 ff. werden folgende Instrumente vertieft: Beeinflussung der Verwaltungskultur (4.2), Unterstützung des Aufsichtsrats (4.3), Überprüfung der Beteiligungsstruktur (Portfolio-Analyse) (4.4), Zusammenarbeit mit Prüfern (4.5) sowie Evaluation (Prüfung) des Beteiligungsmanagements (4.6). Die Auswahl dieser Instrumente erfolgte selektiv im Hinblick

- auf das Leitbild des Intermediärs,
- auf die Entwicklungspotentiale und die Effektivität (den Wirkungen) des Beteiligungsmanagements sowie
- auf die Breite und Tiefe der Anforderungen, die an Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement („Unternehmensbetreuer“) zu stellen sind (vgl. dazu unten Abschnitt 5).

4.2 Beeinflussung der Verwaltungskultur

Die **formale Organisation** umfasst alle von der Leitung autorisierten Regelungen zur Verhaltenssteuerung der Organisationsmitglieder (Richtlinien und Einzelanweisungen, Strukturen und Prozesse³⁹²). Sie sind bewusst gesetzt und von dem einzelnen Organisationsmitglied unabhängig. Sie stehen für die Erwartungen, die die Leitung an das Verhalten der Organisationsmitglieder hat. Eine formale Organisation ist komplexitätsreduzierend. Sie entlastet ihre Mitarbeiter. Sie hat die Vermutung der Angemessenheit für sich. „Wenn man sich in Übereinstimmung mit der Formalstruktur verhält, dann kann man dies unauffällig, geräuschlos und ohne Rechtfertigungszwänge tun.“³⁹³

Die Gestaltung der formalen Organisation (des „Systems Beteiligungsmanagement“) gehört zu den selbstverständlichen Aufgaben des Beteiligungsmanagements. Ein – allerdings wichtiges – Beispiel ist die Sicherstellung der Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf ihre Beteiligungen im Spannungsfeld zwischen der Durchsetzung des politischen Willens (öffentlichen Auftrags) und der unternehmerischen Freiheit. Oben im Abschnitt 3.4.4 wurde z. B. empfohlen, den Gesellschaftszweck in der Satzung der Beteiligungen und in nachgelagerten Ordnungen zu präzisieren, um auszuschlie-

³⁹⁰ Vgl. den Praxisbericht von Scheider (2019a), S. 243 ff.

³⁹¹ Vgl. auch die Hinweise von Scheider (2019c), S. 199.

³⁹² Abweichend unterscheidet Kühl (2010a), S. 7 ff., für die Organisationsanalyse die drei grundlegenden Strukturtypen: Programme, Kommunikationswege und Personal; mit Verweis auf Luhmann (2000), S. 221 ff.

³⁹³ Kühl (2010a), S. 5.

ßen, dass die Vertreter der Kommune in Gesellschaftsorganen abweichend vom Willen der Kommune votieren.

Die formale Organisation wird von der **informalen Organisation** ergänzt und überlagert, wobei die Grenzen zwischen beiden Formen fließend sind. Die informale Organisation kann die Effektivität und Effizienz der formalen Organisation unterstützen, aber auch beeinträchtigen. Die informale Organisation repräsentiert die sozialen Beziehungen der Organisationsmitglieder. Sie entsteht durch die Verfestigung von Gewohnheiten und sie zeigt sich im tatsächlichen Verhalten der Organisationsmitglieder. Sie ist „immer eine hochaggregierte Mischung individueller Verhaltensweisen“.³⁹⁴ Der Begriff der informalen Organisation wird – zunehmend häufiger – durch den Begriff der **Verwaltungskultur (Organisationskultur, Unternehmenskultur)** ersetzt.³⁹⁵ Allerdings besteht über die Definition von „Kultur“ wenig Eingigkeit.³⁹⁶

Schedler/Proeller definieren Verwaltungskultur vereinfachend „als die Gesamtheit des Gelebten in der Verwaltung“.³⁹⁷ Nach der *Heinrich Böll Stiftung* steht Verwaltungskultur für die „Wahrnehmungs-, Deutungs- und Verhaltensmuster von öffentlich Bediensteten (inkl. leitenden Beamten). Kultur besteht aus dem Zusammenspiel von Werten, Normen, Denkhaltungen und psychischen Phänomenen, welche Bedienstete gemeinsam teilen und damit ihrem Handeln zugrundelegen. Dabei können einerseits verwaltungsinterne Perspektiven (untereinander, gegenüber neuen Mitarbeitern etc.) und andererseits verwaltungsexterne Sichtweisen (gegenüber Politikern, Bürgern, Medien etc.) unterschieden werden.“³⁹⁸ Schließlich sei die „klassische“ Definition von *Schein* wiedergegeben, die vielfach übernommen worden ist: Nach *Schein* ist Kultur das „Muster gemeinsamer Grundprämissen, das die Gruppe bei der Bewältigung ihrer Probleme externer Anpassung und interner Integration erlernt hat, das sich bewährt hat und somit als bindend gilt; und das daher an neue Mitglieder als rational und emotional korrekter Ansatz für den Umgang mit diesen Problemen weitergegeben wird.“³⁹⁹ *Schein* ordnet die Elemente von Verwaltungskulturen – entsprechend ihrer Sichtbarkeit – drei Ebenen zu:⁴⁰⁰

- Artefakte = sichtbare Strukturen und Prozesse im Unternehmen (leicht zu beobachten, aber schwer zu entschlüsseln), (z. B. Büroumgebung, Dresscode, Sprache, Rituale),
- Werte = Strategien, Ziele, Philosophie (bekundete Rechtfertigungen) (z. B. internalisierte Werte wie Leistungsorientierung),
- Grundannahmen = unbewusste, selbstverständliche und tiefverwurzelte Anschauungen, Wahrnehmungen, Gedanken und Gefühle (Ausgangspunkt für Werte und Handlungen) (z. B. Einstellungen, Menschenbild).

Im Unterschied zu den Artefakten und Werten sind die Grundannahmen dem Organisationsmitglied nicht bewusst und deshalb nur schwer ermittelbar und veränderbar. Sie sind „die Essenz einer Kultur“.⁴⁰¹ Sie prägen das Verhalten am nachhaltigsten.

³⁹⁴ Knecktys (2015), S. 53.

³⁹⁵ Vgl. auch Kühl (2010b), S. 1. Zum Konzept Verwaltungskultur vgl. bereits Jann (1983), vgl. weiterhin Schein (1995); Jann (2002); Fisch (2002a); Sackmann / Bertelsmann Stiftung (2004); Grundmuster der Verwaltungskultur (2014); Wettbewerbsfaktor Unternehmenskultur (2015); Sackmann (2017); KGSt®-Bericht Nr. 8/2020.

³⁹⁶ Vgl. Jann (2002), S. 429.

³⁹⁷ Schedler / Proeller (2011), S. 283.

³⁹⁸ Heinrich Böll Stiftung (2021).

³⁹⁹ Schein (1995), S. 25 (im Original kursiv hervorgehoben). Zu weiteren Definitionen vgl. KGSt®-Bericht Nr. 8/2020, S. 11 ff.

⁴⁰⁰ Vgl. Schein (1995), S. 30 ff., z.T. wörtlich übernommen; zum besseren Verständnis der drei Ebenen siehe das Beispiel S. 38 ff. Zu dem 3-Ebenen-Modell vgl. auch Ritz / Thom (2019), S. 359 f., Abb. 8.1; KGSt®-Bericht Nr. 8/2020, S. 13 ff. Vgl. auch die Erweiterung des Modells bei Schedler / Proeller (2011), S. 286 f., Abb. 12 – 1: zusätzliche Unterteilung der Artefakte-Ebene in formelle und informelle, beobachtbare Elemente in den drei Bereichen Strategie, Struktur und Potential. Vgl. auch das sog. Eisbergmodell: der größte Teil der unternehmenskulturellen Aspekte – die Grundannahmen – liegen „unterhalb der sichtbaren Wasseroberfläche“; Richter, F. (2015), S. 7, Abb. 1; vgl. auch Sackmann / Bertelsmann Stiftung (2004), S. 25.

⁴⁰¹ Schein (1995), S. 33.

„Kulturen“ sind immer organisationsspezifisch. Sie unterscheiden sich zwischen Institutionen. Aber auch innerhalb einer Institution müssen sie nicht einheitlich sein, z. B. dürfte die Verwaltungskultur in einem Bauamt sich von der in der Kämmererei oder im Beteiligungsmanagement unterscheiden. Weiterhin wird nach Funktionen u.ä. differenziert und spricht z. B. von „Führungskultur“, „Risikokultur“ und „Fehlerkultur“.^{402,403}

Jede Regulierung hat ihre Grenzen.⁴⁰⁴ Je umfassender die Freiheitsgrade sind, die den Organisationsmitgliedern überlassen werden müssen, umso bedeutungsvoller ist die Verwaltungskultur in Relation zur formalen Organisation – und umso bedeutungsvoller wird sie für den langfristigen Erfolg einer Organisation.⁴⁰⁵

Gerade das Beteiligungsmanagement ist ein Subsystem, in dem eine Normierung der Arbeit durch vorgegebene Regeln sehr schnell an ihre Grenzen stößt. Die Analyse der Wirtschaftspläne, die Prognose der Entwicklung der Wettbewerbssituation von Beteiligungen oder die Integration der Risikomanagementsysteme der Beteiligungen in das Risikomanagementsystem des Beteiligungsmanagements und in das gesamtstädtische Risikomanagement sind nur einige von vielen weiteren Beispielen. Eine weitere Konsequenz sollte deutlich gesehen werden: Wenn eine Aufgabe „nicht im Detail programmiert werden kann, steigen fast automatisch die Anforderungen an die Person des Entscheiders“,⁴⁰⁶ d. h. an die Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements, insbesondere an die Unternehmensbetreuer.

Auf die **Bedeutung der sog. „weichen“ Faktoren für den Erfolg von Organisationen** wird zwar zunehmend hingewiesen.⁴⁰⁷ So stellen z. B. *Schedler/Proeller* fest: „Nicht ohne Grund betonen viele Autoren, dass eine Veränderung der Verwaltungskultur zu den Hauptzielen der Verwaltungsreform gehört.“⁴⁰⁸ Es bestehen aber erhebliche Zweifel, ob diese Einsicht bereits eine Selbstverständlichkeit ist und das alltägliche Verwaltungshandeln prägt. Um noch einmal *Schedler/Proeller* zu zitieren: Das „Bewusstsein für Verwaltungskultur fehlt“.⁴⁰⁹ Es dürfte deshalb auch noch keine Selbstverständlichkeit sein, die Verwaltungskultur regelmäßig kritisch zu hinterfragen.⁴¹⁰

Erster Schritt für das Beteiligungsmanagement, wenn es die **Verwaltungskultur als Gestaltungsobjekt** begreift, ist die Diagnose, d. h. die gezielte Analyse, wie sich die Akteure im Beteiligungsmanagement wechselseitig wahrnehmen und wie sie sich verhalten, insbesondere wie sie miteinander kommunizieren und welche ungeschriebenen Regeln gelten, und ob diese Verhaltensweisen funktional/dysfunktional sind.⁴¹¹ Es ist eine Suche nach „schwachen Signalen“, die auch noch schwierig zu interpretieren sind. Aussagen in der Literatur wie z. B. eine ungenügende Aufmerksamkeit der

⁴⁰² Fehlerkultur: Wie geht eine Organisation mit Fehlern um, die von Mitarbeitern gemacht werden.

⁴⁰³ Vgl. auch Fisch (2002a), S. 461, der auf folgende Subkulturen in einer Organisation hinweist: Kultur der Leitenden, Kultur der Fachleute oder Spezialisten, Kultur der Mitarbeiter im nachgeordneten Bereich.

⁴⁰⁴ Vgl. Flensted-Jensen (2006), S. 377.

⁴⁰⁵ Vgl. Richter, F. (2015), S. 3. Vgl. auch den Titel von Sackmann/Bertelsmann Stiftung (2004): „Erfolgsfaktor Unternehmenskultur“.

⁴⁰⁶ Kühn (2010a), S. 13.

⁴⁰⁷ Vgl. z. B. Schridde (2005), S. 218; Proeller/Krause (2016), S. 26; Lasar/Buchholz/Bußmann/Kröner (2014), S. 258 (im Original hervorgehoben): „Den weichen Faktoren des Veränderungsmanagements und des Kulturwandels ist mindestens dieselbe Bedeutung beizumessen, wie den harten Faktoren des Managementansatzes, der auf Rationalität und Effizienz ausgerichtet ist.“

Die Organisationskultur ist eine Komponente im Kommunalen Steuerungsmodell (KSM), vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 5/2013. Vgl. auch den Titel des KGSt[®]-Bericht Nr. 8/2020: „Kulturwandel in der Verwaltungsorganisation: Veränderungen wirksam gestalten“, sowie das Zitat auf S. 22: „Es ist belegt, dass die sogenannten „weichen Faktoren“ der Reform in Deutschland bisher eher vernachlässigt wurden und in Zukunft auf sie größeres Gewicht gelegt werden muss“. Vgl. aber auch den Hinweis in o.V. (2014), S. 67, auf den Unterschied zwischen gelebter und (nur) nach außen propagierter Unternehmenskultur.

⁴⁰⁸ Schedler/Proeller (2011), S. 287. Vgl. auch KGSt[®]-Bericht Nr. 9/2019, S. 32: „Studien belegen, dass Managementveränderungen zu 30% aus Prozess- und Strukturoptimierungen, Nutzung neuer Technologien und Strategieanpassungen bestehen und zu 70% aus Kultur.“

⁴⁰⁹ Schedler/Proeller (2011), S. 289.

⁴¹⁰ Vgl. Sackmann/Bertelsmann Stiftung (2004), S. 241; Ritz/Thom (2019), S. 368.

⁴¹¹ Davon zu unterscheiden ist die Prüfung durch den Aufsichtsrat, ob in der Beteiligung eine adäquate Unternehmenskultur vorherrscht.

Politik für den Beteiligungsbereich sind Indizien für einen erforderlichen Kulturwandel.⁴¹² Ein weiteres Beispiel sind die Untersuchungsergebnisse von *Proeller/Krause*: Die befragten Führungskräfte in den Beteiligungen von Großstädten waren überwiegend der Ansicht, dass die Führungskräfte in der Kernverwaltung die Dinge nicht so wahrnehmen bzw. sich nicht so verhalten, „wie wir in unserem Unternehmen“.⁴¹³

Besondere Aufmerksamkeit sollte auch den Schlüsselvariablen Vertrauen und Fehlertoleranz gewidmet werden. **Vertrauen** ist, wie bereits *Webb* feststellte, zentral für eine kooperative Zusammenarbeit: „Trust is pivotal to collaboration. Attitudes of mistrust and suspicion are a primary barrier to co-operation between organizations and professional boundaries: collaborative behavior is hardly conceivable, where trusting attitudes are absent.“ Nach *Sydow* soll Vertrauen sogar wirkungsvoller sein, um Organisationen zu steuern, als hierarchische Macht.⁴¹⁴

Der Aufbau von Vertrauen ist ein mühseliger und langer Prozess. Er setzt voraus, dass eine Partei in Vorleistung geht und das Risiko auf sich nimmt, enttäuscht zu werden. Eine weitere Voraussetzung ist Transparenz oder wie *Zypries* feststellt: „Transparenz, man könnte auch sagen: Glasnost. Nur wenn Transparenz herrscht, ist Kontrolle möglich, und nur dort, wo es transparent zugeht, kann ein Vertrauen entstehen, das auch durch die penibelste Kontrolle nicht zu ersetzen ist.“⁴¹⁵ Allerdings sollte man sich auch im Klaren sein, dass Vertrauen ein „äußerst flüchtiges Gut“ ist. Es kann sehr schnell zerstört werden⁴¹⁶ (im Gegensatz zu dem langen Prozess, den sein Aufbau erfordert).

Unternehmerische Entscheidungen sind immer risikobehaftet, d. h. die Gefahr von Fehlentscheidungen kann auch bei sorgfältigster Entscheidungsvorbereitung nicht ausgeschlossen werden. Fehlende **Fehlertoleranz**, z. B. Drohungen mit Schadensersatz, führen zu einem Vertuschen bzw. Leugnen von Fehlern, zu einem Absicherungsverhalten und zur Flucht aus der Verantwortung. Zum Beispiel werden dann Kommissionen eingesetzt, obwohl die Angelegenheit entscheidungsreif ist. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass der einzelne Fehler eher sekundär ist. Dort wo Menschen handeln, sind Fehler unvermeidlich. Entscheidend ist, wie mit Fehlern umgegangen wird, ob man z. B. aus Fehlern lernt (Fehlermanagement;⁴¹⁷ Fehlerkultur als Teil der Verwaltungskultur).

Die Schwierigkeit, einen Kulturwandel in staatlichen Organisationen herbeizuführen, wird jedoch oft unterschätzt.⁴¹⁸ Es ist in jedem Fall ein langwieriger und mühseliger Prozess. Hilfreich wäre es, den Veränderungsfokus anfangs auf Subkulturen (z. B. auf die Kultur im Aufsichtsrat einer einzelnen Beteiligung) bzw. auf Teilaspekte zu beschränken. Die Verwaltungskultur im Gesamtsystem Beteiligungsmanagement dürfte als Gestaltungsobjekt zu komplex sein.

Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex lässt sich als ein Beispiel interpretieren, um eine positive Verwaltungskultur zu prägen (Soll-Vorschriften für „gute“ Corporate Governance).⁴¹⁹ Allerdings ist fraglich, ob er nicht konzeptionell zu eng ist. Er gilt zwar auch für die Gebietskörper-

⁴¹² Vgl. oben Abschnitt 2.6.

⁴¹³ Proeller/Krause (2016), S. 29.

⁴¹⁴ Vgl. Sydow (1998), S. 31: „trust is thought to be a more appropriate mechanism for controlling organizational life than hierarchical power“, zitiert von McNulty/Stewart (2015), S. 517. Die Bedeutung von Vertrauen für ein „kooperatives Beteiligungsmanagement“ wird auch von Ahrend (2019), S. 61, und (2020), S. 220 ff., betont.

⁴¹⁵ Zypries (2008), S. 25.

⁴¹⁶ Vgl. auch die Feststellung von Buffett: „It takes twenty years to build a reputation – and five minutes to destroy it.“; zitiert bei Forstmoser (2006), S. 66.

⁴¹⁷ Fehlermanagement hat zwei Dimensionen, zum einen die Fähigkeit, Fehler zu erkennen, und zum anderen die Fähigkeit, mit identifizierten Fehlern angemessen umzugehen. Fehlermanagement wird vor allem in der Prüfungslehre thematisiert, vgl. Donle (2007); Donle/Richter (2006); Gronewold/Donle (2011). Vgl. weiterhin Volk (1993); Hochreither (2004); Kess (2006); Hagen (2017).

⁴¹⁸ Ritz/Thom (2019), S. 366. Zur Untersuchung/Veränderung der Unternehmenskultur vgl. Schein (1995), S. 132 ff.; Schridde (2005), S. 218 ff.; Sackmann/Bertelsmann Stiftung (2004), S. 185 ff. und S. 249 ff. (Checkliste); Sackmann (2017), S. 217 ff.; Ritz/Thom (2019), S. 368 ff. Zu den Möglichkeiten und Problemen, Verwaltungskultur zu messen, vgl. Sackmann (2015).

⁴¹⁹ Vgl. aber Reichard (2008b), S. 160, der wegen fehlender Anreiz- und Sanktionseffekte erwartet, „dass die erörterten Kodizes nur begrenzten Nutzen stiften dürften und allenfalls durch gewissen moralischen Druck für eine begrenzte Einhaltung der Regeln sorgen werden.“

schaft und speziell für das Beteiligungsmanagement.⁴²⁰ Die wichtige Entsprechenserklärung müssen aber nur die Beteiligungen abgeben.⁴²¹ Damit bleibt offen, ob und inwieweit sich auch die Gesellschaftskörperschaft an die Regeln hält.⁴²²

4.3 Unterstützung des Aufsichtsrats

4.3.1 Bedeutung und Aufgaben des Aufsichtsrats

Der Aufsichtsrat von Beteiligungen ist ein wichtiges Steuerungsorgan im Beteiligungsmanagement. In der Wahrnehmung der Geschäftsführer von Beteiligungen ist er sogar der zentrale Steuerungsakteur, noch vor dem Beteiligungscontrolling, der Verwaltungsführung und dem Gemeinderat.⁴²³ Zwischen dem öffentlichen Interesse, vertreten durch Gemeinderat und Verwaltungsführung, und den Interessen des Unternehmens ist der Aufsichtsrat „ein wichtiges Bindeglied und Rückkoppelungsorgan“.⁴²⁴ Seine Hauptaufgaben sind die Überwachung und die Beratung der Geschäftsführung.⁴²⁵ Die Beratungsaufgabe ist im Unterschied zur Überwachungsaufgabe⁴²⁶ gesetzlich nicht explizit gefordert. Nach h. M. ist sie jedoch als Pflichtaufgabe anzusehen,⁴²⁷ d. h. die Aufsichtsräte sollten „nicht nur Kontrolleure des Unternehmens, sondern vielmehr „Sparringspartner“ der hauptamtlichen Geschäftsleitung sein“.⁴²⁸ Um Zweifelsfragen auszuschließen, empfiehlt sich eine entsprechende Klarstellung zur Beratungsfunktion im Gesellschaftsvertrag. Schließlich wird ein Aufsichtsrat (mit-) unternehmerisch tätig, wenn er über Unternehmensplanungen (Unternehmensstrategie und Wirtschaftsplanungen) und andere zustimmungspflichtige Geschäfte und Maßnahmen beschließt.⁴²⁹ Die Effektivität und Effizienz der Aufsichtsratsarbeit wird insgesamt kritisch eingeschätzt.⁴³⁰ Die Kritik bezieht sich vor allem auf die Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder⁴³¹ und die Zusammensetzung des Aufsichtsrats mit seinem hohen Anteil von Mitgliedern des Gemeinderats. Nach den Ergebnissen von *Proeller/Krause* belief sich der Anteil von Politikern im Durchschnitt bei GmbHs auf 58,5% und bei AGs auf 42,4%, wobei die Werte stark streuten. Der durchschnittliche Aufsichtsrat umfasste 6,2 Politiker, 4,4 Personalvertreter sowie 2,7 Externe.⁴³²

⁴²⁰ Vgl. D-PCGM (2021), S. 11 (Rz. 1) und die Präambel (S.6).

⁴²¹ Vgl. D-PCGM (2021), S. 11 (Rz. 4).

⁴²² Vgl. z. B. D-PCGM (2021), S. 13 ff. (Rz. 9 ff.).

⁴²³ Vgl. Proeller/Krause (2016), S. 15; für den Aufsichtsrat ergab sich ein Mittelwert von 3,94 auf der Punkteskala von 1 (= überhaupt nicht) bis 5 (= sehr großer Einfluss); zum Vergleich die Werte für Beteiligungscontrolling = 3,12, Verwaltungsführung = 3,04, Gemeinderat = 2,67.

⁴²⁴ Klimke-Stripf/Morner (2018), S. 18. Vgl. auch Schwarting (2004), S. 348; Breimeier/Brinckmann/Kilian (2006), S. 61. Vgl. auch die Einschätzung von Henner Bunde, zitiert in Teich/Plazek/Schuster (2016), S. 18: „wichtigste Steuerungsinstrument des Gesellschafters“; ebenso Tegmeier (2021), S. 19. Müller-Marqués Berger/Srocke (2005), S. 132: „Schlüsselfunktion“.

⁴²⁵ Zu den traditionellen und neuen Aufgaben eines Aufsichtsrats vgl. Lutter (2009).

⁴²⁶ Vgl. § 111 Abs. 1 AktG.

⁴²⁷ Vgl. z. B. Schuster/Lange/Blaschke (2013), S. 8; vgl. auch BGH, Urteil vom 25.3.1991, S. 127 (Leitsatz a); Lutter (2009), S. 775. Im Muster-Gesellschaftsvertrag von Katz (2017), S. 426, § 13 Abs. 1 Satz 1, wird wie im GmbHG/AktG nur die Überwachungsaufgabe explizit genannt.

⁴²⁸ Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2007), S. 11.

⁴²⁹ Vgl. Ehren/Gros (2011), S. 279; Plazek/Schuster/Teich (2017): „Kontrolleur oder Mitgestalter“ – am Beispiel der Unternehmensstrategie. Debus (2010), S. 11, spricht von „Mitentscheidungsfunktion“.

⁴³⁰ Vgl. Papenfuß (2013), S. 71 ff. m.w.N.; Proeller/Krause (2016), S. 18 ff.; Struwe (2009), S. 90; Eulerich/Welge (2011), S. 129: „größte Handlungsbedarf bei der Qualität des Überwachungsorgans“; AKEIÜ (2011), S. 227 (Hervorhebung im Original): „Zusammensetzung und Qualität der Aufsichtsräte dringend verbesserungsbedürftig“.

⁴³¹ Vgl. Papenfuß (2013), S. 73 f. m.w.N., insbesondere die Zitate-Übersicht in Tab. 10.

⁴³² Vgl. Proeller/Krause (2016), S. 17. Breimeier/Brinckmann/Kilian (2006), S. 48, Abb. 10, stellen einen noch niedrigeren Anteil externer Fachleute fest. Zur Fachkompetenz siehe auch Gehring (2019), S. 151: „Tatsächlich sieht dies teilweise etwas dürrig aus, da die Aufsichtsräte nach politischen Kriterien besetzt werden.“ Vgl. auch Günther/Niepel (2006), S. 341: „Die Kontrolle der Beteiligungen wird von den Kommunen als sehr ernüchternd gewertet. Hier besteht Entwicklungspotenzial insbesondere in der Besetzung von Kontrollorganen und deren Politisierung.“

Aber auch die Erfüllung der Beratungsfunktion wird kritisch beurteilt. In der Wahrnehmung der Geschäftsführer von Beteiligungen lagen die Aufsichtsräte bezüglich ihrer Rolle als „Partner und Berater“ mit einem Mittelwert von 3,26 nur knapp oberhalb der mit „teils/teils“ bezeichneten Mittelkategorie. Die Beratungsrollen als „Organ, um neue Ressourcen zu erschließen“ und als „Strategischer Impulsgeber“ nahmen sie mit Mittelwerten von 2,8 bzw. 2,45 noch seltener wahr.⁴³³

Die Forderung nach einer Professionalisierung des Aufsichtsrats⁴³⁴ ist deshalb nachvollziehbar, zumal die Arbeit des Aufsichtsrats „immer anspruchsvoller“⁴³⁵ wird. Diese Entwicklung ist übrigens nicht spezifisch für den öffentlichen Sektor. Auch für den privaten Sektor wird vielfach die Forderung erhoben, den Aufsichtsrat zu professionalisieren.⁴³⁶

Das Beteiligungsmanagement hat vielfältige Ansatzpunkte, den Aufsichtsrat zu unterstützen.⁴³⁷ Drei Ansatzpunkte werden im Folgenden vertieft, weil sie m.E. ein besonders großes Verbesserungspotential bieten.

4.3.2 Zusammensetzung/ Qualität des Aufsichtsrats

a. Beeinflussung des Auswahl- und Besetzungsprozesses durch das Beteiligungsmanagement

Mitglieder von Aufsichtsräten haben das **Potential**, ihre Überwachungsaufgaben effektiv wahrzunehmen, wenn sie **unabhängig** und **fachlich kompetent** sind, **genügend Zeit**⁴³⁸ haben, um das Amt mit der nötigen Sorgfalt wahrzunehmen, und **entsprechend motiviert** (bzw. engagiert) sind.⁴³⁹ Die genannten Anforderungen verstärken sich wechselseitig; sie müssen gleichzeitig erfüllt sein.⁴⁴⁰ Die Wahrnehmung der Beratungsaufgaben stellt zusätzliche Anforderungen an die persönliche Qualifikation der Aufsichtsräte, insbesondere muss ein Verständnis der Geschäfte und des Marktes vorausgesetzt werden.⁴⁴¹

Im Gesellschaftsrecht und in den Gemeindeordnungen werden Anforderungen an Aufsichtsräte teilweise überhaupt nicht oder nur indirekt angesprochen – und wenn sich Normierungen finden, sind die Anforderungen wenig konkret und nicht sehr „anspruchsvoll“ formuliert, was angesichts der langen Tradition von Aufsichtsräten und ihrer großen Bedeutung schon sehr erstaunlich ist.⁴⁴²

⁴³³ Vgl. Proeller/ Krause (2016), S. 18, Abb. 14; die Bewertungsskala reichte von 1 (= stimme überhaupt nicht zu) bis zu 5 (= stimme stark zu).

⁴³⁴ Vgl. z. B. Struwe (2009), S. 91 ff.

⁴³⁵ Schuster/ Lange/ Blaschke (2013), S. 11. Nach Lutter (2009), S. 779, sind die Aufgaben des Aufsichtsrats sogar „in den letzten Jahren ungewöhnlich stark gestiegen“.

⁴³⁶ Vgl. bereits Lutter (1995); vgl. weiterhin Lutter (2009); Theisen (2018); Ehren/ Gros (2011). Siehe auch die Diskussion über die Einführung von Berufsaufsichtsräten, vgl. z. B. Ehren/ Gros (2011), S. 277 f.; AKEIÜ (2011), S. 228; Ruter (2013), S. 308 ff.; Rinker (2019). Vgl. auch Claussen/ Bröcker (2000), S. 490: „Die Idee, der AR würde ausschließlich als Nebenberuf betrieben, war vorgestern sicher richtig. Aber heute schon gibt es viele Berufs-ARs und morgen werden die vollamtlichen, ausschließlich AR-Mandate wahrnehmenden Unternehmer, auch zur Kenntnis des Gesetzgebers gelangen.“

⁴³⁷ Vgl. z. B. die Übersicht bei Klimke-Stripf/ Morner (2019), S. 7, Abb. 3.

⁴³⁸ Über die (hohe) zeitliche Belastung aus der Aufsichtsratsstätigkeit bestehen in der Praxis vermutlich falsche Vorstellungen. Lutter (2009), S. 778, schätzt den Zeitaufwand, wenn man die Pflichten sorgfältig erfüllen will, für den Aufsichtsratsvorsitzenden auf „zwei bis drei Monate“, für Ausschussvorsitzende auf „sechs Wochen“ und für alle übrigen Aufsichtsratsmitglieder auf „vier Wochen“. Die Schätzung gilt für „größere oder große Gesellschaften“. Bei kleineren Unternehmen wird er niedriger sein, aber immer noch deutlich über den Anwesenheitszeiten für die Aufsichtsratsitzungen liegen.

⁴³⁹ Zu diesen vier Voraussetzungen vgl. Klimke-Stripf/ Morner (2018), S. 19 ff.; Hambrick/ Misangyi/ Park (2015). Ähnlich Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003), S. 810 ff.: statt Motivation gewissenhafte Aufgabenwahrnehmung; Beck (2014): ohne Motivation, zusätzlich Diversity.

⁴⁴⁰ Vgl. Hambrick/ Misangyi/ Park (2015), S. 335. Die Anforderungen gelten für die Überwachungsfunktion. Für die Beratungsfunktion sind zusätzliche Anforderungen zu stellen, vgl. Hambrick/ Misangyi/ Park (2015), S. 326 f.

⁴⁴¹ Vgl. auch Lutter (2011), S. 157.

⁴⁴² Nach Theisen (2018), S. 291, huldigt der Gesetzgeber offensichtlich der tradierten Auffassung „Amt verleiht Professionalität“; er zitiert auch die Spruchweisheit „Wem Gott ein Amt gibt, dem gibt er auch Verstand.“ Noch drastischer formuliert es Eberhard Scheffler (zitiert von Klimke-Stripf/ Morner (2019), S. 7): „Es genügt, wenn ein Aufsichtsratsmitglied lesen und ein anderes schreiben kann.“ Vgl. auch Claussen/ Bröcker (2000), S. 489, die an den Kodizes kritisieren, dass diese den „Positivkatalog – was muss ein AR können?“ vernachlässigen.

Nach § 100 Abs. 1 AktG kann Mitglied des Aufsichtsrats jede „natürliche, unbeschränkt geschäftsfähige Person“ werden – mehr wird grundsätzlich nicht verlangt.⁴⁴³ § 100 Abs. 2 AktG konkretisiert lediglich einige wenige Spezialfälle zur zeitlichen Beanspruchung (Nr.1) sowie zur Unabhängigkeit (Nr. 2-4). Zur erforderlichen fachlichen Kompetenz finden sich im AktG überhaupt keine direkten Aussagen; auch der indirekte Weg – über die Sorgfaltspflichten (§ 116 AktG i.V.m. § 93 AktG) – führt nicht weiter. Lediglich für bestimmte Unternehmen (in der Regel sog. kapitalmarktorientierte Unternehmen) wird verlangt, dass **ein** Mitglied des Aufsichtsrats „über Sachverstand auf den Gebieten Rechnungslegung **oder** Abschlussprüfung verfügen“ muss.⁴⁴⁴ Allerdings findet sich in § 100 Abs. 5 letzter Halbsatz AktG der wichtige Zusatz „die Mitglieder müssen in ihrer Gesamtheit mit dem Sektor, in dem die Gesellschaft tätig ist, vertraut sein“.⁴⁴⁵ Mit der Neufassung von § 100 Abs. 5 AktG durch das FISG im Jahr 2021 wurden die Anforderungen für kapitalmarktorientierte Unternehmen verschärft; seitdem muss jeweils mindestens ein Aufsichtsratsmitglied über Sachkunde in der Rechnungslegung bzw. in der Abschlussprüfung verfügen.

Die Gemeindeordnungen der Länder gleichen die fehlende Konkretisierung im Gesellschaftsrecht nicht aus. Lediglich in einigen Gemeindeordnungen finden sich – allerdings sehr allgemeine – Anforderungen wie „erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachliche Eignung“⁴⁴⁶, „jeweils notwendige wirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde“⁴⁴⁷ bzw. „betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde“.⁴⁴⁸

Eine Konkretisierung der Anforderungen im Gesellschafts- und Kommunalrecht ist allerdings keine notwendige Voraussetzung für eine anforderungsgerechte Besetzung von Aufsichtsräten. Denn der Gemeinderat als zuständiges Auswahlgremium kann jederzeit den Aufsichtsrat anforderungsgerecht besetzen. Eine rechtliche Verankerung hätte jedoch eine positive Signalwirkung, um dieses Ziel zu erreichen. Die häufige und deutliche Kritik an der Qualität der Aufsichtsräte⁴⁴⁹ zeigt jedoch, dass dieses Ziel zurzeit nur sehr begrenzt erreicht wird. In die gleiche Richtung zeigen die Untersuchungsergebnisse von *Klimke-Stripf/Morner* zum Auswahl- und Besetzungsprozess.⁴⁵⁰ Danach scheinen die Gemeinderatsfraktionen „einer anderen Besetzungslogik zu folgen“.⁴⁵¹ Wichtige Auswahlkriterien seien z. B. das Senioritätsprinzip und der Rückhalt in der eigenen Fraktion. Weiterhin würde die Auswahl nur fraktionsintern ohne fraktionsübergreifende Abstimmungen erfolgen.⁴⁵² Die Bewertung der Qualität der Aufsichtsratsaktivität sowie die Untersuchungsergebnisse von *Klimke-Stripf/Morner* lassen weiterhin den Schluss zu, dass das Beteiligungsmanagement die Beeinflussung des Auswahl- und Besetzungsprozesses entweder noch nicht als Aufgabe erkannt hat oder diese Aufgabe

⁴⁴³ § 52 Abs. 1 GmbHG verweist auf § 100 Abs. 1 AktG, eröffnet aber immerhin die Möglichkeit einer konkretisierenden Regelung im Gesellschaftsvertrag.

⁴⁴⁴ § 100 Abs. 5 letzter Halbsatz AktG a.F. (Hervorhebung M.R.).

⁴⁴⁵ Vgl. dazu unten in diesem Abschnitt unter Stufe 1 (2).

⁴⁴⁶ § 97 Abs. 4 BrbKVerf.

⁴⁴⁷ § 131 Abs.1 Satz 3 KVerf Sachsen-Anhalt.

⁴⁴⁸ § 98 Abs. 2 Satz 4 GemO Sachsen. In der Literatur finden sich allerdings auch skeptische Stimmen, inwieweit sich die Anforderungen konkretisieren lassen; vgl. Theisen (2018). Vgl. auch Gehring (2019), S. 152: „Letztendlich waren unsere Erkenntnisse während der Prüfung, dass wir keine messbaren, bewertbaren Parameter für die Eignungsfeststellung identifizieren konnten.“

⁴⁴⁹ Vgl. z. B. Christian Ude, OB der Stadt München (2017, S. 83): „erwarten sie sich nicht zu viel von den Aufsichtsräten. Es fehlt hinten und vorne an der Kompetenz.“ (auch zitiert von Klimke-Stripf/Morner (2018), S. 17).

⁴⁵⁰ Vgl. Klimke-Stripf/Morner (2018), S. 21 ff.

⁴⁵¹ Klimke-Stripf/Morner (2018), S. 21.

⁴⁵² Vgl. Klimke-Stripf/Morner (2018), S. 21 ff.; Klimke-Stripf/Morner (2019), S. 7. In der Erhebung von Günther/Niepel (2006), S. 331, stimmten über die Hälfte der Befragten den Feststellungen zu, dass die Aufsichtsräte „anders besetzt sein sollten“ und dass ihre Mitglieder „politische Interessen wahrnehmen.“ Vgl. auch die negativen Erfahrungen von Ude (2017), S. 83 ff., auf Grund „einer zwanzigjährigen Intensivbeobachtung in jeweils mindestens zehn Aufsichtsräte“ (Zitat S. 83). Der Hinweis von Struwe (2009), S. 92, dass es Aufgabe der Fraktionen sei darauf zu achten, dass die Vorgeschlagenen qualifiziert sind, ist zwar zutreffend. Er entbindet aber das Beteiligungsmanagement nicht von der Aufgabe, auf die Qualifikationen zu achten.

noch nicht sonderlich aktiv und erfolgreich wahrnimmt. Offensichtlich wird „die politische Aufsichtsratsbesetzung bislang meist seitens der Verwaltung als gegeben erachtet.“⁴⁵³

b. Stufenmodell für den Auswahl- und Besetzungsprozess

Eine **aktive und zielgerichtete** Beeinflussung des Auswahl- und Besetzungsprozesses durch das Beteiligungsmanagement könnte in folgenden Stufen ablaufen:

Stufe 1: Entwicklung eines Anforderungsprofils

Die Entwicklung eines (für jede Beteiligung spezifischen) Anforderungsprofils⁴⁵⁴ setzt eine sorgfältige Analyse der unternehmensspezifischen Anforderungen voraus. Es sollte in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Zwei Aspekte sind dabei zu unterscheiden:

(1) Welche Anforderungen muss **jedes** Aufsichtsratsmitglied **mindestens** und **bereits zu Beginn der Aufsichtsrats Tätigkeit** erfüllen?

Es dürfte unstrittig sein, dass die Anforderungen zur Unabhängigkeit, Zeit und Motivation bereits zu Beginn der Aufsichtsrats Tätigkeit im vollen Umfang erfüllt sein müssen. Bezüglich der fachlichen Kompetenz hat der BGH in seinem Urteil vom 15.11.1982 Mindestanforderungen festgelegt, die allgemein auf Zustimmung gestoßen sind: „Mit diesem Gebot persönlicher und eigenverantwortlicher Amtsausübung ist vorausgesetzt, daß ein Aufsichtsratsmitglied diejenigen Mindestkenntnisse und –fähigkeiten besitzen oder sich aneignen muß, die es braucht, **um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können**“.⁴⁵⁵

Hier wird man Anfangsdefizite tolerieren können, allerdings nur dann, wenn sie **kurzfristig** durch entsprechende Fortbildungen ausgeglichen werden können, z.B. durch eine Fortbildung für neue Aufsichtsräte, wenn das Wissen über die Rechte und Pflichten als Aufsichtsrat noch nicht vorhanden ist.⁴⁵⁶ Ein längerfristiger Lernprozess, um die erforderliche Fachkompetenz aufzubauen, wäre jedoch nur dann vertretbar, und das auch nur bei einigen wenigen Aufsichtsratsmitgliedern, wenn andere Mitglieder im Aufsichtsrat mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung diese temporären Defizite kompensieren können. Zu berücksichtigen ist auch die (wohl abnehmende) Verweildauer in den Gemeinderäten, mit der auch die „Lernzeit“ im Aufsichtsrat kürzer wird,⁴⁵⁷ was das „learning by doing“ weiter begrenzt und die Bedeutung der Fachkompetenz unterstreicht, die bereits zu Beginn der Aufsichtsrats Tätigkeit vorhanden sein muss.

Essentiell sind aber Erfahrungen in der Unternehmensführung⁴⁵⁸ sowie die Bereitschaft zum Widerspruch. Aufsichtsräte „müssen bereit sein, ggf. auch Mehrheitsmeinungen und die Auffassungen der Vorsitzenden von Aufsichtsrat, Ausschüssen und Vorstand kritisch zu hinterfragen. Zugleich muss ein kritisches Aufsichtsratsmitglied die Konflikte, die aus seinem Widerspruch entstehen, aushalten können und in Konfliktsituationen zwischen Aufsichtsrats- und Vorstandsmitgliedern eine vermittelnde Rolle einnehmen.“⁴⁵⁹

⁴⁵³ Klimke-Stripf / Morner (2018), S. 24; Klimke-Stripf / Morner (2019), S. 7 f.: „untergeordnete Aufgabe“ (Zitat S. 8).

⁴⁵⁴ Für ein Anforderungsprofil vgl. z. B. Werder (2017), S. 980; Theisen (2018), S. 295 f.; D-PCGM (2021), Rz. 44 („Kompetenzprofil“), sowie in FN 17 die (wenig überzeugende) Aufzählung fachlicher Anforderungen. Vgl. aber auch Theisen (2018), S. 296: „Das Kernproblem aber ist...der nahezu vollständig fehlende Maßstab“; verschärfend sei „dass zudem weitgehend auch absolute Mindestvorgaben und jede Skala fehlen“.

⁴⁵⁵ BGH, Urteil vom 15.11.1982, S. 295 f. (Hervorhebung M.R.). Dieser Grundsatz wird z. B. von Plazek / Schuster (2017), S. 13, zitiert. Zu den Mindestanforderungen vgl. z. B. auch Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003), S. 810, ebenfalls mit Berufung auf dieses BGH-Urteil.

⁴⁵⁶ Die BaFin (2020), S. 30, Ziff. 112, sieht eine Kulanfrist von sechs Monaten vor, weist aber ausdrücklich darauf hin, dass diese „keinen Einfluss auf die gesellschaftsrechtliche Haftung (hat), die ab der Bestellung greift.“

⁴⁵⁷ Vgl. Struwe (2009), S. 90.

⁴⁵⁸ Der AKEIÜ (2020), S. 1579, ist der (m.E. zutreffenden) Auffassung, „dass Erfahrung in der Unternehmensführung das wichtigste Kriterium für die Besetzung von Aufsichtsräten ist“.

⁴⁵⁹ Vgl. AKEIÜ (2020), S. 1579 f. (Zitat S. 1580).

(2) Welche **zusätzlichen** Anforderungen in fachlicher Hinsicht (Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen) muss der Aufsichtsrat **insgesamt** erfüllen?⁴⁶⁰

Über vertiefte Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen in den notwendigen Wissensbereichen sowie über Spezialwissen brauchen nicht alle Aufsichtsratsmitglieder im gleichen Umfang zu verfügen.⁴⁶¹ Hier kann es genügen, dass nur einige bzw. ggf. auch nur ein Aufsichtsratsmitglied diese Voraussetzungen erfüllen. Umso wichtiger wird dann aber eine vorausschauende Besetzungsplanung, um Kompetenzdefizite auszuschließen. Bei fehlendem Spezialwissen können im Einzelfall auch Spezialisten hinzugezogen werden, wobei die Finanzierung durch die Beteiligung sichergestellt sein muss, entweder über ein angemessenes Budget oder fallweise.

Stufe 2: Frühzeitige Sensibilisierung für den Auswahl- und Besetzungsprozess

Der Anforderungskatalog ist in Verbindung mit einer Wiederbesetzungsplanung – Welche Aufsichtsräte werden voraussichtlich für eine Wiederwahl nicht mehr zur Verfügung stehen? Welche Defizite bestehen im aktuellen Aufsichtsrat? Welche Konsequenzen hat dies für den Kompetenzmix im Aufsichtsrat? – die Grundlage für frühzeitige Gespräche mit den Fraktionen über Besetzungsbedarfe und Besetzungsvorschläge sowie für die Abstimmungen zwischen den Fraktionen und mit der Verwaltungsführung.

Die Fraktionen sind grundsätzlich frei, ob sie Fraktionsmitglieder, sachverständige Einwohner oder sonstige Externe vorschlagen. Wenn Ziel der anforderungsgerecht besetzte Aufsichtsrat sein soll, werden sie jedoch häufig – zumindest häufiger als zurzeit – externen Sachverstand einbinden müssen. „Ein Mix an Kompetenzen ist gefragt.“ wie *Plazek/Schuster* zutreffend feststellen.⁴⁶² Wenn sachverständige Einwohner bzw. sonstige Externe Aufsichtsratsmitglied in einer Beteiligung werden, wird die (wichtige!) demokratische Legitimation der kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat nicht in Frage gestellt. Die demokratische Legitimation erfolgt über die Wahl durch die Gemeindevertretung. Die Besetzungsplanung sollte sich wegen der zentralen Bedeutung von Aufsichtsratsvorsitz und seine Stellvertretung⁴⁶³ auch auf diese beiden Posten erstrecken. Sie sollte auch die „Machtfrage“ berücksichtigen, d. h. die Chance sollte groß sein, dass Beschlüsse im Aufsichtsrat in der Verwaltung akzeptierbar und im Gemeinderat mehrheitsfähig sind. In der Regel ist der Bürgermeister oder der zuständige Dezernent „geborenes“ Aufsichtsratsmitglied.⁴⁶⁴ Insofern wäre die Verbindung zur Verwaltung gewährleistet. Für die Rückkoppelung zum Gemeinderat wäre wünschenswert, dass im Aufsichtsrat daneben möglichst einflussreiche Fraktionsmitglieder vertreten sind. Nach *Schwarting*

⁴⁶⁰ Vgl. D-PCGM (2021) Rz. 44; vgl. auch § 100 Abs. 5 letzter Halbsatz AktG: „die Mitglieder müssen in ihrer Gesamtheit mit dem Sektor, in dem die Gesellschaft tätig ist, vertraut sein“. Papenfuß (2013), S. 74, spricht von einer „sachgerechten Mischung“. Nach Werder (2017), S. 979, verfügt ein Aufsichtsrat „über eine ausbalancierte personelle Zusammensetzung, die den spezifischen Gegebenheiten des Unternehmens Rechnung trägt.“ Vgl. auch das Beispiel für eine Idealbesetzung bei Lutter (2009), S. 778.

⁴⁶¹ Vgl. auch BGH, Urteil vom 15.11.1982, S. 296 (Hervorhebung im Original): Es ist „nicht zu erwarten, dass jedes Aufsichtsratsmitglied auf *sämtlichen* Gebieten, auf denen der Aufsichtsrat tätig wird, umfassende Spezialkenntnisse besitzt.“ Vgl. auch die Tendenz in der Gesetzgebung: Gemäß § 100 Abs. 5 AktG a.F. mussten Unternehmen von öffentlichem Interesse nur **ein** Mitglied im Aufsichtsrat haben, das über Sachverstand auf dem Gebiet der Rechnungslegung **oder** Abschlussprüfung verfügt. Mit der Neufassung von § 100 Abs. 5 AktG durch das zum 1.7.2021 in Kraft getretene Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz müssen diese Unternehmen jetzt mindestens ein Aufsichtsratsmitglied mit Sachverstand auf dem Gebiet der Rechnungslegung **und** mindestens ein weiteres Mitglied mit Sachverstand auf dem Gebiet der Abschlussprüfung haben.

⁴⁶² Plazek / Schuster (2017), S. 13. Vgl. auch Klimke-Stripf / Morner (2018), S. 24. Vgl. auch den Vorschlag von Plazek / Schuster (2017), S. 13, Aufsichtsratsposten öffentlich auszuschreiben und das Verfahren für die Bestellung von Beigeordneten als Vorbild zu nehmen.

⁴⁶³ Zur Bedeutung des Aufsichtsratsvorsitzes vgl. Teich / Plazek / Schuster (2016); Klimke-Stripf / Morner (2020), S. 12. Zu den Anforderungen an die Person vgl. AKEIÜ (2018); Beck (2014), S. 21; Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2007), S. 9 f. Vgl. auch Lutter (1995), S. 1133; Werder (2017), S. 980 (Hervorhebung im Original): „**Schlüsselrolle** für die Qualität der Aufsichtstätigkeit“.

⁴⁶⁴ Vgl. z. B. § 125 Abs. 2 Satz 2 HGO; § 113 Abs. 2 Satz 2 GemO NRW. Im Hinblick auf die Arbeitsbelastung des Bürgermeisters hat sich folgende Arbeitsteilung bewährt: Der Bürgermeister wird Vorsitzender und leitet die Sitzungen; die zeitintensiven Vor- und Nachbereitungen übernimmt in Absprache der Stellvertreter.

haben diese eine „zentrale Scharnierfunktion“.⁴⁶⁵ Aus diesem Grunde ist auch ein völliger Verzicht auf Gemeinderatsmitglieder nicht zu befürworten.

In der Literatur wird vorgeschlagen, dass das Beteiligungsmanagement einen Sitz im Aufsichtsrat haben sollte.⁴⁶⁶ Im Hinblick auf die Unabhängigkeit ist dieser Vorschlag kritisch zu sehen.⁴⁶⁷ Schließlich hat das Beteiligungsmanagement die Aufgabe, die Qualität des Aufsichtsrats zu bewerten und entsprechende Folgerungen zu ziehen. Für eine effektive Arbeit des Beteiligungsmanagements genügt ein passives und **im Gesellschaftsvertrag abgesichertes Teilnahmerecht an Aufsichtsratssitzungen**.⁴⁶⁸ Das Teilnahmerecht sollte auch für Vorbesprechungen gelten.⁴⁶⁹ Ein aktives Teilnahmerecht mit dem Recht, das Wort zu ergreifen, Vorschläge einzubringen sowie Fragen und Anträge zu stellen und zu begründen, wie es § 97 Abs. 5 BbgKVerf in Verbindung mit § 30 Abs. 3 BbgKVerf vorsieht, ist ebenfalls nicht erforderlich. Mit dem passiven Teilnahmerecht hat das Beteiligungsmanagement ausreichende Informationsmöglichkeiten; sofern ein Bedarf besteht, kann es in der Sitzung zur Stellungnahme aufgefordert werden.⁴⁷⁰

Stufe 3: Steuerung der Fortbildungen

Wie *Klimke-Stripf/Morner* in ihrer Untersuchung auch feststellten, beschränken sich die Fortbildungen in vielen Kommunen „oft auf kurze Informationsveranstaltungen zu den allgemeinen Rechten und Pflichten von Aufsichtsräten“, d. h. auf die Grundlagen der Aufsichtsratsarbeit.⁴⁷¹ Die Fortbildungen sollten aber auch Kenntnisse über das Unternehmen vermitteln sowie gezielt fachliche Spezialbedarfe berücksichtigen. Beispiele sind Branchenentwicklungen, technologische Entwicklungen, Digitalisierung und die Analyse von Wirtschaftsplanungen und Prüfungsberichten.⁴⁷² „Kurz: die neuen Aufsichtsratsmitglieder sollten umgehend nach ihrer Wahl mit dem Unternehmen, seinen Besonderheiten und Problemen vertraut gemacht werden so, dass sie von der ersten Sitzung an fruchtbar mitarbeiten können.“⁴⁷³

Die Planung und Koordination des Fortbildungsprogramms ist Aufgabe des Beteiligungsmanagements. Die Frage, wer diese Fortbildungen anbietet, ob das Beteiligungsmanagement selbst oder im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit die Beteiligungen, die Fraktionen oder externe Anbieter, ist dagegen eher sekundär.

⁴⁶⁵ Schwarting (2004), S. 348.

⁴⁶⁶ Vgl. Schuppert (1982), S. 31 ff.; D-PCGM (2021), Rz. 31 (Hervorhebung M.R.): Teilnahme an Aufsichtsratssitzungen als „Mitglied oder Gast“.

⁴⁶⁷ Vgl. Schuppert (1982), S. 42: „Die sauberste Lösung bestünde daher in der Trennung von Beteiligungsverwaltung und Mitgliedschaft in Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen.“ (vgl. auch a. a. O., S. 45, die zusammenfassende These 8b). A.A. D-PCGM (2021), Rz. 52: „Für Mitarbeiter/-innen der Gebietskörperschaft begründet die Gesellschafterrolle ihres Arbeitgebers keinen Interessenkonflikt im Sinne dieser Regelung.“

⁴⁶⁸ Zum Teilnahmerecht des Beteiligungsmanagements als Gast vgl. z. B. Freistaat Thüringen (2017), S. 13 (Rz. 64). Vgl. auch Tegtmeier (2021), S. 195: „sehr zu empfehlen“.

⁴⁶⁹ Vgl. Tegtmeier (2021), S. 197.

⁴⁷⁰ Zur Praxis vgl. Klimke-Stripf/Morner (2020), S. 11.

⁴⁷¹ Klimke-Stripf/Morner (2018), S. 25; vgl. auch Klimke-Stripf/Morner (2019), S. 9 f.

⁴⁷² Vgl. z. B. die Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen (2017), S. 11 (Rn 42): „Mitglieder des Überwachungsorgans haben die Pflicht, sich über die neuen, wesentlichen Entwicklungen zu informieren.“ Und weiterhin: ihnen müssen „ausreichende branchen- und unternehmensspezifische Schulungsangebote unterbreitet werden.“ Zur Digitalisierung vgl. z. B. Plazek (2018); zur Digitalisierung im Beteiligungsmanagement und der Gremienarbeit im Aufsichtsrat am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M. vgl. Scheider (2021c, 2021d und 2019c). Vgl. auch oben Abschnitt 4.1.3.

⁴⁷³ Lutter (2011), S. 150.

Stufe 4: Evaluation der Tätigkeit von Aufsichtsräten

Aus der Unterstützung der Aufsichtsratsstätigkeit, insbesondere aus der individuellen Beratung, aus der Teilnahme an Aufsichtsratssitzungen sowie aus der Evaluation des Aufsichtsrats (vgl. dazu unten Abschnitt 4.3.4) kann das Beteiligungsmanagement einen guten Einblick in die Stärken und Schwächen des Aufsichtsrats als Gremium sowie der einzelnen Aufsichtsräte gewinnen. Schwächen bei einzelnen AR-Mitgliedern können hingenommen werden, wenn dadurch die Effektivität des Aufsichtsrats insgesamt nicht wesentlich beeinträchtigt wird. Leidet die Effektivität dagegen stärker, besteht Handlungsbedarf in Richtung Fortbildungen oder Austausch dieses Aufsichtsratsmitglieds.

4.3.3 Informationsversorgung des Aufsichtsrats

Um ihre Überwachungs- und Beratungsaufgaben erfüllen zu können, sind die kommunalen Aufsichtsräte auf eine ausreichende Informationsversorgung angewiesen. „Die ausreichende Informationsversorgung der Aufsichtsratsmitglieder ist **essenzielle Voraussetzung** einer professionellen Überwachung.“⁴⁷⁴ Die Informationen dürfen sich dabei nicht nur auf die Entwicklung und Lage der Beteiligung beschränken, sondern sie müssen sich z. B. auch auf die Qualität der Geschäftsführung erstrecken.⁴⁷⁵ Die Informationsversorgung erfolgt im Wesentlichen durch die Geschäftsführung und ergänzend durch die Prüfer der Beteiligung (kommunales Rechnungsprüfungsamt, Abschlussprüfer)⁴⁷⁶ sowie durch Eigeninitiative.

Wegen des **Mindestumfangs** an Informationen durch die Geschäftsführung und der Informationsmöglichkeiten ihr gegenüber empfiehlt sich eine Orientierung an § 90 AktG.⁴⁷⁷ Es empfiehlt sich weiterhin, die Grundsätze der (regelmäßigen und fallweisen) Informationspflichten im Gesellschaftsvertrag festzulegen und in der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung zu präzisieren.⁴⁷⁸ Der Aufsichtsrat muss darüber hinaus auch jederzeit das Recht haben, im Einzelfall Informationen anzufordern und ggf. selbst nachzuprüfen oder nachprüfen zu lassen, d. h. er muss ein „*uneingeschränkbares aktives Einsichts- und Prüfungsrecht*“⁴⁷⁹ haben.⁴⁸⁰ Hierzu sollte auch der direkte Informationszugang insbesondere zur Internen Revision, zum Risikomanagement und zu den Geschäftsführungen von Tochtergesellschaften gehören. Nach Werder haben sich „direkte Kontakte zu Führungskräften der ersten Ebene unterhalb des Vorstands ... als *best practice* etabliert“.⁴⁸¹ Dieser Tendenz wird in der aktuellen Gesetzgebung bereits Rechnung getragen. Mit der Neufassung von § 107 Abs.4 AktG durch das zum 1.7.2021 in Kraft getretene FISG hat jedes Mitglied des Prüfungsausschusses das Recht (über den Ausschussvorsitzenden), bei den Leitern derjenigen Zentralbereiche des Unternehmens direkt Auskünfte einzuholen, die für die Aufgaben des Prüfungsausschusses im Unternehmen

⁴⁷⁴ Werder (2017), S. 981 (Hervorhebung M.R.).

⁴⁷⁵ Vgl. Werder (2017), S. 982 (Hervorhebung im Original); „Die Leistungen des Vorstands sollten regelmäßig auf Team- und auf Individualebene evaluiert werden.“

⁴⁷⁶ Zu weiteren Informationsgebern vgl. Theisen (2007), S. 8 ff. Bedeutsam sind hier vor allem Interne Revision, Risikomanagement und Geschäftsführungen von Tochtergesellschaften.

⁴⁷⁷ Zum Umfang der Informationspflichten vgl. z. B. Theisen (2007), S. 147 ff.; Lutter (2006), S. 13 ff. § 90 AktG geht vom Regelfall privatrechtlicher Rechtsformen aus, dass nämlich Gewinnziele im Vordergrund stehen. Für öffentliche Unternehmen muss die Berichterstattung deshalb ergänzt werden, insbesondere über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks und der Leistungsziele. Vgl. auch Schuppert (1985), S. 332, mit Verweis auf den Vorschlag von Karehnke (1981), S. 176. Vgl. auch Machura (1998), S. 151, der die „fehlende Sachzielberichterstattung“ kritisiert und auf die politischen Folgen hinweist: „Die Aufmerksamkeit der Kontrolleure wird von den Zielen abgelenkt, die das öffentliche Unternehmen legitimieren.“

⁴⁷⁸ In der Literatur wird auch eine gesonderte „Informationsordnung“ empfohlen, vgl. z. B. Theisen (2007), S. 75 und S. 79 – 83; vgl. auch DCGK (2019b), S. 11 (Begründung zu Grundsatz 15); Sick / Köstler (2012), S. 39. Entscheidend ist, dass die Informationspflichten der Geschäftsführung und die Informations- und Prüfungsrechte des Aufsichtsrats **eindeutig und umfassend** geregelt sind. Wichtig ist auch die Entwicklung eines **Gesamtkonzeptes**; vgl. Lutter (2006), S. 32. Der Ort der Regelung (Geschäftsordnung oder Informationsordnung) ist eher nachrangig, wobei die Verteilung auf unterschiedliche Dokumente für die Transparenz und praktische Arbeit eher hinderlich sein dürfte.

⁴⁷⁹ Theisen (2007), S. 147 (Hervorhebung im Original). Vgl. auch § 51a. Abs. 1 GmbHG, § 90 Abs. 3 AktG.

⁴⁸⁰ Zum Informationsverhalten gegenüber dem Aufsichtsrat vgl. auch die Ergebnisse aktueller empirischer Untersuchungen bei Theisen (2007), S. 95 ff.; vgl. auch seine Zusammenstellung von Gerichtsurteilen zur Klärung verschiedener Einzelfragen der Information a. a. O., S. 111 ff.

⁴⁸¹ Werder (2017), S. 981 (Hervorhebung im Original). Vgl. auch AKEIÜ (2011), S. 225.

zuständig sind, und zwar ohne vorherige Einbindung des Vorstands. Der Vorstand ist hierüber lediglich unverzüglich zu unterrichten.⁴⁸²

Im Idealfall stimmen der Informationsbedarf des Aufsichtsrats, der sich aus seinen Aufgaben ableitet, die Informationsnachfrage des Aufsichtsrats und das Informationsangebot der Geschäftsführung überein.⁴⁸³ Die **Informationsnachfrage** wird durch die Qualifikation des Aufsichtsrats bestimmt. Tendenziell wird man davon ausgehen können, dass die Entscheidungsqualität mit der Informationsnachfrage steigt. Denn nachgefragte Informationen dürften eher in die Entscheidungen eingehen.⁴⁸⁴ Bei dem **Informationsangebot der Geschäftsführung** ist zu berücksichtigen, dass diese (auch) Eigeninteressen verfolgt (Agency-Problematik). Die Aufsichtsräte dürfen deshalb eine uneingeschränkte Informationsbereitschaft der Geschäftsführung nicht als selbstverständlich unterstellen.⁴⁸⁵ Sie dürfen nicht davon ausgehen, dass die Informationen der Geschäftsführung immer vollständig und hinreichend aussagekräftig sind,⁴⁸⁶ d.h. den „Grundsätzen einer gewissenhaften und getreuen Rechenschaft“ entsprechen (§ 90 Abs. 4 Satz 1 AktG), und dass z. B. die Beschlussvorlagen explizit auch auf Risiken/kritische Punkte hinweisen und damit die kritische Diskussion fördern.⁴⁸⁷ Vielmehr müssen die Aufsichtsräte mit unzutreffenden, unvollständigen oder in Beeinflussungsabsicht „gefärbten“ Informationen („Framing“⁴⁸⁸) rechnen, d.h. sie müssen grundsätzlich skeptisch sein und versuchen, die Qualität der Informationen einzuschätzen, ehe sie ihre Beschlüsse fassen. Dabei ist Skepsis nicht mit Misstrauen gleichzusetzen.⁴⁸⁹ Das Konzept vom „professional skepticism“ (kritische Grundhaltung) wurde für die Abschlussprüfung entwickelt.⁴⁹⁰ § 43 Abs. 4 der Wirtschaftsprüferordnung (WPO) verpflichtet Abschlussprüfer „während der gesamten Prüfung eine kritische Grundhaltung zu wahren. Dazu gehört es, Angaben zu hinterfragen, auf Gegebenheiten zu achten, die auf eine falsche Darstellung hindeuten könnten, und Prüfungsnachweise kritisch zu beurteilen.“⁴⁹¹ Dieser Grundsatz gilt für alle Prüfer; er gilt in gleicher Weise für den Aufsichtsrat.⁴⁹²

Die Möglichkeiten für den Aufsichtsrat, die **Qualität der Informationsversorgung** durch die Geschäftsführung im Allgemeinen und im konkreten Einzelfall einzuschätzen, sind begrenzt. Er wird häufig nur auf Plausibilität überprüfen können. Er ist deshalb auf Unterstützung angewiesen. In Frage kommen hier vor allem der Abschlussprüfer und das Beteiligungsmanagement. Ansatzpunkt für den Abschlussprüfer ist die Prüfung nach § 53 HGrG (vgl. unten Abschnitt 4.5.1). Wichtigster Ansatzpunkt für das Beteiligungsmanagement sind – im Rahmen der Betreuung von Aufsichtsratssitzungen – vor allem die Berichte und Beschlussvorlagen der Geschäftsführung.⁴⁹³ Hier sollte das Beteiligungsmanagement gezielt auch auf die Qualität der Informationen achten. Wegen seines Hintergrundwissens hat das Beteiligungsmanagement grundsätzlich bessere Beurteilungsmöglichkeiten; es ist aber bei

⁴⁸² Vgl. hierzu auch DIIR (2021), S. 12 und S. 16 f.

⁴⁸³ Vgl. Theisen (2007), S. 6 f., und die Darstellung der verschiedenen Formen von Informationsasymmetrien.

⁴⁸⁴ Vgl. Hauschildt / Gemünden / Grotz-Martin / Haidle (1983), S. 211 ff; Reitmeyer (2000), S. 49 f. m.w.N.

⁴⁸⁵ Vgl. Klimke-Stripf / Morner (2020), S. 5. Vgl. auch Machura (1998), S. 151: „Der Rückgriff auf Informationen, die von der kontrollierten Organisation vorgelegt werden, ist an sich problematisch. Diese Informationen sind nach den Interessen der Kontrollierten selektiert.“

⁴⁸⁶ In der Vorgängerfassung des Fragenkatalogs nach § 53 HGrG war noch folgende Frage enthalten: „Waren die Unterlagen, die die Geschäfts-/Konzerngeschäftsführung dem Überwachungsorgan zur Verfügung gestellt hat, geeignet, um diesem eine **betriebswirtschaftlich sinnvolle Entscheidung** zu ermöglichen (z. B. Alternativendarstellung unter Risikoaspekten?“; vgl. IDW PS 720 (2000), S. 259, Fragenkreis 10 d) (Hervorhebung M.R.). In der aktuellen Fassung fehlt eine vergleichbare Frage; vgl. IDW PS 720 (2010).

⁴⁸⁷ Vgl. Werder (2017), S. 981 FN 46. Zur Informationsversorgung durch die Geschäftsführung vgl. auch die Befunde von Jürgens / Lippert (2005), S. 19 ff.

⁴⁸⁸ Unter Framing (Rahmungseffekt) versteht man unterschiedliche Formulierungen einer Botschaft – bei gleichem Inhalt („Das Glas ist halbleer.“ bzw. „Das Glas ist halbvoll.“).

⁴⁸⁹ Vgl. auch Richter, M. (2013), S. 61.

⁴⁹⁰ Vgl. z. B. Nelson (2009); Köhler (2017); Deckers / Hermann (2013).

⁴⁹¹ Vgl. auch § 37 der Berufssatzung; Wirtschaftsprüferkammer (2020).

⁴⁹² Vgl. auch Werder (2017), S. 981.

⁴⁹³ Zur Rolle des Beteiligungsmanagements bei der Informationsversorgung des Aufsichtsrats vgl. die empirischen Ergebnisse von Klimke-Stripf / Morner (2020), S. 8 ff.

seiner Prüfung der Unterlagen der Beteiligung ebenso wie der Aufsichtsrat weitgehend auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen. Allerdings hat es die Möglichkeit, Prüfungen zu veranlassen, ob die Informationsversorgung durch die Geschäftsführung valide und reliabel ist (vgl. unten Abschnitt 4.5.7). Während der Aufsichtsratssitzungen sagen die Geschäftsführungen oft mündlich – teilweise auch im Aufsichtsratsprotokoll festgehalten – weitere Informationen zu. Hier wäre es hilfreich, wenn das Beteiligungsmanagement diese Zusagen registriert und verfolgt, ob die Zusagen von der Geschäftsführung auch eingehalten werden.

Neben der Informationsversorgung durch die Geschäftsführung muss das Aufsichtsratsmitglied **Eigeninitiative** entwickeln. Es muss sich das notwendige Hintergrundwissen aneignen, um die Informationen der Geschäftsführung kritisch hinterfragen zu können, und zwar in allen Bereichen, die für das Unternehmen relevant sind.⁴⁹⁴ Es darf sich keineswegs allein auf die Informationen der Geschäftsführung stützen. Zur „Bringschuld“ der Geschäftsführung tritt die „Holschuld“ des Aufsichtsrats.⁴⁹⁵ „Der Aufsichtsrat hat also nicht zu warten, bis der Vorstand seine Informationspflichten erfüllt (oder eben nicht erfüllt), sondern ist *von Rechts wegen verpflichtet*, sich seinerseits energisch um seine vollständige und rechtzeitige Information zu kümmern.“⁴⁹⁶ Das Mindeste, was von jedem Aufsichtsratsmitglied erwartet werden muss, ist, Fragen zu stellen und um Erläuterungen zu bitten, wenn bei ihm persönlich Unklarheiten bestehen. Ggf. muss der Aufsichtsrat seine Einsichts- und Prüfungsrechte wahrnehmen, wenn sich kritische Sachverhalte sonst nicht klären lassen. *Ruhwedel/Epstein* haben auf Grund ihrer empirischen Ergebnisse jedoch Zweifel, ob der Aufsichtsrat dieser Verpflichtung nachkommt: „Es wird jedoch insgesamt der Vorwurf bestätigt, der Aufsichtsrat verlasse sich bei seinen Entscheidungen zu einseitig auf die Information durch den Vorstand und erfülle seine Holschuld nicht.“⁴⁹⁷

Aus der **Beratungsfunktion** lassen sich **weitere Informationsbeschaffungen** ableiten. Der Aufsichtsrat kann nur dann effektiv beraten, wenn er über die Entwicklungen im Umfeld der Beteiligung auf dem Laufenden ist, insbesondere über die Marktentwicklungen (Beschaffung, Absatz und Wettbewerber), die technologischen Entwicklungen und die Entwicklungen im regulatorischen Umfeld.⁴⁹⁸ Nur dann lassen sich Chancen und Risiken frühzeitig erkennen und mit der Geschäftsführung diskutieren. Allerdings deuten empirische Befunde darauf hin, dass die zur Verfügung gestellten Informationen „vergleichsweise selten“⁴⁹⁹ zur Beratung genutzt werden.

4.3.4 Evaluation (Prüfung) der Tätigkeit des Aufsichtsrats

a. Empfehlungen zur Evaluation der Tätigkeit des Aufsichtsrates

Die Evaluation der Tätigkeit des Aufsichtsrats ist eine Entwicklung aus dem anglo-amerikanischen Rechtskreis. Sie setzte in Deutschland 2002 mit der Empfehlung des DCGK ein, dass der Aufsichtsrat „regelmäßig die Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen“ solle.⁵⁰⁰ Die Empfehlung wurde in den Muster-Kodex für öffentliche Unternehmen übernommen: „Das Aufsichtsorgan soll regelmäßig beurteilen, wie wirksam das Aufsichtsorgan insgesamt und seine Ausschüsse ihre Aufgaben erfüllen

⁴⁹⁴ Vgl. AKEIÜ (2020), S. 1579.

⁴⁹⁵ Vgl. dazu Theisen (2007), S. 23. Vgl. auch Sick/ Köstler (2012), S. 39.

⁴⁹⁶ Lutter (2006), S. 144 (Hervorhebung im Original); zitiert auch von Theisen (2007), S. 24.

⁴⁹⁷ Ruhwedel/ Epstein (2003), S. 163. Ebenso die Ergebnisse von Beckmann (2009), S. 270: „Die tatsächliche Informationsbeschaffung ist zu einseitig auf den Vorstand als Informationslieferant fokussiert“.

⁴⁹⁸ Vgl. auch Theisen (2007), S. 169 ff., zu den Quellen und Inhalten unternehmensexterner Informationen. Auf die Bedeutung des „branchenspezifischen Wissen“ verweist auch Scheider (2020a), S. 167.

⁴⁹⁹ Beckmann (2009), S. 269.

⁵⁰⁰ DCGK (2002), Ziff. 5.6. Zur Entstehungsgeschichte vgl. Seibt (2003), S. 2107 ff. Der Ausdruck „Effizienzprüfung“ wurde als missverständlich kritisiert; vgl. z. B. Sick (2011), S. 6 f.; Die Effizienzprüfung des Aufsichtsrats (2011), S. 9 ff. Statt der Effizienz sollte die Effektivität des Aufsichtsrates im Vordergrund stehen. In der aktuellen Fassung des Kodexes ist deshalb der Begriff aufgegeben und durch „Selbstbeurteilung“ ersetzt worden; vgl. DCGK (2019a), Empfehlung 3.13.

und welche Implikationen für zukünftige Maßnahmen sich hieraus ergeben. In der Erklärung zur Unternehmensführung ... soll das Aufsichtsorgan berichten, ob und wie eine Selbstbeurteilung durchgeführt wurde.⁵⁰¹ Wegen des Empfehlungscharakters ist für den Erfolg einer Evaluation des Aufsichtsrats der Grad der Bereitschaft der Aufsichtsratsmitglieder zur kritischen Reflexion der eigenen Beratungs- und Überwachungstätigkeit entscheidend.⁵⁰²

Die Empfehlung hat offensichtlich breite Zustimmung in der Literatur und wohl auch in der Praxis gefunden. Nach *Rapp/Sick/Wolff* waren 93% der Befragten von dem Verbesserungspotential von Aufsichtsratsevaluationen überzeugt. Sie kommen aber auch zu dem Schluss, dass das Nutzenpotential noch nicht ausgeschöpft ist.⁵⁰³ Im öffentlichen Bereich allerdings ist die Umsetzung dieser Empfehlung noch nicht sehr ausgeprägt, wenn erst 20% der befragten Unternehmen eine Aufsichtsratsevaluation durchführen.⁵⁰⁴ Zusätzlich ist zu beachten, dass dieses ursprünglich privatwirtschaftliche Instrument den Besonderheiten des öffentlichen Sektors angepasst werden muss,⁵⁰⁵ z. B. sollte sich die Evaluation auch auf die Evaluation der einzelnen Aufsichtsratsmitglieder erstrecken und über die Ergebnisse der Evaluation berichtet werden.

Konkrete Regelungen, wie eine solche Evaluation durchgeführt werden soll, stellen die Kodizes nicht auf; sie belassen ihre Entwicklung der Praxis. Einheitliche Standards haben sich noch nicht entwickelt; entsprechend heterogen scheint die Umsetzung zu sein.⁵⁰⁶ Ziel der Evaluation ist sicherlich (auch) die Einhaltung der gesetzlichen und der Kodex-Vorgaben („Compliance“). Im Vordergrund sollte aber stehen, ob der Aufsichtsrat effektiv arbeitet, d. h. ob er seine Aufgaben erfüllt und welche Verbesserungspotentiale bestehen („performance“)⁵⁰⁷, z. B. ob er die richtigen Schwerpunkte bei der Auswahl der behandelten Themen setzt und ob „Kommunikation, Interaktion, Teamwork und Kollegialität des Gremiums“⁵⁰⁸ verbesserungsbedürftig sind. Ziel ist nicht die Sanktion.⁵⁰⁹

b. Objekte der Evaluation

Aus den Zielen lassen sich die Objekte der Evaluation ableiten, die sich drei Ebenen zuordnen lassen:⁵¹⁰

- die Struktur und Tätigkeit des **Aufsichtsrats als Ganzes**, und zwar seine Zusammensetzung sowie die Aufbau- und Ablauforganisation, insbesondere die Qualität der Entscheidungsprozesse,
- die Struktur und Tätigkeit der **Ausschüsse**, insbesondere auch das Zusammenspiel mit dem Gesamt-Aufsichtsrat, und

⁵⁰¹ D-PCGM (2021), Ziff. 41.

⁵⁰² Vgl. Orth (2013), S. 276.

⁵⁰³ Vgl. Rapp/Sick/Wolff (2013), S. 179. Ähnlich waren die Ergebnisse bei Papenfuß/Werner-Schmolling/Wolff (2016), S. 106 f.: 93% der Befragten sahen in der Evaluation ein Instrument zur Verbesserung der Arbeit des Aufsichtsrats; allerdings blieb auch bei 52% die Evaluation ohne Wirkungen. Vgl. auch Müller-Marqués Berger/Srocke (2005), S. 132. Vgl. aber auch Theisen (2008), S. 43 (Hervorhebung im Original), der einerseits ein „hohe(s) Maß an **formaler Zustimmung**“ sieht, aber auch Zweifel hat, ob ihr „ein vergleichbares **faktisches Erklärungsentsprechen** gegenüber steht.“ Vgl. auch die Ergebnisse von Pidun/ Roos/ Stange/Wolff (2019), S. 3: „Doch nur jedes fünfte der weniger erfolgreichen Gremien nutzt diese Möglichkeit – während zwei Drittel der Top-Gremien davon Gebrauch machen.“ Zur gesetzlichen Verpflichtung für Kreditinstitute vgl. PwC (2020), S. 93.

⁵⁰⁴ Vgl. Papenfuß/Werner-Schmolling/Wolff (2016), S. 105.

⁵⁰⁵ Vgl. Müller-Marqués Berger/Srocke (2005), S. 133; Papenfuß/Werner-Schmolling/Wolff (2016), S. 106 f.

⁵⁰⁶ Vgl. z. B. Orth (2013), S. 270. Zu den empirischen Untersuchungen vgl. Fischhuber (2008); Eulerich/Welge (2011); Rapp/Sick/Wolff (2013); Papenfuß/Werner-Schmolling/Wolff (2016). Vgl. auch Debus (2010), S. 87 ff., sowie den Praxisbericht von Scheider (2019a).

⁵⁰⁷ Statt „performance“ verwenden Ruppert/Wolff (2019), S. 178, den Begriff „Best-Practice-Check“.

⁵⁰⁸ Sick (2011), S. 20. Vgl. auch Morner/Jansen/Reuter/Jünger/Barth (2012), S. 100: Der entscheidende Faktor „liegt vielmehr in der Kultur des jeweiligen Gremiums. Es sind die Motivation und das Engagement der Mitglieder, die eine effiziente Kontrolle und Beratung im Unternehmen gewährleisten.“

⁵⁰⁹ Vgl. Orth (2013), S. 267. Zumindest missverständlich Budäus (2005), S. 22 f., der sehr stark die Sanktionen betont, so in der Überschrift zu Abschnitt 3.3. „Sanktionsmechanismen als Voraussetzung für eine Verhaltensänderung“.

⁵¹⁰ Vgl. auch Sick (2011), S. 20, und die „gängigen Themenbereiche“ bei Orth (2013), S. 275.

- die Eignung und Tätigkeit der **einzelnen Aufsichtsratsmitglieder**.⁵¹¹

Während die beiden ersten Ebenen unstrittig sind, wird die Evaluation der einzelnen Mitglieder unterschiedlich eingeschätzt.⁵¹² Nach *Fischhuber* ist sie „in Deutschland bislang weder etabliert noch von den meisten Aufsichtsräten gewünscht.“⁵¹³ Für die Evaluation der einzelnen Mitglieder wird vor allem angeführt, dass die Qualität eines Aufsichtsrats von seinen Mitgliedern abhängig ist und deshalb ihre Potentiale identifiziert und ausgeschöpft werden müssten.⁵¹⁴ Die Ablehnung wird vor allem damit begründet, dass dadurch ein „unangemessener Druck auf die Aufsichtsräte und deren Unabhängigkeit“ ausgeübt würde. Auch würde die „zukünftige kollegiale Zusammenarbeit im Team“ leiden.⁵¹⁵ M.E. darf auf die Evaluation der einzelnen Aufsichtsratsmitglieder **nicht** verzichtet werden. Wegen ihrer zentralen Bedeutung gilt dies insbesondere für den Aufsichtsratsvorsitzenden und den Stellvertreter. Schließlich hängt die Qualität der Aufsichtsratsarbeit von der Qualität ihrer Mitglieder und ihres Engagements ab. Schwächen einzelner kann das Gremium nur begrenzt ausgleichen. „Einem **exzellenten** Aufsichtsrat gehören ausschließlich Mitglieder an, die einen **erkennbaren** Wertbeitrag für die Aufsicht leisten können.“⁵¹⁶ Ob die befürchteten Nachteile eintreten, ist im Übrigen von der Art und Weise abhängig, wie die Evaluation durchgeführt wird.⁵¹⁷ Bei der Konzeption als „Lernprozess“ und nicht als „Prüfung“⁵¹⁸ dürften sie eher unwahrscheinlich sein.

Der **Schwerpunkt der Evaluation** sollte auf den Faktoren liegen, die für die Qualität der Aufsichtsratsarbeit im Wesentlichen ursächlich sind.⁵¹⁹ Hierzu gehören vor allem die qualitative Zusammensetzung des Aufsichtsrats und die Informationsversorgung (siehe oben Abschnitte 4.3.2 f.), und weiterhin die Prozesse im Aufsichtsrat,⁵²⁰ die Zusammenarbeit im Aufsichtsrat und mit der Geschäftsführung sowie die sog. „weichen“ Faktoren. *Sick* nennt als Beispiele für weiche Faktoren den „Umgang mit abweichenden Meinungen und die offene Kommunikation im Aufsichtsrat oder das Rollenverständnis der Mitglieder“.⁵²¹ Hilfreich dürfte es sein, auch die Geschäftsführung zu befragen, wie diese die Zusammenarbeit mit dem Aufsichtsrat sieht.⁵²²

⁵¹¹ Zum üblichen (?) Verfahren vgl. *Fischhuber* (2008), S. 79: „Bei der individuellen Beurteilung der Aufsichtsratsmitglieder bewerten sich die Aufsichtsräte gegenseitig mit Hilfe eines Fragebogens. Die Ergebnisse des Fragebogens werden quantitativ ausgewertet und anonymisiert an die Aufsichtsräte zurückgekoppelt. Gleichzeitig bewertet sich jedes AR-Mitglied selbst, so dass das Eigenbild mit dem Fremdbild verglichen werden kann.“

⁵¹² **Befürwortend:** *Seibt* (2003), S. 2109 m.w.N.; *Lentfer* (2005), S. 428 ff.; *Fischhuber* (2008), S. 80 und S. 83f.; *Müller-Marqués Berger/Srocke* (2005), S. 135 f. und S. 137 f.; *Werder* (2017), S. 982. **Ablehnend:** *Sick* (2011), S. 18; *Papenfuß/Werner-Schmolling/Wolff* (2016), S. 107; *AKElÜ* (2006), S. 1631 f. (These 13). Vgl. auch *Debus* (2010), S. 7 m.w.N.

⁵¹³ *Fischhuber* (2008), S. 79. In der Erhebung von *Papenfuß/Werner-Schmolling/Wolff* (2016), S. 106, wurde nur bei 32% der Befragten auch die Arbeit einzelner Aufsichtsratsmitglieder evaluiert. Bei *Eulerich/Welge* (2011), S. 131, Abb. 2, lag der Anteil für Gremium und Einzelmitglieder bei 45,8% (21 Befragte). Vgl. auch *Ruhwedel/Epstein* (2003), S. 165, Abb. 6: nur in 10,53% der befragten Unternehmen erfolgte eine „regelmäßige Leistungsbeurteilung der AR-Mitglieder“.

⁵¹⁴ Vgl. *Seibt* (2003), S. 2109;

⁵¹⁵ So die Begründung von *Sick* (2011), S. 18 f.

⁵¹⁶ *Werder* (2017), S. 980 (Hervorhebung M.R.).

⁵¹⁷ Vgl. auch *Seibt* (2003), S. 2109.

⁵¹⁸ Vgl. *Fischhuber* (2008), S. 80: „Eine Prüfungssituation, die zu einer Verweigerungshaltung führen könnte, ist in jedem Falle zu vermeiden.“

⁵¹⁹ Zu den Erfolgsfaktoren vgl. z. B. *Werder* (2017), *Ruppert/Wolff* (2019), S. 178, *heben* – gestützt auf eine empirische Untersuchung – den „strategische(n) Fokus des Aufsichtsratsgremiums und eine effektive Teamarbeit“ hervor; vgl. auch *Pidun/Roos/Stange/Wolff* (2019), S. 3, die zusätzlich auf Merkmale des Misserfolgs hinweisen.

⁵²⁰ Zu den Geschäftsprozessen im Aufsichtsrat vgl. auch das Referenzprozessmodell DIN SPEC 33456 (2015); *Gehrke/Schichold/Kuhnert* (2016). Die Empfehlung DIN SPEC 33456 hat bislang wenig Beachtung gefunden.

⁵²¹ *Sick* (2011), S. 26. Vgl. auch *Schilling* (2021), S. 41: „Die wesentlichen Verbesserungspotentiale der Zusammenarbeit liegen vielmehr in den „weichen Faktoren“, die das Rollenverständnis und die Interaktion der handelnden Personen bestimmen“.

⁵²² Diese Empfehlung scheint sich in der Praxis immer mehr durchzusetzen; vgl. *PwC* (2020), S. 94.

c. Verfahren der Evaluation

Das Verfahren ist grundsätzlich als **Selbstevaluation** konzipiert.⁵²³ Übliche Grundlage ist ein – unternehmensindividueller⁵²⁴ – Fragebogen (Checkliste),⁵²⁵ der von jedem Mitglied des Aufsichtsrats ausgefüllt werden muss, ggf. ergänzt um mündliche Befragungen.⁵²⁶ Wichtig ist die Anonymität, die auch bei der individuellen Rückkoppelung der Ergebnisse gewährleistet werden kann und muss.⁵²⁷ Die Selbstevaluation kann von einem **Moderator** begleitet werden.⁵²⁸ Abhängig vom Umfang seiner Unterstützungsleistungen kann der Übergang zur Fremdevaluation fließend sein. Die Unterstützung kann sich z. B. auf die Gestaltung des Fragebogens beschränken. Sie kann aber auch die Planung der Evaluation, die Datenerhebung und ihre Auswertung sowie die Moderation der Sitzung umfassen, in der über die Maßnahmen entschieden werden soll, die auf Grund der Evaluationsergebnisse zu ergreifen sind. In diesem Fall wäre der Abstand zu einer Fremdevaluation nicht sehr groß. Die Selbstevaluation überwiegt bei weitem.⁵²⁹ Die Beauftragung des Abschlussprüfers mit der Rolle des Moderators bzw. als (Fremd-)Evaluator stößt – m.E. zu Recht – weitgehend auf Ablehnung. Wegen des Einflusses des Aufsichtsrats auf die Auswahl des Abschlussprüfers und da die Abschlussprüfung und die Zusammenarbeit mit dem Abschlussprüfer Gegenstand der Evaluation sein können, ist die Unabhängigkeit des Abschlussprüfers fraglich.⁵³⁰

Damit die Evaluation Wirkungen entfaltet, ist eine **intensive Auseinandersetzung mit den Ergebnissen im Aufsichtsrat** unerlässlich. Wenn allerdings, wie *Rapp/Sick/Wolff* feststellten, der Aufsichtsrat sich maximal eine Stunde Zeit für die Diskussion nimmt, dann dürfte „mit den Ergebnissen sehr oberflächlich umgegangen“ worden sein.⁵³¹ Die Diskussion sollte zu konkreten Maßnahmen führen und deren Umsetzung mit einem Follow up-Prozess überwacht werden.⁵³²

In der Entsprechenserklärung muss über das „ob und wie“ der Evaluation berichtet werden. Eine Berichterstattung über die Ergebnisse der Evaluation, z. B. im Beteiligungsbericht, ist nach dem Kodex nicht erforderlich. Sie ist jedoch – auch im Hinblick auf das Transparenzgebot im öffentlichen Bereich – m.E. empfehlenswert.⁵³³ Es ist ein Zeichen für eine positive Fehlerkultur und stärkt das Vertrauen in die Qualität des Aufsichtsrats, wenn dieser offen mit Defiziten umgeht und zugleich auf die ergriffenen Maßnahmen verweisen kann.

Bei einer Selbstevaluation besteht immer die „Gefahr einer unkritischen Prüfung“.⁵³⁴ Es ist deshalb **immer** empfehlenswert, sie – zumindest in periodischen Abständen – von einem unabhängigen und sachverständigen Dritten validieren zu lassen. Dieses Modell empfiehlt z. B. die KGSt für die Peer Review von kommunalen Rechnungsprüfungsämtern.⁵³⁵

⁵²³ Zu den möglichen Verfahren vgl. die Übersicht bei Sick (2011), S. 12; vgl. auch das Ablaufschema auf S. 23.

⁵²⁴ Vgl. AKEIÜ (2006), S. 1631: „allgemeine, standardisierte Fragebögen (sind) untauglich, mindestens jedoch suboptimal“.

⁵²⁵ Vgl. die Beispiele bei Seibt (2003), S. 2111; AKEIÜ (2006), S. 1633 ff.; Sick (2011), S. 25 ff.; Die Effizienzprüfung des Aufsichtsrats (2011), S. 40 ff.; Lentfer (2005), S. 627 ff.; Strieder (2007), S. 172 ff.; Debus (2010), S. 67 m.w.N. und S. 152 ff.; vgl. auch Kremer / Bachmann / Lutter / Werder (2018), Teil 6.

⁵²⁶ Zu einer webbasierten Lösung vgl. das Praxisbeispiel von Scheider (2017a).

⁵²⁷ Vgl. Scheider (2017a), S. 422; Sick (2011), S. 14; Funke (2011), S. 17.

⁵²⁸ Befürwortend z. B. AKEIÜ (2006), S. 1632.

⁵²⁹ Vgl. Eulerich / Welge (2011), S. 131 f.: 70,8% Eigenevaluation, 16,7% Fremdevaluation und 12,5% im jährlichen Wechsel.

⁵³⁰ Ablehnend z. B. Seibt (2003), S. 2110; Lentfer (2005), S. 461; Sick (2011), S. 15 f.; Strieder (2007), S. 169. Vgl. auch die Befragungsergebnisse von Papenfuß / Werner-Schmolling / Wolff (2016), S. 107: 73% der Befragten lehnten eine Einbeziehung des Abschlussprüfers ab. Zur Steuerung des Abschlussprüfers durch Aufsichtsrat / Beteiligungsmanagement vgl. unten Abschnitt 4.5.6.

⁵³¹ Rapp / Sick / Wolff (2013), S. 179. Ähnlich wohl die Ergebnisse von Papenfuß / Werner-Schmolling / Wolff (2016), S. 107: in manchen Fällen „nur wenige Minuten“.

⁵³² Vgl. Orth (2013), S. 276; Papenfuß / Werner-Schmolling / Wolff (2016), S. 107.

⁵³³ A.A. wohl Müller-Marqués Berger / Srocke (2005), S. 140 f.; andererseits fordern sie „eine Offenlegung der sinnvoll zusammengefassten Prüfungsergebnisse“, z. B. im Beteiligungsbericht (S.140). Lentfer (2008), S. 705 f., will lediglich eine Veröffentlichung der vorgenommenen Veränderungen infolge der Selbstevaluation, lehnt aber eine Publikation der Evaluationsergebnisse ab. Vgl. auch Lentfer (2005), S. 565 f.

⁵³⁴ Müller-Marqués Berger / Srocke (2005), S. 140. Vgl. auch AKEIÜ (2006), S. 1632.

⁵³⁵ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 1/2018 mit dem Titel „Qualitätsmanagement in der kommunalen Rechnungsprüfung: Ein stufenweises Vorgehen – von der Selbstbewertung zum Peer Review“. Wegen der Vorteile empfiehlt z. B. auch Funke (2011), S. 16, die Einschaltung eines externen Beraters „etwa alle vier bis fünf Jahre“.

d. Rolle des Beteiligungsmanagements bei der Evaluation des Aufsichtsrats

Zu den Aufgaben des Beteiligungsmanagements gehört es, die Qualität der Tätigkeit von Aufsichtsräten einzuschätzen. Von diesem Bewertungsurteil hängt z. B. ab, ob bzw. inwieweit sich die Kommune auf die Unternehmensergebnisse und Berichte verlassen kann, z. B. auf die Informationen, die in das Beteiligungscontrolling einfließen, und welche Fortbildungsnotwendigkeiten bestehen. Diese Aufgabe besteht unabhängig davon, ob der Aufsichtsrat auf Grund des Kodex oder einer anderen Grundlage zu einer Evaluation verpflichtet ist. Eine Selbst- bzw. Fremdevaluation des Aufsichtsrats erleichtert jedoch dem Beteiligungsmanagement die Arbeit, indem es die Ergebnisse der Evaluation als Ausgangspunkt für seine eigene Bewertung nehmen kann. Empfehlenswerter ist jedoch, die Ergebnisse der Evaluation nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern den Evaluationsprozess zu begleiten einschließlich der Übernahme der Moderatorenfunktion durch das Beteiligungsmanagement. Vorteile hat insbesondere die **Selbstevaluation mit anschließender Validierung** nach dem Muster der *KGSt* für die kommunale Rechnungsprüfung. Dieses Modell ist als Lernprozess konzipiert.⁵³⁶ Es verbindet die Vorteile der Selbstevaluation, nämlich die Aktivierung der Aufsichtsratsmitglieder und die Auslösung von Lernprozessen, mit den Vorteilen der Fremdevaluation. Dazu gehören die präventive Funktion von Prüfungen⁵³⁷ und die objektive Einschätzung durch einen unabhängigen Dritten. Nach *Schilling* sind regelmäßige externe Evaluierungen eine wichtige „vertrauensbildende Maßnahme“. Sie sind ein Akt der Stärke. Er hält deshalb auch die Bereitschaft, sich extern evaluieren zu lassen, für den „zuverlässigsten Indikator für die Qualität der Aufsichtsratsarbeit.“⁵³⁸ Bei dieser Konzeption der Selbstevaluation dürfte sich auch das Risiko, das die Evaluation „nur als lästige Pflichtübung wahrgenommen und nur oberflächlich zu Dokumentationszwecken abgehandelt“⁵³⁹ wird, deutlich reduzieren.

Dieses Modell dürfte auch positive Rückwirkungen auf das Beteiligungsmanagement selbst haben. Es zwingt nämlich das Beteiligungsmanagement dazu, die „richtigen“ Qualitätskriterien zu formulieren und sie vor allem so zu präsentieren, dass bei den evaluierten Aufsichtsräten die entsprechenden Lernprozesse einsetzen.⁵⁴⁰ Diesen muss bewusst werden, welche Bedeutung Qualität hat, und sie müssen lernen, wie Qualität erreicht werden kann. Die in der Literatur veröffentlichten Fragebögen entsprechen diesen Anforderungen allenfalls partiell. Ein Beispiel soll diese Aussage verdeutlichen: Eine allgemeine Frage wie „Erfolgt die Informationsversorgung regelmäßig, zeitnah und ausreichend?“⁵⁴¹ ist wenig zweckmäßig, weil sie mehrere Sachverhalte zusammenfasst, die ggfs. unterschiedlich zu beantworten sind, und unklar lässt, was z. B. „ausreichend“ heißt. Besser wäre es, diese Frage zu operationalisieren, d. h. an welchen Merkmalen ist erkennbar, ob Beschlussvorlagen „ausreichend“ sind, z. B.:

- Werden in den Beschlussvorlagen explizit Risiken / Probleme angesprochen?
- Sind bei Prognosen die Annahmen aufgeführt, auf denen die Prognosen beruhen?
- Werden bei Prognosen die Unsicherheiten explizit berücksichtigt, z. B. durch die Angabe von Bandbreiten und Eintrittswahrscheinlichkeiten?
- Welche weiteren Alternativen sind zu der vorgeschlagenen Alternative untersucht worden? usw.

⁵³⁶ Vgl. *KGSt*-Bericht Nr. 1/2018, S. 30 ff.; vgl. bereits Richter, M. (2013), S. 111 ff.

⁵³⁷ Vgl. die Beobachtung eines Aufsichtsratsvorsitzenden, zitiert bei Fischhuber (2008), S. 85: „Allein unsere Verpflichtung, eine ernste Evaluierung durchzuführen, hat die Leistung der Aufsichtsräte und somit des gesamten Aufsichtsrats gesteigert: Die durchschnittliche Anwesenheit ist höher, wir sind alle besser vorbereitet, aufmerksamer und kommunizieren besser miteinander.“

⁵³⁸ *Schilling* (2021), S. 42.

⁵³⁹ *Ruppert / Wolff* (2019), S. 178.

⁵⁴⁰ Vgl. *Scheider* (2019a), S. 243: „Zweitens kann die Effizienzprüfung durch eine entsprechende Durchführung zusätzlich einen Schulungscharakter für die einzelnen Aufsichtsräte bekommen“.

⁵⁴¹ *Sick* (2011), S. 29, Frage II.A.1.

Durch eine solche Konkretisierung erreicht man nicht nur eine einheitlichere Beantwortung der Fragen, sondern man erhöht auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Aufsichtsräte bei zukünftigen Beschlussvorlagen auf diese Kriterien achten („Lernen“). Auch Erläuterungen zu Fragen können hilfreich sein, um Lernen zu ermöglichen und um zu vermeiden, dass eine Frage falsch verstanden wird.⁵⁴² Verstärkend wirken dann die individuellen Besprechungen der Ergebnisse der Evaluation mit den einzelnen Aufsichtsräten.

Nach dem Muster-Kodex für öffentliche Unternehmen soll der Aufsichtsrat „regelmäßig“ beurteilt werden. Im Allgemeinen wird darunter ein jährlicher Rhythmus verstanden. Andererseits wird von den befragten Aufsichtsräten das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Evaluationen „sehr kritisch gesehen“.⁵⁴³ Nach *Tegtmeier* habe sich in der kommunalen Praxis gezeigt, „dass eine zu häufige – insbesondere jährliche – Frequenz wenig zielführend ist, da in kurzen Zeiträumen meist keine oder nur geringe Änderungen zu diagnostizieren sind oder die Aufsichtsratsmitglieder die Evaluierung als lästige Pflicht empfinden. Letzteres wird noch verstärkt, wenn ein formalisierter Prozess ohne tatsächliche Diskussion durchgeführt wird.“

Stellt man das Lernen in den Vordergrund, sollte ein neu gewählter Aufsichtsrat bereits zum Ende des ersten Amtsjahres evaluiert werden. Wenn dann in der Evaluation konkrete Maßnahmen festgelegt und ihre Umsetzung mit einem Follow up-Prozess überprüft werden, dürfte in der Folge ein zweijähriger Rhythmus ausreichen.⁵⁴⁴ Alternativ kann die Evaluation jährlich, dann aber mit unterschiedlichen Schwerpunkten durchgeführt werden.⁵⁴⁵

4.4 Überprüfung der Beteiligungsstruktur (Portfolio-Analyse)

Beteiligungsportfolios sind häufig „historisch gewachsen“. In der Regel erhöht sich ihr Umfang kontinuierlich. Beteiligungen werden neu errichtet, oder diese gründen Tochter- und Enkelgesellschaften. *Otto et al./BBVL* sprechen plastisch von einer „Ver-Enkelungs-Tendenz“.⁵⁴⁶ Nach *Scheider* gibt es in der Stadt Frankfurt am Main bereits fünfzehn „Beteiligungen **ab 5. Grades**“ (!).⁵⁴⁷ Hamburg hat sogar eine mittelbare Beteiligung 7. Grades (!).⁵⁴⁸ Demgegenüber bleibt die Aufgabe von Beteiligungen oder ihre Zusammenführung mit einer anderen Beteiligung eher die Ausnahme.⁵⁴⁹

Im Ergebnis hat dies, wie *Budäus* feststellt, „zu einer heterogenen, wenig transparenten Struktur dezentraler öffentlicher Einheiten unterschiedlicher Größenordnungen in den einzelnen Gebietskörperschaften geführt.“ Und er hat auch festgestellt, dass Intransparenz „zudem teilweise gezielt herbeigeführt“⁵⁵⁰ wird, z. B. um Schattenhaushalte zu bilden. Folgen dieser zunehmenden Komplexität (und Intransparenz) sind eingeschränktere Steuerungsmöglichkeiten, wachsende Risiken, sich überschneidende Aufgabenbereiche mit der Gefahr von Konkurrenzsituationen⁵⁵¹ sowie überdurch-

⁵⁴² Vgl. *Scheider* (2019a), S. 244.

⁵⁴³ *Papenfuß/Werner-Schmolling/Wolff* (2016), S. 106.

⁵⁴⁴ *Schilling* (2021), S. 42, plädiert für externe Evaluationen „mindestens alle drei Jahre“.

⁵⁴⁵ Die jährliche Evaluation scheint die überwiegende Praxis zu sein; bei *Eulerich/Welge* (2011), S. 131, Abb. 2, waren es z. B. 91,7%. Vgl. auch den Vorschlag von *Ruppert/Wolff* (2019), S. 179; *AKEIÜ* (2006), S. 1632.

⁵⁴⁶ *Otto et al./BBVL* (2002), S. 164.

⁵⁴⁷ *Scheider* (2020a), S. 165, Abb. 1 (Hervorhebung M.R.).

⁵⁴⁸ Vgl. Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2016), S. 12. Vgl. auch *Harms* (1998), S. 274 (Hervorhebung M.R.): „Sicherlich sind die mittelbaren Beteiligungen von besonders delikater Natur, **zumal sie sich weitgehend der öffentlichen Kontrolle entziehen können.**“

⁵⁴⁹ Vgl. auch Innenministerium NRW, Leitstelle Gemeindeprüfung (2001), S. 25: nur in einem einzigen Fall hatte sich eine Kommune von einer Beteiligung wieder getrennt.

⁵⁵⁰ *Budäus* (2005), S. 17. Ähnlich auch *Groß* (1999), S. 96; *Katz* (2007), S. 585.

⁵⁵¹ Vgl. *Otto et al./BBVL* (2002), S. 103.

schnittliche Verwaltungskosten/Transaktionskosten. Allerdings sind diese Folgen einer zunehmenden Komplexität nur sehr schwer erfassbar und zu konkretisieren, während sich bei einer isolierten Betrachtung einer einzelnen Beteiligung eher gute Gründe finden lassen, warum ihr Fortbestand vorteilhafter ist. Außerdem sind bei einer Aufgabe einer Beteiligung oder ihrer Zusammenführung mit einer anderen Beteiligung erhebliche Widerstände zu erwarten, weil damit einflussreiche und gut dotierte Führungspositionen entfallen.

Nichtsdestotrotz muss das Beteiligungsmanagement in regelmäßigen Abständen überprüfen, ob das Beteiligungsportfolio noch angemessen ist, **insbesondere auch ob nicht die Komplexität bereits zu hoch ist.**⁵⁵² Diese Aufgabe ist außerordentlich schwierig und erfordert entsprechend herausragende Fachkompetenzen, Kommunikationsfähigkeiten und weitere Sozialkompetenzen sowie sehr viel Erfahrung. Das für diese Aufgabe einsetzbare betriebswirtschaftliche Wissen ist noch wenig entwickelt.⁵⁵³ Das betriebswirtschaftliche Wissen konzentriert sich auf die einzelne Beteiligung, wie die Unternehmensanalyse, Stärken-/Schwächen-Profile und die SWOT-Analyse.⁵⁵⁴ Die Portfoliosicht ist dagegen noch wenig entwickelt und praxisnah.⁵⁵⁵ Das Beteiligungsmanagement ist deshalb gezwungen, weitgehend originär Maßstäbe für die Überprüfung des Beteiligungsportfolios zu entwickeln.⁵⁵⁶ „Nicht alle Beteiligungen sind gleich wichtig.“⁵⁵⁷ was zu der Forderung führt, im Beteiligungsportfolio zu priorisieren.⁵⁵⁸ Allerdings wäre es „problematisch, wenn sich die Aufmerksamkeit nur auf die Beteiligungen der ersten Ebene richtet“, worauf *Hoffjan* zu Recht hinweist. Er nennt dies den Matrjoschka-Effekt, d. h. „Die Risiken verbergen sich oftmals im Inneren einer Beteiligung. Gerade hier fehlt oftmals die Durchgriffs- und Zugriffsmöglichkeit auf die unteren Ebenen.“ (= mittelbare Beteiligungen).⁵⁵⁹ Auch dürfte die Steuerungsintensität reduziert sein. Nach den Feststellungen des *Innenministeriums NRW, Leitstelle Gemeindeprüfung*, werden mittelbare Beteiligungen „deutlich weniger intensiv“ gesteuert als die unmittelbaren. Die *Leitstelle Gemeindeprüfung* weist auch auf die verbreitete (aber irri) Auffassung hin, „die Einflussnahme auf die mittelbaren Beteiligungen sei Aufgabe der Muttergesellschaften.“⁵⁶⁰

⁵⁵² Nach § 121 Abs. 7 HGO muss eine Kommune mindestens einmal in einer Wahlperiode alle Beteiligungen auf den Prüfstand stellen und dabei auch prüfen, ob die Tätigkeiten privaten Dritten übertragen werden können. Vgl. auch KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 58.

⁵⁵³ Vgl. auch den Hinweis von Otto et al./BBVL (2002), S. 141 (Hervorhebung M.R.), „dass das strategie-relevante Wissen in hohem Maße personengebunden ist und **institutionalisierte Instrumente nur gering ausgeformt sind.**“

⁵⁵⁴ Vgl. z. B. Otto et al./BBVL (2002), S. 144 f.

⁵⁵⁵ Die Literatur zum Portfoliomanagement ist quantitativ ausgerichtet und Kapitalmarkt orientiert. Ihre Modelle sind m.E. nur sehr begrenzt für die Überprüfung des Beteiligungsportfolios in Kommunen einsetzbar. Zum Stand des Portfoliomanagements vgl. z. B. Bruns/Meyer-Bullerdieck (2020).

⁵⁵⁶ Vgl. Bremeier (2021), S. 127 ff.; vgl. auch die Hilfestellungen in KGSt®-Bericht Nr. 3/2012, S. 58 ff. und S. 97 f. (Anlage 3). Auch bei diesen Quellen steht die einzelne Beteiligung im Vordergrund und nicht die Portfoliosicht.

⁵⁵⁷ Hoffjan (2017), S. 45.

⁵⁵⁸ Vgl. Hoffjan (2017), S. 45; Otto et al./BBVL (2002), S. 103 f.; Hille (2003), S. 131 f.

⁵⁵⁹ Vgl. Hoffjan (2017), S. 42, Zitate ebenda.

⁵⁶⁰ Vgl. Innenministerium NRW, Leitstelle Gemeindeprüfung (2001), beide Zitate S. 41.

4.5 Zusammenarbeit mit Prüfern

4.5.1 Prüfungsfreie Räume bei den Beteiligungen

Beteiligungen unterliegen im Regelfall folgenden externen Prüfungen („Beteiligungsprüfungen“⁵⁶¹):⁵⁶²

- **Jahresabschlussprüfung:** Jahresabschlüsse müssen gemäß § 316 ff. HGB nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften geprüft werden.⁵⁶³ Prüfungsgegenstände sind (nur) der Jahresabschluss und der Lagebericht unter Einschluss der Buchführung.
- **Die Abschlussprüfung** wird im allgemeinen um die in § 53 Abs. 1 HGrG aufgeführten Sachverhalte erweitert.⁵⁶⁴ Mit IDW PS 720 werden die Prüfungsobjekte nach § 53 Abs. 1 HGrG konkretisiert.⁵⁶⁵
- Die Prüfung nach § 53 HGrG wird häufig als „Geschäftsführungsprüfung“ bezeichnet; dies kann missverstanden werden. Nach dem Wortlaut von § 53 Abs. 1 Nr. 1 HGrG ist nur die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung zu prüfen, und zwar eingeschränkt auf die Fragen gemäß IDW PS 720. Zusätzlich ist gemäß § 53 Abs. 1 Nr. 2 HGrG die Berichterstattung über den Jahresabschluss erweitert. Die § 53 HGrG-Prüfung wird grundsätzlich von Wirtschaftsprüfern durchgeführt.⁵⁶⁶
- **Örtliche kommunale Rechnungsprüfung:** Die örtliche kommunale Rechnungsprüfung kann Beteiligungen in der Regel nur dann prüfen, wenn ihr die Prüfungsrechte nach § 54 HGrG eingeräumt worden sind. Bei Mehrheitsbeteiligungen ist die Kommune verpflichtet, sich diese Prüfungsrechte einräumen zu lassen. Ist die Beteiligungshöhe niedriger, so soll die Kommune darauf hinwirken.⁵⁶⁷
- Der Umfang der Prüfungsrechte nach § 54 HGrG ist sehr eingeschränkt; nach Freese „ergeben sich praktisch kaum Unterschiede zur Betätigungsprüfung“.⁵⁶⁸ Eine Prüfung der Wirtschaftsführung der Beteiligungen ist auf dieser Rechtsgrundlage nicht möglich.⁵⁶⁹
- **Überörtliche kommunale Prüfung/Rechnungshöfe:** Die überörtliche kommunale Rechnungsprüfung und die Rechnungshöfe können Beteiligungen in der Regel ebenfalls nur dann prüfen, wenn ihnen die Prüfungsrechte nach § 54 HGrG eingeräumt worden sind.⁵⁷⁰
- **Aufsichtsrat:** Gemäß § 111 Abs. 2 Satz 1 und 2 AktG (§ 52 Abs. 1 GmbHG) hat der Aufsichtsrat als Organ ein umfassendes, nicht einschränkbares Einsichts- und Prüfungsrecht.⁵⁷¹ Er kann damit auch einzelne Mitglieder oder Sachverständige beauftragen. Das Einsichts- und Prüfungsrecht ist, wie Lutter feststellt, ein „besonders scharfes und direktes Mittel“ zur Gewährleistung der Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats, allerdings sollte „die praktische Bedeutung ... nicht überschätzt werden“.⁵⁷² In jedem Fall wird es sehr selten angewendet.
- **Gesellschafter:** Nach § 51a GmbHG sind „jedem Gesellschafter auf Verlangen unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben und die Einsicht der Bücher und Schrif-

⁵⁶¹ Im Unterschied zur Betätigungsprüfung, bei der Prüfungsobjekt die Tätigkeit des Gesellschafters/ Beteiligungsmanagements ist; vgl. dazu unten Abschnitt 4.6. Die Abgrenzung zwischen Betätigungs- und Beteiligungsprüfung ist allerdings nicht sehr trennscharf. Zur Betätigungsprüfung vgl. z. B. Eibelshäuser (2012).

⁵⁶² Vgl. auch Harms (1998), S. 267, der zusätzlich die parlamentarische Kontrolle aufführt.

⁵⁶³ Vgl. z. B. § 122 Abs. 1 Nr. 4 HGO, § 27 Abs. 2 EigBGes Hessen.

⁵⁶⁴ Vgl. z. B. § 123 Abs. 1 Nr. 1 HGO.

⁵⁶⁵ Vgl. IDW PS 720 (2010). Vgl. auch BMF (2021).

⁵⁶⁶ Bei Eigenbetrieben kann in einigen Bundesländern die örtliche oder überörtliche kommunale Rechnungsprüfung für die Abschlussprüfung zuständig sein; vgl.

z. B. § 111 Abs. 1 GemO BW; § 103 Abs. 2 GemO NRW.

⁵⁶⁷ Vgl. z. B. § 123 HGO; vgl. auch § 105 Abs. 1 Nr. 1 GemO BW.

⁵⁶⁸ Vgl. Freese (2012), S. 52 (Zitat) und S. 63 ff.

⁵⁶⁹ Vgl. auch Harms (2007), S. 688.

⁵⁷⁰ Vgl. z. B. § 123 Abs. 1 Nr. 2 HGO.

⁵⁷¹ Zum Umfang vgl. Lutter (2006), S. 102 ff.

⁵⁷² Lutter (2006), S. 107 (Rz. 293) und S. 113 (Rz. 307) (Hervorhebung im Original).

ten zu gestatten.⁵⁷³ Wie beim Aufsichtsrat dürfte von diesem Gesellschafterrecht nur sehr selten Gebrauch gemacht werden.

Diese Prüfungsrechte klingen sehr umfassend; sie gewährleisten jedoch nicht, und zwar weder rechtlich noch faktisch, dass die Beteiligungen im gleichen Umfang wie die Kernverwaltung geprüft werden können.⁵⁷⁴ Bei der um § 53 HGrG erweiterten Jahresabschlussprüfung liegt der Schwerpunkt der Beteiligungsprüfungen. Ihre Bedeutung wird jedoch, worauf *Machura* zu Recht hinweist, „von Aufsichtsratsmitgliedern, Verantwortlichen und Politikern gefährlich überschätzt, teils verlassen sich diese blind auf den Jahresabschlussprüfer und vernachlässigen eigene Kontrollaktivitäten.“⁵⁷⁵

Bei der Kernverwaltung dagegen erstrecken sich die Prüfungsrechte der örtlichen kommunalen Rechnungsprüfung auf alle Zuständigkeitsbereiche der Kommune.⁵⁷⁶ Das Gleiche gilt für die überörtliche kommunale Rechnungsprüfung, die allerdings nicht laufend, sondern nur im mehrjährigen Turnus prüft.⁵⁷⁷ Demgegenüber ist bei den Beteiligungen mit der Jahresabschlussprüfung (einschließlich der § 53 HGrG-Prüfung) nur ein Teil des gesamten Tätigkeitsspektrums der Beteiligungen Prüfungsobjekt, nämlich grundsätzlich nur das Rechnungswesen.⁵⁷⁸ Die übrigen Zuständigkeitsbereiche werden nicht erfasst, auch nicht von den Prüfungen der örtlichen und überörtlichen kommunalen Prüfung nach § 54 HGrG. Hinzu kommt, dass die Prüfungsrechte nach § 54 HGrG nicht für alle Beteiligungen eingeräumt worden sind.⁵⁷⁹ Selbst wenn sie eingeräumt worden sind, werden sie von der örtlichen und überörtlichen kommunalen Rechnungsprüfung unterschiedlich intensiv wahrgenommen. Im Regelfall wird man davon ausgehen können, dass der Beteiligungsbereich – mit Ausnahme der Betätigungsprüfung – nicht im Blickfeld der kommunalen Rechnungsprüfung ist, d. h. **es bestehen – zumindest faktisch – große prüfungsfreie Räume.**⁵⁸⁰

Es dürfte zweifelhaft sein, ob damit dem Rechtsstaatsprinzip Genüge getan ist, keine „kontrollfreien Räume“ entstehen zu lassen.⁵⁸¹ Ergänzend sind die Zweifel an der Qualität der genannten Prüfungen zu berücksichtigen; vgl. dazu unten Abschnitt 4.5.5.

⁵⁷³ Vgl. auch das Recht der Gesellschafter, gemäß § 46 Nr. 6 GmbHG „Maßregeln zur Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung“ zu beschließen, insbesondere die Bestellung von Sonderprüfern; vgl. auch die Kommentierung von Zöllner/Noack in: Baumbach/Hueck: GmbHG (2019), § 46, Rz. 50 f.

⁵⁷⁴ Auf Lücken weist bereits Müller-Prothmann (1994), S. 84, hin. Vgl. auch Machura (1994), S. 170, der von der „relativ engen inhaltlichen Begrenzung“ der erweiterten Jahresabschlussprüfung spricht.

⁵⁷⁵ Machura (1994), S. 170.

⁵⁷⁶ So ausdrücklich § 2 Abs. 1 der Empfehlung des Instituts der Rechnungsprüfer an die Landesparlamente für „Einheitliche Normen der örtlichen Rechnungsprüfung in Deutschland“; vgl. IDR Institut der Rechnungsprüfer (2016). Wegen der kasuistischen Aufzählung von Aufgaben in den aktuellen Gemeindeordnungen, vgl. z. B. § 131 Abs. 1 und 2 HGO, kann der falsche Eindruck entstehen, dass der Prüfungsumfang der kommunalen Rechnungsprüfung sich nur auf die genannten Pflicht- und Kann-Aufgaben erstreckt, d. h. eingeschränkt ist als der Zuständigkeitsbereich einer Kommune.

⁵⁷⁷ Vgl. z. B. §§ 3 und 5 Abs. 1 ÜPKKG.

⁵⁷⁸ Vgl. auch Machura (1998), S. 152 (Hervorhebung M.R.): „Der Prüfungsbericht des Abschlussprüfers bietet keine vollständige Information über die finanzwirtschaftliche Lage des Unternehmens. **Sie befreit nicht vom Erfordernis eigener Nachprüfungen durch den Aufsichtsrat.** Wenn sich Aufsichtsräte in der Praxis dennoch auf seinen Bericht verlassen (Jenkins 1989), verfehlen sie die Anforderungen, die man auch in der Privatwirtschaft an Aufsichtsräte stellt.“

⁵⁷⁹ Vgl. z. B. die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung bei einigen Kommunen in Hessen: Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2018), S. 187 f.; Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2018), S. 99 ff.

⁵⁸⁰ Eine Ausnahme bildet lediglich Sachsen. Gemäß § 96a Abs. 1 Nr. 11 SächsGemO (Hervorhebung M.R.) ist bei Mehrheitsbeteiligungen im Gesellschaftsvertrag festzulegen, dass „der örtlichen Prüfungseinrichtung und der überörtlichen Prüfungsbehörde die Befugnis zur **Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens** eingeräumt wird.“ Es ist allerdings offen, in welchem Umfang diese Vorschrift beachtet wird.

Nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO/LHO können Rechnungshöfe mit den Beteiligungen das Recht auf Prüfung der Wirtschaftsführung **vertraglich** vereinbaren. Ganz abgesehen davon, dass eine vergleichbare Vorschrift auf kommunaler Ebene fehlt (Ausnahme Sachsen), ist auch hier offen, ob diese Vorschrift eine große praktische Bedeutung hat. Skeptisch ist Harms (2008b), S. 77: dieses Recht wird „selbst bei unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen – nicht immer eingeräumt“.

⁵⁸¹ Vgl. oben Abschnitt 2.6.

4.5.2 Ansatzpunkte des Beteiligungsmanagements: Überblick

Das Beteiligungsmanagement hat keine eigenen Prüfungsrechte bei den Beteiligungsunternehmen.⁵⁸² Andererseits ist es dafür verantwortlich, dass die Beteiligungen wirkungsvoll gesteuert und kontrolliert werden. Vor diesem Hintergrund hat es folgende Ansatzpunkte:

- Koordination der Prüfungsprüfungen mit dem Ziel, Doppelprüfungen und prüfungsfreie Räume zu vermeiden (→ 4.5.3).
- Auswertung der Prüfungsergebnisse für die Zwecke des Beteiligungsmanagements (→ 4.5.4).
- Bewertung der Qualität der Prüfungen und der Prüfer (→ 4.5.5).
- Einflussnahme auf den Prüfer als Auftragnehmer (Wirtschaftsprüfer) bzw. kollegiale Zusammenarbeit (kommunale Rechnungsprüfung, Rechnungshöfe) mit dem Ziel einer effektiven Prüfung der Beteiligungen (→ 4.5.6).
- Veranlassung von Prüfungen (→ 4.5.7).

4.5.3 Koordination der Prüfungsaktivitäten

Das Beteiligungsmanagement muss feststellen, ob sämtliche Bereiche einer Beteiligung von einem unabhängigen und fachlich kompetenten Prüfungsorgan geprüft werden können. Es muss weiterhin feststellen, ob die relevanten Bereiche einer Beteiligung auch tatsächlich geprüft werden – in Abhängigkeit von der Risikohöhe zumindest im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung. Diese Koordinationsaufgabe des Beteiligungsmanagements ist übrigens deckungsgleich mit der Koordinationsaufgabe der Internen Revision. Nach dem Standard 2050 der Internationalen Berufsgrundsätze der Internen Revision ist der Leiter der Internen Revision verpflichtet, die Aktivitäten interner und externer Prüfungs- und Beratungsdienstleister zu koordinieren, „damit eine angemessene Abdeckung erzielt und Doppelarbeiten vermieden werden.“⁵⁸³ Auf fehlende Prüfungsrechte nach § 54 HGrG und die vergleichsweise geringe Prüfungstätigkeit der örtlichen und überörtlichen kommunalen Rechnungsprüfung im Beteiligungsbereich wurde bereits hingewiesen. Im Hinblick auf die Qualität der Abschlussprüfung (siehe dazu unten Abschnitt 4.5.5) sind weitere prüfungsfreie Räume zu vermuten.

Um dieser Koordinationsaufgabe gerecht zu werden, sollte das Beteiligungsmanagement informiert werden, wenn den Beteiligungen Prüfungen angekündigt werden. Ggf. sollte es diese Prüfungen auch begleiten. Es sollte auch selbstverständlich sein, dass das Beteiligungsmanagement unverzüglich über die Prüfungsergebnisse informiert wird.

4.5.4 Auswertung der Prüfungsergebnisse

Das Beteiligungsmanagement verarbeitet vielfältige Informationen aus den Beteiligungen, die unabsichtlich oder wegen des Eigeninteresses der Geschäftsführer der Beteiligungen auch absichtlich falsch bzw. in Beeinflussungsabsicht tendenziell verfälscht sein können. Es muss deshalb die Informationen aus den Beteiligungen daraufhin überprüfen, ob sie valide und reliabel sind, ehe sie in das Beteiligungscontrolling sowie in Entscheidungen des Beteiligungsmanagements einfließen dürfen. Die Notwendigkeit dazu hat der Präsident des Bundesrechnungshofes, *Kay Scheller*, verdeutlicht: „Wir stellen jedoch immer wieder fest, dass Unternehmensleitungen die Beteiligungsführungen und damit ihren Gesellschafter unzutreffend oder unvollständig informieren.“⁵⁸⁴

⁵⁸² Allerdings besteht die Möglichkeit, Prüfungsrechte individuell zu vereinbaren oder in der Satzung festzulegen (vgl. auch § 104 BHO/LHO). Mir sind keine Beispiele bekannt, dass von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht worden ist.

⁵⁸³ Internationale Grundlagen für die berufliche Praxis der Internen Revision 2017 (2018), S. 154.

⁵⁸⁴ Scheller (2018), S. 5.

Die Auswertung der Prüfungsergebnisse kann direkte Erkenntnisse liefern, ob die Informationen aus den Beteiligungen an das Beteiligungsmanagement vertrauenswürdig sind. Indirekte Hinweise ergeben sich aus der Bewertung der Qualität der Prüfungen und der Prüfer. Ggf. muss das Beteiligungsmanagement gezielt Maßnahmen ergreifen, z. B. entsprechende Prüfungen veranlassen, wenn es begründete Zweifel an der Qualität der Informationen hat. Darüber hinaus können die Prüfungsergebnisse vielfältige bestätigende und neuartige Informationen enthalten, die für das Beteiligungsmanagement relevant sind. Die systematische Auswertung der Prüfungsergebnisse auf Handlungsbedarfe für das Beteiligungsmanagement ist deshalb unerlässlich. Sie sollte mit einem Follow-up-System verknüpft werden, ob die in den Prüfungen ausgesprochenen Empfehlungen von den Beteiligungen auch umgesetzt werden.

4.5.5 Bewertung der Qualität von Prüfungen und Prüfern

Vom Anspruch her, wie er sich in den Berufsgrundsätzen und -pflichten konkretisiert, erfüllen Prüfungen und Prüfer selbstverständlich immer alle Qualitätsanforderungen. Üblicherweise signalisieren die Prüfer auch eine hohe Prüfungsqualität. Die Realität dürfte diesen Ansprüchen und Signalen jedoch häufig nicht gerecht werden.⁵⁸⁵

Die kommunale Rechnungsprüfung befindet sich im Wandel. Das traditionelle Prüferbild war wenig effektiv. Nach dem neuen Leitbild versteht sich die kommunale Rechnungsprüfung als Führungsunterstützung. Dieses neue Leitbild ist zwar weitgehend akzeptiert, aber es wird noch nicht bzw. erst ansatzweise gelebt. Es erfordert noch erhebliche Qualifizierungsanstrengungen, bis man von einer flächendeckenden Umsetzung ausgehen kann.⁵⁸⁶

Bei den Abschlussprüfungen durch Wirtschaftsprüfer gibt es hinreichend Signale, die zu Zweifeln an der Qualität Anlass geben. Dabei bedarf es noch nicht einmal des Rückgriffs auf die in der Presse diskutierten besonders spektakulären Fälle von Prüferversagen, zuletzt z. B. der Fall Wirecard.⁵⁸⁷ Zu Zweifeln an der Qualität geben z. B. Anlass, wenn Honorar und Zeitaufwand in einem Missverhältnis zu den Anforderungen an die Prüfungsqualität stehen. Insbesondere die Prüfung nach § 53 HGrG wird oft als unbefriedigend empfunden.⁵⁸⁸ Wie z. B. Harms feststellt, geht es „hierbei vielfach nur um eine kursorische Überprüfung verlautbarter Gegebenheiten, während eine Analyse der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage nicht geleistet wird oder auch nicht geleistet werden kann.“⁵⁸⁹ Der § 53er-Bericht wird nicht zu selten von der Geschäftsführung vorformuliert oder vom Abschlussprüfer mit Hilfe von copy-and-paste erstellt. Substantielle Prüfungshandlungen, z. B. zum Planungssystem oder zur Eignung der Arbeitsanweisungen für wesentliche Entscheidungsprozesse,⁵⁹⁰ – auch im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung – dürften eher die Ausnahme sein.

⁵⁸⁵ Vgl. auch Harms (2008b), S. 74 ff. (Zitat S. 74), der „das Vorhandensein von Vollzugsdefiziten auf den verschiedenen Kontrollebenen“ beklagt.

⁵⁸⁶ Das neue Leitbild geht auf Richter, M. (2013) zurück; vgl. auch das Leitbild des Instituts der Rechnungsprüfer; IDR Institut der Rechnungsprüfer (2021). Ein Indiz für die noch mangelnde Wirksamkeit der kommunalen Rechnungsprüfung sind z. B. die eklatanten Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse.

⁵⁸⁷ Vgl. Wikipedia (2021g); Peemöller/Krehl/Hofmann/Lack (2020), S. 255 ff. Vgl. z. B. auch Machura (1998), S. 152: „Der Informationswert (von Jahresabschlüssen, M.R.) wurde als gering beurteilt, viele Unternehmen verschleierte ihre wirtschaftliche Lage. Sie hatten gleichwohl – was Fachleute nicht verwundert – alle das Testat eines Jahresabschlussprüfers erhalten. Nicht anders steht es bei den öffentlichen Unternehmen (Machura 1993b; Machura 1994).“

⁵⁸⁸ Vgl. z. B. Harms (2007), S. 686: Die § 53-HRG-Prüfung „wird oft nur kursorisch vorgenommen“. Vgl. auch die empirischen Ergebnisse von Haab (2002). Zu Prüfungsdefiziten vgl. z. B. auch Papenfuß (2013), S. 94 ff.; Diederich/Haag/Cadel (1994), S. 140 ff. Zu Anhaltspunkten für eindeutige Verstöße gegen Vergaberegulungen (Fragenkreis 9) stellte z. B. der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2016), Rz.128, fest: „Die Beantwortung dieses Fragenkreises war bei allen geprüften Unternehmen nicht hinreichend aussagekräftig, weil nicht erkennbar war, ob und auf welcher Basis eigenständige Prüfungshandlungen vorgenommen worden sind. Die Prüfungsergebnisse deckten sich auch nicht mit den späteren Erkenntnissen des Rechnungshofs.“

⁵⁸⁹ Harms (2008a), S. 162.

⁵⁹⁰ Vgl. IDW PS 720 (2010), Fragenkreis 3 a, b und Fragenkreis 2 d.

Wegen dieser begründeten Zweifel an der Qualität von Prüfungen muss das Beteiligungsmanagement immer skeptisch sein, ob es sich auf die Prüfungsergebnisse verlassen kann, und zwar in zweierlei Hinsicht: Entsprechen die Aussagen im Prüfungsbericht der Realität, d. h. sind sie durch entsprechende Prüfungsnachweise gestützt? Und: Sind alle Objekte und Risiken, die im Hinblick auf ihr Fehlerpotential und ihre Wesentlichkeit geprüft werden müssten, auch tatsächlich geprüft worden? Als Externer hat das Beteiligungsmanagement allerdings nur begrenzte Möglichkeiten, diese Fragen zu beantworten. In aller Regel kann es sich nur auf Indizien stützen. Direkte Gespräche mit den Prüfern sowie Einsicht in die Arbeitsunterlagen dürften dem Beteiligungsmanagement – zumindest zur Zeit noch⁵⁹¹ – nur selten möglich sein. Sofern die Möglichkeit besteht, z. B. bei der eigenen kommunalen Rechnungsprüfung, sollte sie genutzt werden. In jedem Fall ist das Urteil über die Qualität von Prüfungen und Prüfern keineswegs trivial. Es erfordert ein vertieftes Prüfungs-Know-how und sehr viel Erfahrung.

4.5.6 Einflussnahme auf die Prüfungen

Wegen der großen Bedeutung der Ergebnisse und Wirkungen von Prüfungen für das Beteiligungsmanagement (und für den Aufsichtsrat) sollte das Beteiligungsmanagement **gezielt Einfluss nehmen, damit die Prüfungen der Beteiligungen** im Interesse der Beteiligungen und im eigenen Interesse **möglichst effektiv sind**. Die Möglichkeiten und die Form der Einflussnahme unterscheiden sich deutlich zwischen der kommunalen Rechnungsprüfung und der Abschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer.

a. Kollegiale Zusammenarbeit mit der kommunalen Rechnungsprüfung

Örtliche und überörtliche kommunale Rechnungsprüfung sind unabhängige Prüfungsorgane. Sie entscheiden nach eigenem pflichtgemäßen Ermessen, welche Prüfungen sie wie durchführen. Die Weisungsfreiheit dieser Prüfungsorgane schließt eine kollegiale Zusammenarbeit mit ihnen nicht aus, insbesondere Gespräche und Absprachen über Risiken, geplante bzw. aus Sicht des Beteiligungsmanagements wünschenswerte Prüfungen, konkrete Prüfungsobjekte, Prüfungsschwerpunkte, Berichtsinhalte, Hintergrundinformationen usw.

b. Steuerung des Abschlussprüfers

Anders ist die Situation bei Abschlussprüfungen, die von Wirtschaftsprüfern durchgeführt werden. Hier ist das Verhältnis eindeutig: die Kommune (Kernverwaltung oder Beteiligung) ist Auftraggeber, und der Abschlussprüfer ist Auftragnehmer und Dienstleister, d. h. die Kommune wählt den Abschlussprüfer aus und kann im Prüfungsauftrag Umfang und Durchführung der Prüfung festlegen. Lediglich die gesetzlichen (HGB) und berufsrechtlichen (Mindest-)Anforderungen an Prüfungsumfang, Prüfungsdurchführung und Berichterstattung (WPO und Berufssatzung der Wirtschaftsprüfer⁵⁹²) setzen Grenzen. Dagegen können zusätzliche Anforderungen ohne weiteres vereinbart werden.⁵⁹³ Hier bestehen große – und kaum genutzte – Gestaltungsspielräume. Ein Beispiel sind zusätzliche Prüfungsschwerpunkte, und zwar über die Prüfungsschwerpunkte hinaus, die der Abschlussprüfer für erforderlich hält. Ein weiteres Beispiel wäre die unverzügliche Information des Auf-

⁵⁹¹ Siehe auch unten Abschnitt 4.5.6 b.

⁵⁹² Vgl. Wirtschaftsprüferkammer (2020).

⁵⁹³ Vgl. auch AKEIÜ (2006), S. 1631: der Aufsichtsrat soll „gemeinsam mit dem Abschlussprüfer ein Pflichtenheft für die Abschlussprüfung festlegen, in dem die Qualitätsstruktur der Prüfung, das Mengengerüst der Prüfungshandlungen, die Prüfungsschwerpunkte sowie der Einsatz einzelner Prüfungsteammitglieder für die Prüfung geplant werden.“

traggebers bereits während der Prüfungsdurchführung, und zwar insbesondere bei gravierenden Prüfungsfeststellungen und bei Prüfungshemmnissen.

Die Abschlussprüfung ist, was vom Berufsstand der Wirtschaftsprüfer gerne übersehen wird, mittelbare staatliche Wirtschaftsaufsicht, und zwar durch öffentlich bestellte Personen.⁵⁹⁴ Sie hat eine wichtige Schutzfunktion im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung und für die Fairness im Vermögensverkehr. Ihr Adressat ist in jedem Fall **nicht** die Geschäftsführung, auch wenn Geschäftsführung und Abschlussprüfer während der Prüfungsdurchführung zwangsläufig eng zusammenarbeiten müssen. Die Abschlussprüfung hat vielmehr eher die Funktion eines „Hilfsorgans“ für Aufsichtsrat und Gesellschafter.⁵⁹⁵ Die Geschäftsführung sollte deshalb auch keinen Einfluss auf die Auswahl des Abschlussprüfers und die Auftragsinhalte haben. Um die problematische Nähe des Abschlussprüfers zur geprüften Geschäftsführung, insbesondere ihren faktischen Einfluss auf die Auswahl des Abschlussprüfers zu verringern, hat der Gesetzgeber 1998 mit dem „Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KontraG)“ die Auftragsvergabe und die Honorarvereinbarung dem Aufsichtsrat übertragen.⁵⁹⁶ Dieser nimmt auch den Prüfungsbericht entgegen.⁵⁹⁷ Seitdem muss der Abschlussprüfer auch an der sog. Bilanzsitzung des Aufsichtsrats teilnehmen und Fragen zum Jahresabschluss und zur Prüfungsdurchführung beantworten.⁵⁹⁸

Die verschiedenen Möglichkeiten der Steuerung sollte eine Kommune intensiv nutzen, um die Abschlussprüfung wirkungsvoll zu steuern. Die Bedeutung des Prüfungsauftrages für die Steuerung des Abschlussprüfers wird z. B. auch von *Scheider* betont.⁵⁹⁹ Es ist deshalb empfehlenswert, wenn das Beteiligungsmanagement einen Muster-Vertrag für den Auftrag an den Abschlussprüfer entwickelt. In ihm sollten unter anderem folgende Punkte geregelt werden:⁶⁰⁰

- **Unabhängigkeit des Abschlussprüfers:** Bereits beim Angebot im Rahmen der Ausschreibung sollte der Abschlussprüfer eine umfassende Verpflichtungserklärung zur Unabhängigkeit, Unbefangenheit und Unparteilichkeit nach dem Muster der Kommune abgeben. Diese sollte auch ein grundsätzliches Verbot von Beratungstätigkeiten für die Beteiligung beinhalten. Der Abschlussprüfer sollte weiterhin vertraglich verpflichtet werden, dass der Aufsichtsratsvorsitzende über alle nach Vertragsabschluss auftretenden möglichen Ausschluss- oder Befangenheitsgründe unverzüglich unterrichtet werden muss.
- **Beginn und Abschluss der Prüfung:** Der Prüfungszeitraum ist mit der Beteiligung abzustimmen. Der Abschluss der Prüfung (Vorlage des Prüfungsberichtsentswurfs) sollte Tag genau festgelegt werden. Die gesetzlichen Fristen für die Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses sind Höchstfristen. Eine effektive Steuerung der Beteiligung benötigt möglichst aktuelle Zahlen, d. h. die Höchstfristen sollten deutlich unterschritten werden. Wenn das Geschäftsjahr der Beteiligung mit dem Kalenderjahr übereinstimmt, sollte der Prüfungsbericht bis spätestens März/April des folgenden Jahres vorliegen.

⁵⁹⁴ Vgl. Richter, M. (1975), S. 279; zur Schutzfunktion der Abschlussprüfung vgl. auch a. a. O., S. 93 ff.

⁵⁹⁵ In der Begründung zum KontraG heißt es „Hilfsfunktion des Prüfers für den Aufsichtsrat“; vgl. Bundestags-Drucksache 13/9712 (1998), S. 16.

⁵⁹⁶ Vgl. § 111 Abs. 2 Satz 3 AktG. Die Wahl des Abschlussprüfers erfolgt grundsätzlich durch die Gesellschafterversammlung; vgl. § 318 Abs. 1 Satz 1 und 2 HGB. Sie sollte auf Vorschlag des Aufsichtsrats erfolgen (vgl. § 124 Abs. 3 Satz 1 AktG); die Beschlussfassung des Aufsichtsrats sollte vom Beteiligungsmanagement entsprechend unterstützt werden.

⁵⁹⁷ Vgl. § 321 Abs. 5 Satz 2 HGB.

⁵⁹⁸ Vgl. § 171 Abs. 1 Satz 2 und 3 AktG. Das KontraG gilt unmittelbar nur für AGs; es erfasst aber auch die GmbH (Ausstrahlungswirkung; vgl. auch § 52 Abs. 1 GmbHG).

⁵⁹⁹ Vgl. Scheider (2017c), S. 21: „Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Qualität des Jahresabschlusses ist die Vergabe der Prüfungsleistung.“

⁶⁰⁰ Teilweise mit Begründung für die vorgeschlagenen Auftragsinhalte. Gemäß § 13 Abs. 2 KPG M-V erteilt der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern den Auftrag zur Jahresabschlussprüfung „im Auftrag und für Rechnung der prüfungspflichtigen Einrichtung“. Er hat Grundsätze veröffentlicht, die er bei der Auftragsvergabe anwendet und die als weitere Anregung dienen können; vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020a; 2020b). Im Unterschied dazu ist der Muster-Vertrag, den das Kommunale Prüfungsamt des Landes Brandenburg ins Netz gestellt hat, nur sehr bedingt empfehlenswert; vgl. Innenministerium Brandenburg, Kommunales Prüfungsamt (2021). Vgl. auch DCGK (2019a), S. 12 (= Empfehlungen D.9 – D.11 zu Grundsatz 17).

- **Prüfungsteam und Zeitaufwand für die Abschlussprüfung:** Das vorgesehene Prüfungsteam, zumindest aber der unterzeichnende Wirtschaftsprüfer und der Prüfungsleiter vor Ort, sollten bereits bei Angebotsabgabe benannt und seine Qualifikation für die Abschlussprüfung belegt werden. Zumindest der unterzeichnende Wirtschaftsprüfer und der Prüfungsleiter vor Ort müssen ausreichende Branchenerfahrung nachweisen. Weiterhin sollten der geplante Gesamtstundenaufwand angegeben und auf die Teammitglieder aufgeteilt sowie die Prüfungsgebiete benannt werden, für die sie zuständig sein sollen. Im Auftragschreiben sollte dem Abschlussprüfer schließlich auferlegt werden, das benannte Prüfungsteam bei Folgeprüfungen in etwa konstant zu halten. Damit soll vermieden werden, dass das Beteiligungsunternehmen die Prüfer jedes Mal einarbeiten muss und die Prüfungsqualität leidet.
- **Prüfungsdurchführung und Prüfungsschwerpunkte:** Ergänzend zu den Prüfungsschwerpunkten, die der Abschlussprüfer nach pflichtgemessen Ermessen setzen will, können im Prüfungsauftrag zusätzliche Prüfungsschwerpunkte und weitere Prüfungsobjekte vorgegeben werden. Beispiele für weitere Prüfungsobjekte sind der sog. Bezügebericht,⁶⁰¹ die Prüfung von Trennungsrechnung, Überkompensationskontrolle und Mittelverwendungsnachweise nach EU-Beihilferecht⁶⁰² und die Zuverlässigkeit von Informationen.
- **Informationen während der Prüfungsdurchführung:** Der Aufsichtsratsvorsitzende und das Beteiligungsmanagement können sich jederzeit über den Stand der Prüfung informieren. Wenn Abschlussprüfer und Geschäftsführung wesentliche Bilanzierungssachverhalte unterschiedlich beurteilen und sich wichtige Prüfungssachverhalte (z. B. die sog. „key audit matters“)⁶⁰³, Prüfungshemmnisse (insbesondere Verletzungen der Aufklärungs- und Nachweispflichten nach § 320 HGB) oder Anhaltspunkte für Verfehlungen ergeben, sind Aufsichtsratsvorsitzender und Beteiligungsmanagement unverzüglich zu informieren.
- **Prüfungsbericht:** Dem Abschlussprüfer sollte ausdrücklich auferlegt werden, im Prüfungsbericht alle kritischen Sachverhalte eindeutig und unmissverständlich darzustellen („kein Schreiben zwischen den Zeilen“). Nach § 321 Abs. 1 Satz 2 HGB und IDW PS 450 n.F.⁶⁰⁴ sind Abschlussprüfer zwar verpflichtet, in der „gebotenen Klarheit“ zu berichten. Trotzdem sind Formulierungen im Prüfungsbericht in der Praxis nicht unüblich, deren Bedeutung erst dann erkennbar ist, wenn sich durch spätere Ereignisse deren Tragweite als kritischer Sachverhalt herausstellt. Alle Aussagen im Prüfungsbericht, die der besonderen Aufmerksamkeit des Aufsichtsrats bedürfen, sind gesondert zusammenzustellen.
- **Verschwiegenheit:** Die Verschwiegenheitsverpflichtung des Abschlussprüfers ist gegenüber dem Aufsichtsrat, dem Beteiligungsmanagement und der kommunalen Rechnungsprüfung aufgehoben. Darüber hinaus ist der Aufsichtsratsvorsitzende berechtigt, in Einzelfällen von der Verschwiegenheitsverpflichtung zu befreien.
In der Literatur ist strittig, ob die Befreiung von der Verschwiegenheitsverpflichtung Geschäftsführungsangelegenheit ist; wenn ja, wäre grundsätzlich die Geschäftsführung dafür zuständig. Es empfiehlt sich deshalb eine Klarstellung im Gesellschaftsvertrag, dass die Verschwiegenheitsverpflichtung gegenüber Aufsichtsrat, Beteiligungsmanagement und kommunaler Rechnungsprüfung

⁶⁰¹ Nach den Grundsätzen des Bundes für die Prüfung nach § 53 HGrG ist der Bezügebericht Pflichtbestandteil der § 53 HGrG-Prüfung; vgl. BMF (2021), Ziff. I.

⁶⁰² Vgl. hierzu Scheider (2019b); Frankfurt am Main (2015). Vgl. auch die bei Prangenberg/Sollanek (2010), S. 20 ff., behandelten Beispiele.

⁶⁰³ Vgl. ISA 701 (2016); IDW PS 401 (2017), insbesondere Tz. 12.

⁶⁰⁴ Vgl. IDW PS 450 n.F. (2017), Tz. 8.

generell aufgehoben ist und der Aufsichtsratsvorsitzende im Einzelfall weitere Befreiungen erteilen kann.⁶⁰⁵

- **Qualitätssicherung:** Der Auftraggeber muss berechtigt sein, zur Qualitätssicherung die Arbeitspapiere des Abschlussprüfers einzusehen. Prüfungen sind Vertrauensgüter, d. h. „dass sich die tatsächliche Prüfungsqualität weder vor noch nach der Durchführung der Abschlussprüfung beurteilen lässt.“⁶⁰⁶ Mündliche Erläuterungen durch den Prüfer reichen für ein fundiertes Qualitätsurteil nicht aus. Die Möglichkeit, die Arbeitspapiere einzusehen, ist deshalb unverzichtbar.

Der Gesamtstundenaufwand in Relation zu den Prüfungsanforderungen, die Aufteilung der Prüferstunden auf die Prüfungsteammitglieder sowie die Prüfungsgebiete, auf denen die Prüfer eingesetzt waren, sind erste (grobe) Indikatoren für die Qualität der Prüfung. Einen entsprechenden Nachweis sollte der Abschlussprüfer zusammen mit dem Prüfungsberichtsentswurf vorlegen.

- **Honorar und Abrechnung:** Der Abschlussprüfer erklärt, dass das vereinbarte (Pauschal-)Honorar realistisch kalkuliert ist und in dem vorgesehenen Prüfungsumfang (einschließlich der Prüfungsschwerpunkte und der § 53 HGrG-Prüfung) eine qualitativ angemessene Abschlussprüfung erlaubt. Bei Eintritt nicht vorhersehbarer Umstände im Bereich des prüfungspflichtigen Beteiligungsunternehmens im Sinne von § 43 Abs. 2 der Berufssatzung der Wirtschaftsprüfer⁶⁰⁷ sind Aufsichtsratsvorsitzender und Beteiligungsmanagement unverzüglich schriftlich über den Grund und die voraussichtliche Höhe des Mehraufwandes zu informieren. Ohne diese rechtzeitige Anzeige kann kein Mehraufwand abgerechnet werden.

Bei der Ausschreibung von Abschlussprüfungsmandaten und der Honorarvereinbarung sollte eine Kommune auch berücksichtigen, **dass Qualität ihren Preis hat und der billigste Anbieter ggf. sehr teuer wird**, d. h. die Kommune als Auftraggeber nicht die Leistungen bekommt, die sie für die Steuerung der Beteiligung benötigt.

4.5.7 Veranlassung von Prüfungen

Trotz der in den Abschnitten 4.5.1 ff. aufgeführten Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit Prüfern können in spezifischen Situationen Sonderprüfungen erforderlich werden. Diese müssten dann entweder über den Aufsichtsrat oder über den Gesellschafter veranlasst werden. Als Prüfer kommen grundsätzlich das eigene Rechnungsprüfungsamt und der Abschlussprüfer in Betracht, wenn das Beteiligungsmanagement von ihrer Qualität überzeugt ist. Bei der Beauftragung des Abschlussprüfers sollten zusätzlich Synergien zur Abschlussprüfung bestehen. In Betracht können auch sonstige externe Prüfer kommen, wenn nämlich spezifische Kenntnisse benötigt werden, über die die beiden genannten Prüfungsorgane nicht verfügen.

4.6 Evaluation (Prüfung) des Beteiligungsmanagements

Die kommunalen Beteiligungen müssen vom Beteiligungsmanagement wirksam gesteuert werden, „und zwar so, dass sie einen „Mehrwert“ für die Bürgerinnen und Bürger generieren.“⁶⁰⁸ Allerdings bestehen Zweifel, ob dieses Ziel bereits flächendeckend erreicht und das Potential des Beteiligungs-

⁶⁰⁵ Vgl. auch Altmeppen (2011), S. 11: „Doch es bedarf kaum des Hinweises, dass der Alleingesellschafter der GmbH jeden, sei es den Geschäftsleiter, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwalt, Organwalter im kommunalen Aufsichtsrat oder wen auch immer von der Verschwiegenheitspflicht, die im Verhältnis zur GmbH besteht, befreien kann, weil er der ‚Herr‘ des ‚Geheimnisses‘ ist.“

⁶⁰⁶ Graschitz (2017), S. 29. Zur Vertrauensguteigenschaft von Prüfungen vgl. Richter, M. (2005); vgl. auch Bahr (2003), insbesondere S. 154 ff.

⁶⁰⁷ Vgl. Wirtschaftsprüferkammer (2020).

⁶⁰⁸ Morner (2019), S. 37.

managements ausgeschöpft wird, wie die insgesamt sehr kritische Bewertung in der Literatur signalisiert. Auf sie wurde bereits oben in Abschnitt 2.6 hingewiesen. Die Verhältnisse mögen sich in der Zwischenzeit partiell verbessert haben; trotzdem wird man nach wie vor von einem erheblichen Verbesserungspotential ausgehen müssen.

Die Selbstreflexion und Veränderungsbereitschaft im Beteiligungsmanagement reichen offensichtlich nicht aus, um „entstandene Verkrustungen“⁶⁰⁹ zu erkennen und aufzubrechen. Auch die Betätigungsprüfungen durch die örtliche und überörtliche kommunale Rechnungsprüfung sind in dieser Hinsicht offensichtlich wenig wirkungsvoll.⁶¹⁰ Zum einen finden bei der kommunalen Rechnungsprüfung Prüfungen des Beteiligungsmanagements (und der Beteiligungen) bei weitem nicht die Aufmerksamkeit, die der Bedeutung des Beteiligungsbereichs entspricht. Wenn Prüfungen überhaupt stattfinden, so konzentrieren sie sich stark auf die Beteiligungsverwaltung im engeren Sinn. Zum anderen bestehen Zweifel in qualitativer Hinsicht. Die kommunale Rechnungsprüfung hat sich zwar dem Leitbild „Führungsunterstützung“ verpflichtet,⁶¹¹ es wird aber noch nicht bzw. erst ansatzweise „gelebt“. So wurde die Veränderungsfunktion des Prüfers (Entlastungsfunktion für die Führung)⁶¹² noch nicht verinnerlicht, wie die Kritik am Beteiligungsmanagement zeigt. Umfassende Systemprüfungen des Beteiligungsmanagements, die nicht nur Formalien abfragen, sondern auch die Ergebnis-Wirkungs-Ebene einbeziehen und Veränderungen bewirkt haben, dürften die seltene Ausnahme sein.⁶¹³

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich als Alternative das **Peer Review**. Es ist geeignet, die Veränderungspotentiale zu konkretisieren und Veränderungsbereitschaft zu bewirken, wenn es als Lernprozess konzipiert ist und von einer unabhängigen und im Beteiligungsmanagement erfahrenen Person durchgeführt wird. Es kann auch notwendige Veränderungsprozesse beschleunigen. Wie bei der Evaluation des Aufsichtsrats (vgl. oben Abschnitt 4.3.4) kann als Modell die **Selbstevaluation mit anschließender Validierung** nach dem Muster der KGSt für die kommunale Rechnungsprüfung dienen.⁶¹⁴

Der Kriterienkatalog zur Messung der Qualität des Beteiligungsmanagements sowie die Gestaltungshinweise zum Prozess sind noch zu entwickeln. Hier bietet sich wie bei der kommunalen Rechnungsprüfung eine Zusammenarbeit mit der KGSt an. Checklisten, wie sie bei der Betätigungsprüfung eingesetzt werden, können als erster Anhaltspunkt dienen.⁶¹⁵ Sie sind aber wesentlich zu überarbeiten und zu erweitern, um der Funktion des Beteiligungsmanagements als Intermediär gerecht zu werden.

⁶⁰⁹ Scheller (2018), S. 5. Vgl. auch die kritischen Stellungnahmen zum Stand des Beteiligungsmanagements oben in Abschnitt 2.6.

⁶¹⁰ Vgl. beispielsweise die regelmäßigen Hinweise auf fehlende Prüfungsrechte nach § 54 HGrG, ohne dass sich an diesem Zustand etwas zu verändern scheint, z. B. Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2017), S. 81 f. Vgl. auch Sächsischer Rechnungshof (2010), S. 258: „dass trotz wiederholter Beanstandungen und Hinweise ... kaum positive Veränderungen zu verzeichnen sind.“ Ganz abgesehen davon, dass Betätigungsprüfungen häufig überhaupt nicht durchgeführt werden; vgl. z. B. den Hinweis in Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014), S. 49.

⁶¹¹ Vgl. IDR Institut der Rechnungsprüfer (2021). Das Leitbild der kommunalen Rechnungsprüfung basiert auf dem Gutachten von Richter, M. (2013).

⁶¹² Vgl. Richter, M. (2013), S. 35 ff.; Richter, M. (1999).

⁶¹³ Dem Verfasser ist nur ein Beispiel bekannt, in dem Wirkungen bei der Prüfung des Beteiligungsmanagements (eines österreichischen Ministeriums) eine Rolle gespielt haben; vgl. Prüfung der Wirkungsorientierung (2016), S. 37 ff. Vgl. auch Stadtrechnungshof Wien (2019). Vgl. auch Scheller (2018) zur Betätigungsprüfung des Bundesrechnungshofes (auf der Ebene des Bundes).

⁶¹⁴ Vgl. KGSt[®]-Bericht Nr. 1/2018, S. 30 ff.

⁶¹⁵ Vgl. z. B. Gietl (2007); KGSt[®]-Bericht Nr. 15/1988, S. 71 ff. Vgl. auch die Erfolgsfaktoren bei Proeller / Krause (2016), S. 14 ff.; Katz (2007), S. 589 f.; vgl. auch die 12 Regeln für die Praxis des Beteiligungscontrollings von Hoffjan (2017), S. 41 ff. Gute Anhaltspunkte bietet auch das aus 200 Kriterien bestehende und von Papenfuß / Wagner-Krechlok entwickelte Qualitätsmodell zur Beurteilung der Public Corporate Governance; vgl. Papenfuß / Wagner-Krechlok (2021), S. 23 ff.

5 Muster-Stellenbeschreibung für einen Unternehmensbetreuer im Beteiligungsmanagement

5.1 Vorbemerkung

Gemeinderat und Verwaltungsführung brauchen, wie oben in Abschnitt 2.7. ausgeführt worden ist, professionelle Unterstützung, um ihrer Verantwortung für die Kommune gerecht zu werden und ihre Führungsaufgaben Planung, Realisation und Überwachung bestmöglich erfüllen zu können. Für diese Unterstützungsfunktion hat sich die Einrichtung einer spezialisierten Organisationseinheit „Beteiligungsmanagement“ bewährt. Diese hat – als Intermediär – die Funktion, den Akteuren das erforderliche Wissen zu vermitteln und einen Interessenausgleich herbeizuführen. An spezifischen Funktionen wurden die Konzeptions- und Durchsetzungsfunktion, die Transparenz- und Informationsfunktion, die Koordinationsfunktion, die Konflikt-handhabungs- und Mediationsfunktion sowie die Überwachungsfunktion unterschieden (vgl. oben Abschnitte 3.1 und 3.2). Das Beteiligungsmanagement muss zugleich den Vorrang des Gesellschafter- und Unternehmensinteresses absichern; bei Gemeinderat und Verwaltungsführung liegen dafür die Letztverantwortung und –zuständigkeit. Allerdings wird das Beteiligungsmanagement diese Funktionen nur dann wirkungsvoll erfüllen können, wenn es „auf Augenhöhe“ mit allen Akteuren agieren kann.

Aus diesen Funktionen lässt sich ein breites Spektrum von sehr anspruchsvollen Aufgaben ableiten, die ein Unternehmensbetreuer erfüllen muss; zu den Aufgaben im Detail vgl. oben Abschnitt 4.1. Diese Aufgaben beziehen sich einerseits auf die Beteiligungen, für die der Unternehmensbetreuer zuständig ist. Anknüpfungspunkt sind die wesentlichen Akteure im Beteiligungsmanagement, und zwar

- Gemeinderat und Verwaltungsführung: Sicherstellung des Gesellschafter- und Unternehmensinteresses sowie Ausübung der Gesellschafterfunktion,
- Aufsichtsräte: Unterstützung der Aufsichtsräte und der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder,
- Kämmerei und Fachämter: Beteiligungscontrolling,
- Beteiligungen: Beratung der Beteiligungen und Geschäftsführungen.

Andererseits muss der Unternehmensbetreuer übergreifende Aufgaben wahrnehmen. Hierzu können auch die wichtigen Umfeldanalysen gerechnet werden.

Die in der Muster-Stellenbeschreibung angegebenen Zeitanteile sind nur ein grober Anhaltspunkt; sie beruhen auf einer summarischen Schätzung, in die auch normative Überlegungen eingeflossen sind. Die Aufgaben sind unterschiedlich zeitintensiv; sie können laufend (z. B. Beratungen), regelmäßig (die Analyse der Jahresabschlüsse z. B. jährlich) oder nur in größeren Zeitabständen (z. B. Portfolioanalyse) bzw. unregelmäßig anfallen (z. B. Geschäftsführerwechsel). Weitere wesentliche Einflussfaktoren sind die Zahl der zu betreuenden Beteiligungen und ihre Größe sowie die Erfahrung des Unternehmensbetreuers. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich viele Aktivitäten des Unternehmensbetreuers den Aufgabenbereichen nicht eindeutig zurechnen lassen (Verbundeffekte).⁶¹⁶ Aus diesen Gründen erscheint es zweifelhaft, ob eine empirische Ermittlung, die immer nur für einen

⁶¹⁶ Beispielsweise können sich bei der Analyse der operativen Wirtschaftsplanung (Beteiligungscontrolling) Abstimmungen mit dem Fachamt (Sicherstellen der Gesellschafterinteressen) sowie Rücksprachen mit der Geschäftsführung (Beratung der betreuten Beteiligung) ergeben.

historischen Zeitpunkt bzw. Zeitraum gilt, zu valideren Schätzwerten führen wird. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Stelle in **allen** Aufgabenbereichen außerordentlich hoch sind, d. h. die Auswirkungen abweichender Zeitanteile auf die Stellenbewertung (vgl. unten Abschnitt 7) wären marginal.

Die Muster-Stellenbeschreibung für den Unternehmensbetreuer ist im nächsten Abschnitt 5.2 wiedergegeben. Sie ist Grundlage für das Anforderungsprofil (vgl. unten Abschnitt 6) sowie für die Bewertung der Beamtenstelle (vgl. unten Abschnitt 7).

5.2 Muster-Stellenbeschreibung für einen Unternehmensbetreuer im Beteiligungsmanagement⁶¹⁷ (Text)

Aufgaben (geschätzter Arbeitsanteil in Prozent)

Sicherstellung der Gesellschafterinteressen (35%)

- Erarbeitung von qualifizierten Stellungnahmen grundsätzlicher Art und bei komplexen Fragestellungen, z. B. zur Beteiligungsstrategie der Stadt, zu Marktentwicklungen auf den Tätigkeitsfeldern der Beteiligungen und zu Gesetzesentwürfen, zu Beschwerden und Hinweisen auf Probleme, zu Chancen und Risiken, mit Aufzeigen und Bewertung von Alternativen.
Erarbeitung von Entscheidungshilfen und Beratungsgrundlagen, insbesondere für (Ober)bürgermeister/in und zuständige Dezernent/in (Beigeordnete).
- Vertretung der Interessen der Stadt gegenüber Vorständen/ Geschäftsführungen und Aufsichtsräten der Beteiligungen sowie gegenüber maßgeblichen Vertretern der übrigen Gesellschafter. Abstimmungen mit (Ober)bürgermeister/in, Dezernenten, Referenten, Fach- und Zentralämtern, insbesondere hinsichtlich:
 - der Vorbereitung von Gründungen, Veräußerungen, Umwandlungen und Umstrukturierung von Beteiligungen,
 - von Unternehmens- und Kooperationsverträgen und anderen wichtigen Verträgen,
 - der strategischen und operativen Ausrichtung der Beteiligungen und ihrer Wirtschaftsplanungen (z. B. Unternehmenskonzeptionen, Zielvorgaben/ Zielvereinbarungen),
 - der Unternehmensführung, Unternehmensstruktur und Organisation, Investitionspolitik und wichtiger Investitionsentscheidungen,
 - der Finanzierung und Kapitalausstattung (z. B. Kapitalerhöhungen, Gesellschafterdarlehen, Bürgschaften, Zuschüsse),
 - zustimmungspflichtiger Geschäfte und Maßnahmen,
 - Ergebnissen des Beteiligungscontrollings.
- Vorbereitung von Entscheidungen in Geschäftsführungsangelegenheiten der Beteiligungen, insbesondere Personalentwicklung, Nachfolgeplanungen, Auswahlprozess und Bestellung/ Anstellung/ Abberufung von Mitgliedern der Vorstände und der Geschäftsführung; Vertragsgestaltung und Vergütungsregelungen; Vorbereitung und Auswertung von Zielvereinbarungen; Überprüfung der Angemessenheit von Geschäftsordnungen und Geschäftsverteilungsplänen.

⁶¹⁷ Unter dem Begriff „Beteiligung“ („Unternehmen“) werden im Folgenden alle ausgelagerten/ verselbständigten Organisationseinheiten verstanden, für die der Unternehmensbetreuer zuständig ist. Der Begriff ist unabhängig von der Rechtsform; er umfasst z. B. Eigenbetriebe, Zweckverbände und Stiftungen und Unternehmen in privater Rechtsform.

- Vorbereitung von Entscheidungen in Aufsichtsratsangelegenheiten der Beteiligungen, insbesondere (Wieder-)Besetzungsplanung des Aufsichtsrats; Überprüfung der Angemessenheit von Geschäftsordnungen; Struktur des Aufsichtsrats und Effektivität von Prozessen.
- Berichterstattung über die finanziellen Beziehungen zwischen Kernhaushalt und den betreuten Beteiligungen, inklusive regelmäßiger Überprüfung der Zahlungsflüsse in steuerrechtlicher und beihilferechtlicher Hinsicht; Einbeziehung der Beteiligungen in die Haushaltskonsolidierung bei Bedarf.
- Beratung des Gemeinderats/ der Stadtverordnetenversammlung und seiner Mitglieder.
- Anstöße zur Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements und -controllings.

Ausübung der Gesellschafterfunktion bei den betreuten Beteiligungen (5%)

- Teilnahme und Vertretung der Kommune in Haupt- und Gesellschafterversammlungen (einschließlich Sitzungsvor- und -nachbereitung).
- Vorbereiten von Beschlüssen der Stadtverwaltung/ des Magistrats und des Gemeinderates/ der Stadtverordnetenversammlung in allen gesellschaftsrechtlichen Angelegenheiten.

Betreuung der Aufsichtsräte und der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder (15%)

- Analyse der Tagesordnung einschließlich der Entscheidungsvorlagen der Geschäftsführung, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Kommune, auf die Informationsgrundlagen und Realitätsnähe der Prognosen sowie auf Übereinstimmung mit der strategischen Ausrichtung der Beteiligung und ihren Wirtschaftsplanungen.
- Vorbereitung von Sitzungen durch die Erarbeitung von qualifizierten Stellungnahmen mit Beschlussempfehlungen für den/die (Ober)bürgermeister/in, den/die zuständige Dezernent/en/in und für andere kommunale Gremienmitglieder.
- Teilnahme als sachverständige Auskunftsperson an Sitzungen der Anteilseigner, der Aufsichtsräte und von Ausschüssen.
- Sitzungsnachbereitung.
- Beratung und Schulung der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder.
- Veranlassung, Begleitung sowie Auswertung der Evaluationen des Aufsichtsrats (Selbstevaluation, Fremdevaluation).

Beteiligungscontrolling (20%)

- Analyse der operativen und strategischen (langfristigen) Wirtschaftsplanungen insbesondere im Hinblick auf die Chancen und Risiken, auf die Auswirkungen auf die Kommune, auf die Informationsgrundlagen und Realitätsnähe der Prognosen sowie auf Übereinstimmung mit der strategischen Ausrichtung sowohl der Kommune als auch der Beteiligungen; Abstimmungen mit (Ober)bürgermeister/in, Dezernenten, Referenten, Fach- und Zentralämtern sowie mit den Beteiligungen.
- Analyse der Soll-Ist-Abweichungen im operativen Controlling für die betreuten Beteiligungen (Monats- bzw. Quartalsberichte) und Generierung von Controllingberichten für die jeweiligen Adressaten über alle Beteiligungen.
- Analyse der Jahresabschlüsse/ Gesamtabchlüsse und der entsprechenden Prüfungsberichte sowie sonstiger Prüfungsberichte (z. B. des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt und von Rechnungshöfen).
- Analyse der Leistungs- und Wirkungsberichte der Beteiligungen.
- Zusammenarbeit mit Prüfungsorganen, vor allem mit dem Rechnungsprüfungsamt der Kommune, den Abschlussprüfern und der Internen Revision von Beteiligungen, insbesondere hinsichtlich Ri-

siken, Prüfungsbedarfe, Prüfungsschwerpunkte, kritischen Prüfungsfeststellungen und Prüfungsqualität.

Begleitung von Prüfungen bei den Beteiligungen.

- Mitwirkung beim Aufbau und der Umsetzung des strategischen Controllings und des Risikomanagements für die betreuten Beteiligungen und im Rahmen des Gesamtkonzepts der Kommune.
- Entwicklung, Aufbau und Pflege bzw. Betreuung von Datenbanken zur Datenanalyse und Datenverwaltung; laufende Überprüfung der Softwarelösungen.
- Begleitung/Überwachung der Umsetzung von Richtlinien und Vorgaben einschließlich der Umsetzung von Beschlüssen des Gemeinderates/der Stadtverordnetenversammlung, der Stadtverwaltung/des Magistrats und der Aufsichtsräte.
- Erfolgskontrolle der Beteiligungen, insbesondere auch auf Einhaltung des öffentlichen Zwecks.

Beratung der betreuten Beteiligungen und Geschäftsführungen (5%)

Übergreifende Aufgaben (10%)

- Wissenstransfer und Interessenausgleich zwischen den Akteuren.
- Identifikation von Synergien mit der Kernverwaltung und zwischen den Beteiligungen.
- Mitarbeit an der Portfolioanalyse.
- Mitarbeit im Berichtswesen: Erarbeitung der Berichtsteile für die betreuten Beteiligungen sowie übergreifender Berichtsteile.
- Übernahme von Teilgebieten im Wissensmanagement des Referats/der Abteilung, z.B. Verfolgung der Entwicklungen in ausgewählten Wissensbereichen (z. B. EU-Recht), Pflege des Handbuchs für Aufsichtsräte oder Pflege der Muster für Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen usw.
- Unterstützung von Mitarbeitern des Beteiligungsmanagements.

Umfeldanalysen und Fortbildungen (10%)

- Verfolgung der rechtlichen, technologischen und wirtschaftlichen (Markt-) Entwicklungen im Umfeld der betreuten Beteiligungen; Analyse der Informationen hinsichtlich Chancen und Risiken für die Kommune und die Beteiligungen.
- Verfolgung der Entwicklungen im Beteiligungsmanagement und -controlling in der Wissenschaft und in der Kommunalpraxis.
- Fortbildungen.

6 Anforderungen an den Unternehmensbetreuer (Sachbearbeiter-Ebene)

6.1 Bedarf an Mitarbeiter mit außerordentlich hoher Qualifikation

Das Beteiligungsmanagement stellt insgesamt **außerordentlich hohe Anforderungen** an die Person des Unternehmensbetreuers. Diese beziehen sich zum einen auf seine **Fähigkeiten**, die sich durch die Vor- und Ausbildung, die Fachkompetenz, die Kommunikationsfähigkeiten und weitere Sozialkompetenzen und die Erfahrung konkretisieren lassen. Zum anderen muss der Unternehmensbetreuer von seinen wichtigsten Interaktionspartnern als Person und Gesprächspartner akzeptiert werden, d. h. er muss neben seinen Fähigkeiten auch im **Status** als gleichwertig wahrgenommen werden. Seinen Status prägen vor allem das erreichte formale Ausbildungsniveau, die hierarchische Einordnung in der Kommune sowie die Besoldungsstufe. Das erforderliche Ausbildungsniveau ist Gegenstand von Abschnitt 6.3.4. Oben in Abschnitt 4.1.1.d wurde empfohlen, das Beteiligungsmanagement direkt der Verwaltungsführung zu unterstellen. Die angemessene Besoldungsstufe wird unten in Abschnitt 7 thematisiert.

Die außerordentlich hohen Anforderungen an die Person des Unternehmensbetreuers resultieren:

- aus der Breite, Heterogenität und Dynamik des Aufgabenfeldes sowie der Komplexität der zu beurteilenden Sachverhalte;
- aus der Einmaligkeit, dem Novitätsgehalt und dem Konfliktgehalt der Entscheidungen und Probleme, für die unterstützende Problemlösungen entwickelt werden müssen; diese sind weitgehend individuell und interdisziplinär; ein Rückgriff auf Routinen ist in aller Regel nicht möglich;
- aus der Funktion als Intermediär, d. h. als Wissensvermittler zwischen den Akteuren sowie als Moderator zwischen widerstreitenden Interessen, wobei die Akteure über erhebliche Macht verfügen und gewohnt sind, Macht auch auszuüben.

Für die außerordentlich hohen Anforderungen an den Unternehmensbetreuer sprechen auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Mit den Beteiligungen werden wichtige öffentliche Zwecke erfüllt und in finanzieller Hinsicht sind sie – absolut und relativ zum Verwaltungshaushalt – keineswegs vernachlässigbar. Schließlich können die negativen Folgen für die Kommune erheblich sein, wenn die Unternehmensbetreuer Risiken und Fehlentwicklungen in den Beteiligungen nicht frühzeitig erkennen. So weist z. B. *Scheider* auf einen Verlust der Stadt Offenbach in dreistelliger Millionenhöhe hin.⁶¹⁸ Auch das Insolvenzrisiko ist nicht mehr ausgeschlossen.⁶¹⁹ Und *Otto et al./BBVL* erinnern daran, „dass bereits ein Fall von Vertrauensmissbrauch ausreicht, um größeren wirtschaftlichen Schaden zu verursachen. Ggf. bedarf das Entstehen eines wirtschaftlichen Schadens noch nicht einmal eines expliziten Vertrauensmissbrauchs. Es genügen Fehleinschätzungen bzw. eine unzureichende kritische Hinterfragung seitens der Aufsichtsgremien oder eine nicht hinreichend gegebene politische Diskussionskultur. Mancher wirtschaftliche Schaden tritt noch nicht einmal offen zu Tage...“⁶²⁰

⁶¹⁸ Vgl. *Scheider* (2018b), S. 14. Vgl. auch die Beispiele bei *Daiser* (2018), S. 4.

⁶¹⁹ Zum Insolvenzrisiko von Kommunen vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2016b); *Holler/Schuster/Balz* (2015). Vgl. z. B. auch *Salzmann* (2005); *Hedtstück* (2011); *Hetrodt* (2020); *Kewes* (2020).

⁶²⁰ *Otto et al./BBVL* (2002), S. 165.

6.2 Differenzierung des Anforderungsniveaus

Bei der **Konkretisierung der erforderlichen Fähigkeiten** besteht immer eine Neigung, additiv Anforderungen zu formulieren, die alle – isoliert betrachtet – wünschenswert und gut begründbar sind, in der Summe aber von einer Person nicht erfüllt werden können, d. h. man möchte den Superman bzw. ein Universalgenie á la Leonardo da Vinci. Vor diesem Hintergrund ist in zweierlei Hinsicht zu differenzieren:⁶²¹

(1) Welche Fähigkeiten müssen bereits bei Aufnahme der Tätigkeit als Unternehmensbetreuer vorhanden sein und welche können durch formale Fortbildungen und/oder durch die Tätigkeit als Unternehmensbetreuer (Learning by doing) erworben bzw. ausgebaut werden?

Voraussetzung für die Entwicklung eines Mitarbeiters durch Fortbildung ist eine systematische und mitarbeiterbezogene Fortbildungsplanung sowie ein ausreichend bemessenes Budget. Voraussetzung für ein effektives Learning by doing sind einerseits erfahrene Unternehmensbetreuer, die ihr fachliches Wissen und ihr Erfahrungswissen an den noch unerfahrenen Unternehmensbetreuer weitergeben können und die für diese Aufgabe ein entsprechendes Zeitbudget erhalten.⁶²² Und andererseits sollte dieser Lernprozess systematisch geplant und gesteuert werden (Mentoring-System⁶²³). Ohne eine solche gezielte Förderung dürfte der Lernprozess risikoreicher und aufwändiger sein, zumindest deutlich länger dauern.

(2) Wie beim Aufsichtsrat (vgl. oben Abschnitt 4.3.2) brauchen im Beteiligungsmanagement nicht alle Unternehmensbetreuer im gleichen Umfang über vertiefte Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen sowie über Spezialwissen zu verfügen. Hier kann es ebenfalls genügen, wenn die erforderlichen Kompetenzen in der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement insgesamt vorhanden sind.⁶²⁴ Voraussetzung ist allerdings Teamfähigkeit beim Unternehmensbetreuer sowie eine entsprechende (Führungs-)Kultur, insbesondere Fehlerkultur im Beteiligungsmanagement, die Teamarbeit fördert und bei empfundenen fachlichen Defiziten und Unsicherheiten zu Offenheit, Fragen und kollegialem Austausch ermuntert. Der Ausgleich in der Organisationseinheit ist eine Aufgabe für die Besetzungsplanung und Fortbildung. Bei fehlendem Spezialwissen können schließlich auch externe Spezialisten hinzugezogen werden.

6.3 Anforderungsinhalte

6.3.1 Fachkompetenz

Die Fachkompetenz umfasst das Faktenwissen sowie die Methodenkompetenz. Der Schwerpunkt sollte auf der Methodenkompetenz liegen. In Verbindung mit den Sozialkompetenzen Lernbereitschaft sowie der Fähigkeit, sich schnell in unbekannte Sachverhalte einzuarbeiten, lässt sich das Faktenwissen ggf. kurzfristig nachholen.

⁶²¹ Vgl. auch die Differenzierungen in KGSt[®]-Bericht Nr. 7/1988, S. 14 f. (Anlage 2) nach Bedeutung bzw. S. 16 f. (Anlage 3) nach dem Erwerb der geforderten Befähigung.

⁶²² In der Muster-Stellenbeschreibung (vgl. oben Abschnitt 5) ist der Zeitaufwand für das Mentoring innerhalb der „Übergreifenden Tätigkeiten“ unter „Unterstützung von Mitarbeitern des Beteiligungsmanagements“ enthalten.

⁶²³ Das Mentoring-System geht von einem wechselseitigen Geben und Nehmen aus, d. h. es verspricht Vorteile nicht nur für den Mentee, sondern auch für den Mentor; die Vorteile für den Mentor sollten nicht unterschätzt werden; vgl. Wikipedia (2021a).

⁶²⁴ Vgl. auch Ahrend (2020), S. 47 (Hervorhebung M.R.), der den Teamcharakter des Beteiligungsmanagements betont: „Daher ist eine Zusammenarbeit des Beteiligungsmanagements **mit einem interdisziplinären Team die Regel.**“

Unverzichtbar sind vertiefte Kenntnisse in den durch die Muster-Stellenbeschreibung abgegrenzten Wissensdomänen. Zu diesen gehören insbesondere auch

- die Begrifflichkeiten einschließlich der dahinterstehenden Konzepte und Methoden;
- die Art und Weise des Denkens in diesen Wissensdomänen. Das juristische Denken⁶²⁵ unterscheidet sich z. B. deutlich von dem betriebswirtschaftlichen Denken.⁶²⁶ Und die Problemwahrnehmung und das Entscheidungsverhalten von Politikern weichen davon wiederum deutlich ab. Ohne eine reflektierende Kenntnis dieser Unterschiede dürfte es sehr schwer fallen, die Intermediär-Funktion auszufüllen; sowie
- die Fähigkeit, Wissen und Methoden aus unterschiedlichen Wissensdomänen miteinander zu verknüpfen (interdisziplinäres Denken).

Die vertieften Kenntnisse müssen mindestens dazu befähigen,

- Gesprächspartner für die relevanten Akteure zu sein;
- Probleme wahrzunehmen, zumindest ein „Störgefühl“ zu haben, um sich dann ggfs. fachliche Unterstützung zu suchen; sowie
- sich mit Spezialisten und ihren Arbeitsergebnissen auseinandersetzen zu können.

Diese Kompetenzen sollten bereits mit der Aufnahme der Tätigkeit als Unternehmensbetreuer gelegt sein. Darauf aufbauend können dann die weiteren Vertiefungen erfolgen, und zwar durch Fortbildungen und/oder durch eine reflektierende Praxis als Unternehmensbetreuer. Der Schwerpunkt sollte auf den betriebswirtschaftlichen Inhalten im weiteren Sinne liegen.⁶²⁷

6.3.2 Kommunikationsfähigkeiten und weitere Sozialkompetenzen

Die Breite, Heterogenität und Dynamik des Aufgabenfeldes sowie die Komplexität der zu beurteilenden Sachverhalte bedingen ausgeprägte **analytische Fähigkeiten**, insbesondere die Fähigkeiten

- komplexe Sachverhalte zu strukturieren;
- Ursache-/Wirkungszusammenhänge zu identifizieren; hierzu gehört auch die höchst anspruchsvolle Fähigkeit, Symptome von Ursachen zu unterscheiden;
- Unsicherheit zu beherrschen; ein wesentlicher Teil der Aufgaben baut auf Prognosen auf bzw. verlangt nach Prognosen; sowie
- Risikopotentiale und Chancen zu identifizieren.

Auf das **Problembewusstsein** in Verbindung mit der **Fähigkeit, sich schnell in unbekannte Sachverhalte einzuarbeiten zu können**, wurde bereits hingewiesen. Wegen der Aufgabenstruktur in Verbindung mit ihrer Einmaligkeit und dem Novitätsgehalt ist ein ausgeprägtes Problembewusstsein unerlässlich. Aus den gleichen Gründen wird der Unternehmensbetreuer nur sehr begrenzt auf „bewährte“ Verhaltensweisen zurückgreifen können. Stattdessen muss er in der Lage sein, selbständig und unter Rückgriff auf allgemeine (bzw. theoretische oder wissenschaftliche) Erkenntnisse – hofentlich angemessene – Problemlösungen für den konkreten Fall zu entwickeln.

Die Wahrnehmung der Koordinationsfunktion sowie der Konflikthandhabung und der Mediationsfunktion (vgl. oben Abschnitte 3.2.4 und 3.2.5) beruht im Wesentlichen auf Kommunikation. Der Unternehmensbetreuer muss deshalb über eine **ausgeprägte Kommunikationsbereitschaft und über Kommunikationsfähigkeiten** verfügen, in Verbindung mit einer sehr guten mündlichen und schriftlichen Ausdrucksfähigkeit (einschließlich sehr guter Präsentationsfähigkeiten). **Kooperations-**

⁶²⁵ Vgl. z. B. Engisch (2018).

⁶²⁶ Vgl. z. B. Mag (1988).

⁶²⁷ Vgl. auch Innenministerium NRW, Leitstelle Gemeindeprüfung (2001), S. 24: „dass die Aufgaben einer modernen Beteiligungsverwaltung ohne wirtschaftswissenschaftlichen / betriebswirtschaftlichen Sachverstand kaum angemessen wahrgenommen werden können.“

fähigkeit und Konfliktlösefähigkeit/Deeskalationsfähigkeit sind für die Wahrnehmung dieser Funktionen weitere notwendige Voraussetzungen.

Die Interessen der diversen Akteure im Beteiligungsmanagement sind nur partiell gleichgerichtet. Auch verfügen die Akteure über Machtpotentiale und sind es gewohnt, diese für ihre Interessen einzusetzen. Es bedarf deshalb eines **ausgeprägten Verhandlungsgeschicks** und **Durchsetzungsvermögens**, um das gemeinsame Ziel zu erreichen, nämlich eine einheitliche Politik im „Konzern Stadt“ im Interesse der Bürger. Hinzu kommt die mangelnde Eindeutigkeit vieler angestrebter Problemlösungen. Auch deshalb ist viel Verhandlungsgeschick erforderlich, um zu gemeinsam akzeptierten Lösungen zu gelangen.

Die Funktionen des Beteiligungsmanagements lassen sich nur erfüllen, wenn der Unternehmensbetreuer **im hohen Maße leistungsbereit** ist. Die Veränderungsrate im Beteiligungsbereich und auch im Beteiligungsmanagement selbst war in der Vergangenheit hoch. Sie dürfte auch in Zukunft hoch bleiben. Der Unternehmensbetreuer muss deshalb bestrebt sein, seine Fähigkeiten ständig fortzuentwickeln, um den Anforderungen gerecht zu bleiben (**Lernbereitschaft**). Entsprechend hoch ist der Fortbildungsbedarf, wobei sich dieser sowohl auf den Tätigkeitsbereich der Beteiligungen als auch auf das Beteiligungsmanagement bezieht.

Von Unternehmensbetreuer wird auch viel **Eigeninitiative** verlangt. Seine Arbeit kann und muss er – im Rahmen der allgemeinen Grundsätze und Vorgaben für das Beteiligungsmanagement – weitgehend selbst gestalten.

Die (Arbeits-)Belastung ist im Allgemeinen hoch. Sie wird häufig durch Zeit- und Termindruck verursacht bzw. verstärkt. Hinzu kommt die Unsicherheit als weiterer spezifischer (emotionaler) Stressfaktor, nicht zuletzt wegen der mangelnden Eindeutigkeit vieler angestrebter Problemlösungen. Schließlich muss der Unternehmensbetreuer mit eigenen Fehlern und mit Misserfolgen umgehen können. Zum Beispiel können politische Einflüsse eine als sachlich notwendig erachtete Maßnahme verhindern. **Belastbarkeit, Ambiguitätstoleranz und Frustrationstoleranz** sind deshalb weitere spezifische Anforderungen an den Unternehmensbetreuer. Unter der Belastbarkeit (Resilienz) werden allgemein die physischen und psychischen Ressourcen verstanden, die eine Person mobilisieren kann, um auf Stressfaktoren zu reagieren.⁶²⁸ Ambiguitätstoleranz (Unsicherheits- oder Ungewissheitstoleranz) ist die individuelle Fähigkeit, mehrdeutige Situationen und widersprüchliche Handlungsweisen zu ertragen.⁶²⁹ Frustrationstoleranz ist die individuelle Fähigkeit, psychische Spannungen aus Benachteiligungen, Rückschlägen, Widerständen, Nichterfüllung von Zielen und Wünschen usw. zu ertragen und damit konstruktiv umzugehen, ohne in aggressive Verhaltensformen auszuweichen.⁶³⁰

Hohe **Glaubwürdigkeit und Integrität** sind weitere – unverzichtbare – Merkmale, über die ein Unternehmensbetreuer verfügen muss. Für ein effektives Beteiligungsmanagement ist Vertrauen zwischen den Akteuren und zum Unternehmensbetreuer ein wesentlicher Erfolgsfaktor (vgl. oben Abschnitt 4.2). Vertrauen zum Unternehmensbetreuer wird sich jedoch nur dann einstellen, wenn er – in der Wahrnehmung der Akteure – Glaubwürdigkeit und Integrität vermittelt. Glaubwürdigkeit einer Person impliziert einerseits fachliche Qualifikation und andererseits Erfahrungen mit dieser Person, so dass seine Aussagen für „wahr“ (glaubhaft, gültig) gehalten werden (Vertrauenswürdigkeit).⁶³¹ Glaubwürdigkeit beruht auch auf Integrität, d. h. der Unternehmensbetreuer muss – erkenn-

⁶²⁸ Vgl. Wikipedia (2021d).

⁶²⁹ Vgl. Wikipedia (2021c).

⁶³⁰ Vgl. Wikipedia (2021b).

⁶³¹ Zum Konstrukt der Glaubwürdigkeit vgl. ausführlich Reinmuth (2006), S. 63 ff.; Wikipedia (2021e).

bar – unabhängig, objektiv und unparteilich handeln. Hilfreich ist, wenn er zusätzlich als unterstützend wahrgenommen wird.

Schließlich ist ein **positives Menschenbild** unerlässlich, zumindest hilfreich und wünschenswert. Es unterstützt die Bildung einer Vertrauenskultur. Es erleichtert auch die Kommunikation und die Konflikt-handhabung.

6.3.3 Erfahrung

Fachkompetenz und Erfahrung(swissen) befinden sich in einem Austauschverhältnis. In dem Maße, in dem die erforderliche Fachkompetenz über formale Ausbildungsmaßnahmen vermittelt werden kann, nimmt der Wert von Erfahrung ab. Im Grenzfall – wenn alles lehrbar ist – wird Erfahrung obsolet.

Das von den verschiedenen Wissenschaften erarbeitete Fachwissen zum Teilnehmungsmanagement und zur Führung von Unternehmen ist sicherlich beachtlich. Dies betrifft insbesondere die einsetzbaren Instrumente. Sehr viel rudimentärer ist das Wissen bereits, was den konkreten Einsatz dieser Instrumente und ihre Wirkungen betrifft und als „technologische Lücke“ bezeichnet werden kann.⁶³² Im Verhaltensbereich ist dieses Wissen noch weniger praxisrelevant. Es hat eher den Charakter von Hintergrundwissen, d. h. es ist sehr abstrakt und muss der konkreten Situation angepasst werden. Dabei stellt sich zum einen das Auswahlproblem, nämlich welches Hintergrundwissen ist in einer konkreten Situation vorteilhaft(er), wobei dieses Hintergrundwissen häufig widersprüchlich ist? Und zum anderen muss das Wie der Konkretisierung gelöst werden. In jedem Fall führt dieses Wissen nur selten zu eindeutigen Lösungen.

Instrumental- und Verhaltensbereich sind für den Erfolg im Teilnehmungsmanagement essentiell (vgl. auch oben Abschnitte 3.1 und 3.2). **Erfahrung hat deshalb im Teilnehmungsmanagement zwangsläufig noch eine sehr große Bedeutung.** Sie wirkt sich insbesondere positiv aus in den Bereichen Verknüpfung heterogener Einzelinformationen zu sinnvollen Schlussfolgerungen, Ursachenanalyse und Risikoerkennung und nicht zuletzt in den zwischenmenschlichen Beziehungen und der Konflikt-handhabung.

Hinzuweisen ist auch auf die Bedeutung von Erfahrung für die Akzeptanz des Unternehmensbetreuers als Person und seiner Arbeitsergebnisse sowie **für die Konflikt-handhabung**. Wenn jemand im Allgemeinen oder in einem spezifischen Fachgebiet als „erfahren“ wahrgenommen wird, werden seine Aussagen eher akzeptiert. Insbesondere Erfahrungen in der Unternehmensführung dürften essentiell sein.

Für die Wirkung des Teilnehmungsmanagements ist es deshalb unabdingbar, wenn der Unternehmensbetreuer – mindestens – über «umfangreiche zusätzliche Kenntnisse und Fertigkeiten» verfügt, insbesondere wenn er sie „auf mehreren anderen Stellen in verschiedenen Aufgabenbereichen“⁶³³ erworben hat – nach Möglichkeit in den Bereichen, die er als „Brückenbauer“ miteinander verknüpfen soll. Zu nennen sind hier vor allem Stabs- und Leitungsstellen in der Kernverwaltung, im Controlling in einer privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Organisation sowie in einem Unternehmen.

⁶³² Zur technologischen Umformung allgemeinen (theoretischen) Wissens in Ziel/ Mittel-Aussagen (pragmatisches Wissenschaftsziel) vgl. Chmielewicz (1994), S. 181 ff.

⁶³³ So die Beschreibung der Bewertungsstufe 3 im Bewertungsmerkmal „Grad der Erfahrung“; vgl. KGSt®-Gutachten Nr. 1/2009, S. 44.

6.3.4 Vor- und Ausbildung

Die Vor- und Ausbildung bezieht sich auf den erreichten Schul-, Berufsausbildungs- bzw. Hochschulabschluss.

Im Hinblick auf

- die außerordentlich hohen Anforderungen an die Fachkompetenz (siehe oben Abschnitt 6.3.1), insbesondere im Hinblick auf
- die hohe Komplexität und Dynamik der kommunalen Umwelt, die auch die Fähigkeit impliziert, die Entwicklungen theoretisch zu reflektieren und auf ihre Eignung für die Praxis einschätzen zu können sowie selbständig Problemlösungen zu entwickeln,

ist es unverzichtbar, dass der Unternehmensbetreuer dem höheren Dienst angehört, d.h. **grundsätzlich** über einen **einschlägigen Universitätsabschluss** verfügt.

Personen mit einem niedrigeren Abschluss sind deshalb nicht generell von der Stelle als Unternehmensbetreuer ausgeschlossen. Sie müssen dann aber **über Fähigkeiten verfügen, die im Umfang wie im Niveau vergleichbar sind**, erworben insbesondere durch eine vielfältige und anspruchsvolle Berufspraxis in Verbindung mit einer Fortbildung, die die Reflexion der Berufspraxis gefördert hat. An den Nachweis sind **sehr strenge Anforderungen** zu stellen.

6.4 Muster-Anforderungsprofil für einen Unternehmensbetreuer (Text)

a. Vor- und Ausbildung

- Abgeschlossenes Universitätsstudium mit betriebswirtschaftlicher Ausrichtung oder vergleichbare Qualifikation.

b. Fachkompetenz (Wissen einschließlich Methodenkompetenzen)

(1) Funktionalwissen (Wissen über die kommunalen Besonderheiten und die Funktion und Instrumente des Beteiligungsmanagements)

- allgemeine Kenntnisse der Kommunalverwaltung und des Kommunalrechts;
- kommunalverfassungsrechtliche Kenntnisse zum Spannungsverhältnis Bürger – Politik (Gemeinderat) – Verwaltung – Beteiligungen;
- gute Kenntnisse des Beteiligungsmanagements (Funktion und Instrumente);
- gute IT-Kenntnisse.

(2) Objektwissen (Wissen über den Gegenstand und die Leistungen der Beteiligungen)

- sehr gutes betriebswirtschaftliches Wissen (mit seinen jeweiligen kommunalspezifischen Ausprägungen und rechtlichen Grundlagen), insbesondere auf folgenden Gebieten:
 - Führung (einschließlich Personalführung und Risikomanagement),
 - Entscheidungsverhalten, Anreize und Motivation sowie dysfunktionales Verhalten,
 - strategische und operative Planung,
 - Aufbau- und Ablauforganisation (einschließlich Interne Kontrollsysteme und IT-Einbindung und -Unterstützung),
 - Projektmanagement, Veränderungsmanagement,
 - Wirtschaftlichkeitsanalysen, Zweckmäßigkeitanalysen, Wirkungsanalysen,
 - Überwachung (Evaluation, Kontrolle, Prüfung);
- vertieftes Fachwissen im Rechnungswesen, insbesondere auf folgenden Gebieten
 - Jahresabschluss und Konzernrechnungslegung (Bilanzsicherheit),
 - Controlling;

- gute rechtliche Kenntnisse in verschiedenen Rechtsgebieten (im Einzelnen vgl. die Aufstellung unten unter „e. Anwendung von Vorschriften“);
- vertieftes Branchenwissen (für die betreuten Beteiligungen): Leistungen, Technologie, Markt (Abnehmer, Wettbewerb), Entwicklungstendenzen.

c. Kommunikationsfähigkeiten und weitere Sozialkompetenzen (kognitive Fähigkeiten, Persönlichkeitsmerkmale)

- Ausgeprägte analytische Fähigkeiten, insbesondere die Fähigkeiten
 - komplexe Sachverhalte zu strukturieren,
 - Ursache-/Wirkungszusammenhänge zu identifizieren,
 - Unsicherheit zu beherrschen,
 - Risikopotentiale zu identifizieren;
- vernetztes, ganzheitliches (interdisziplinäres) Denken;
- ausgeprägtes Problembewusstsein in Verbindung mit der Fähigkeit, sich schnell in unbekannte Sachverhalte einzuarbeiten zu können;
- ausgeprägte Kommunikationsbereitschaft und -fähigkeiten in Verbindung mit einer sehr guten mündlichen und schriftlichen Ausdrucksfähigkeit (einschließlich sehr guter Präsentationsfähigkeiten);
- ausgeprägtes Verhandlungsgeschick sowie Durchsetzungsvermögen;
- Kooperationsfähigkeit, Konfliktlösefähigkeit / Deeskalationsfähigkeit;
- hohe Leistungsbereitschaft, Lernbereitschaft, Eigeninitiative;
- Belastbarkeit, Ambiguitätstoleranz und Frustrationstoleranz;
- hohe Glaubwürdigkeit und Integrität;
- positives Menschenbild.

d. Erfahrung

- Mehrjährige berufliche Erfahrungen, bevorzugt in Führungspositionen in Unternehmen, im Rechnungswesen (Bilanzierung, Controlling) und in der Prüfung; nach Möglichkeit spezifische Erfahrungen in Kommunen und / oder in ihren Beteiligungen.

e. Anwendung von Vorschriften

- Privat-, Handels-, Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht einschließlich Spezialgesetze wie AktG, GmbHG, Umwandlungsrecht, Stiftungsrecht, Eigenbetriebsrecht, Mitbestimmungsrecht, Steuerrecht, Kartellrecht, Wettbewerbsrecht, Geldwäsche, Datenschutzrecht;
- Rechnungslegungsvorschriften, insbesondere HGB und IFRS sowie spezialgesetzliche Regelungen der Rechtsformen;
- Verwaltungs- und Kommunalrecht einschließlich Haushaltsrecht, HGrG, LHO sowie kommunale Satzungen, Dienstanweisungen u. ä.;
- EU-Recht, insbesondere Grundkonzeption des EU-Rechts im Vergleich zum nationalen Recht, Vergaberecht, Beihilferecht und Umsatzsteuerrecht;
- Prüfungsvorschriften einschließlich Public Corporate Governance, International Auditing Standards (IAS), International Professional Practices Framework der Internen Revision (IPPF) und International Standards of Supreme Auditing Institutions der Rechnungshöfe (ISSAI);
- Spezialgesetze für die betreuten Beteiligungen, insbesondere für das Leistungsspektrum (z. B. Energierrecht für Energieversorgungsunternehmen, Umweltrecht).

7 Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers

Die Bewertung von Beamtenstellen nach KGSt®-Gutachten Nr. 1/2009 ist in der Kommunalpraxis weitestgehend anerkannt und weit verbreitet. Das KGSt®-Gutachten Nr. 1/2009 berücksichtigt sechs Bewertungsmerkmale, die unterschiedlich gewichtet sind. Die Gewichtung zeigt sich in der Höchstpunktzahl, die für das Bewertungsmerkmal erreicht werden kann. Das deutlich größte Gewicht haben die drei Bewertungsmerkmale „Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung“, „Grad der Verantwortung“ und „Grad der Vor- und Ausbildung“. Auf diese entfallen 72% der Bewertungspunkte. Mit zusammen 28% sind die weiteren drei Bewertungsmerkmale „Schwierigkeitsgrad der Dienstlichen Beziehungen“, „Grad der Selbständigkeit“ und „Grad der Erfahrung“ deutlich weniger gewichtet. Diese haben „hauptsächlich ergänzenden Charakter“⁶³⁴ zu den übrigen Bewertungsmerkmalen.

Die Bewertungsmerkmale werden im KGSt®-Gutachten knapp erläutert und zusätzlich durch Bestimmungsgrößen, vor allem aber durch die Stufenbeschreibungen konkretisiert.⁶³⁵

Methodisch besteht die Schwierigkeit, dass für die Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers keine vergleichbaren Stellen herangezogen werden können. Hinsichtlich ihrer außerordentlich hohen Anforderungen an Fachkompetenz, Kommunikationsfähigkeiten und weitere Sozialkompetenzen, Erfahrung sowie Vor- und Ausbildung ist die Stelle des Unternehmensbetreuers in der Kernverwaltung einer Kommune eine **Stelle sui generis**.

In der folgenden Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers wird zwischen drei Anforderungsstufen unterschieden: Regelfall, Untergrenze, Obergrenze. Dabei hängt die Einordnung im Wesentlichen von der Heterogenität der zu betreuenden Beteiligungen und von ihrer Größe / wirtschaftlichen Bedeutung ab. Beide Einflussfaktoren korrelieren nur bedingt mit der Größenklasse der Kommune. Das Ergebnis der Bewertung wird unten in Abschnitt 7.8 zusammengefasst. Die Detailergebnisse nach Bewertungsmerkmalen sind in einer Übersicht in Abschnitt 7.7 wiedergegeben.

7.1 Bewertungsmerkmal „Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung“ (10 Bewertungsstufen mit max. 250 Bewertungspunkten)

Der Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung ist nach den drei Bestimmungsgrößen (1) Breite des Informationsfeldes, (2) Umfang und Methodik der Analysen sowie (3) Neuartigkeit zu entwickelnder Informationen zu bewerten.⁶³⁶ Das Ergebnis für dieses Bewertungsmerkmal wird unter (4) zusammengefasst.

(1) Breite des Informationsfeldes

Die vom Unternehmensbetreuer zu verarbeitende Informationen sind zum einen sehr umfangreich und zum anderen sehr komplex. Sie beziehen sich – innerhalb des „Konzern Stadt“ – vor allem auf die Bereiche strategische Planung und Steuerung (einschließlich der Fachplanungen) und auf die

⁶³⁴ KGSt®-Gutachten Nr. 1/2009, S. 46.

⁶³⁵ Zum Bewertungsmodell 2009 im Einzelnen vgl. KGSt®-Gutachten Nr. 1/2009, S. 29 ff., zu den Stufenbeschreibungen S. 38 ff.

⁶³⁶ Vgl. KGSt®-Gutachten Nr. 1/2009, S. 31.

operative Wirtschaftsplanung und –steuerung, dann auf die Beteiligungen selbst, aber auch auf die Umfeldanalysen.

Die Breite des Informationsfeldes wird bereits an den unterschiedlichen Rechtsgebieten deutlich, die in der praktischen Arbeit ständig eine Rolle spielen. Zu nennen sind insbesondere das Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, das Verwaltungs- und Kommunalrecht sowie Spezialbereiche des EU-Rechts. Ein weiterer Schwerpunkt ist das Rechnungslegungsrecht. Zu berücksichtigen sind schließlich die Spezialgesetze für die betreuten Beteiligungen. Das Krankenhausrecht unterscheidet sich z. B. sehr deutlich von dem Abfallrecht und das wiederum von dem Energierecht. Und in der Regel muss ein Unternehmensbetreuer mehrere Beteiligungen betreuen, die unterschiedlichen Branchen zuzurechnen sind. Ad hoc können weitere Rechtsvorschriften relevant werden, die in der Aufstellung nicht aufgeführt sind und in die sich der Unternehmensbetreuer kurzfristig einarbeiten muss. Im Ergebnis dürfte es kaum eine Stelle in Kommunen geben, die diese Breite von Rechtsvorschriften abdecken muss.⁶³⁷

Ähnlich breit angelegt sind die zu verarbeitenden betriebswirtschaftlichen Informationen. Sie erstrecken sich auf alle betriebswirtschaftlichen Teilgebiete, d. h. nicht nur auf konstitutive Entscheidungen wie Gründung und Rechtsform. Insbesondere über die operativen und strategischen Planungen, die Abweichungsanalysen sowie die Entscheidungen im Aufsichtsrat einschließlich der zustimmungspflichtigen Geschäfte und Maßnahmen und des Risikomanagements werden laufend alle betrieblichen Funktionen angesprochen. Hinzuweisen ist auch auf die jeweiligen neuen Entwicklungen, mit denen sich der Unternehmensbetreuer vertieft vertraut machen muss. Nur dann kann er die Auswirkungen auf „seine“ Beteiligungen abschätzen. Einige wenige Beispiele aus jüngster Zeit sind die Themen Nachhaltigkeit, Diversität, agiles Handeln und laterale Führung.⁶³⁸ Im Grunde ist die Informationsverarbeitung des Unternehmensbetreuers ähnlich umfangreich wie die der Geschäftsführung einer Beteiligung.

Weiterhin müssen die Informationen aus den Beteiligungen mit den Informationen der Kernverwaltung verknüpft werden. Die strategische Planung und Steuerung und die operative Wirtschaftsplanung und Steuerung sind zwar die Schwerpunkte der Informationsverarbeitung. Darüber hinaus können aber ständig weitere Bereiche Relevanz bekommen, z. B. wenn Synergiepotentiale oder vertragliche Beziehungen bestehen.

Schließlich ist das **breite Feld der Umfeldanalysen** zu berücksichtigen. Es reicht von der Verfolgung der Entwicklungen in den diversen Rechtsgebieten einschließlich der Entwicklungen in der Rechtsprechung über die Entwicklungen vor allem im wirtschaftlich-technologischen Bereich der Beteiligungen bis hin zu den Entwicklungen im Verwaltungsmanagement und speziell auch im Beteiligungsmanagement. Diese Analysen sind für die Zukunftsfähigkeit einer Beteiligung essentiell. Nur wenn der Unternehmensbetreuer dieses Wissens aufbaut, kann er die Unternehmensstrategien und –planungen und einzelne Projekte und Maßnahmen seriös beurteilen und die notwendigen Impulse geben.⁶³⁹

Da die zu verarbeitenden Informationen „sehr umfangreich und komplex“ sind (Bewertungsstufe 9) ergibt sich die Wertzahl 215 für den Regelfall und einer Bandbreite zwischen 183 und 250 als Unter- und Obergrenze.

⁶³⁷ Zu den anzuwendenden Rechtsvorschriften vgl. das Anforderungsprofil oben in Abschnitt 6.4.e.

⁶³⁸ Zum agilen Handeln und zur lateralen Führung vgl. oben Abschnitt 3.1.

⁶³⁹ Vgl. insbesondere Ahrend (2020), S. 311 ff.

(2) Umfang und Methodik der Analysen

Neben der Breite der zu berücksichtigenden Informationen ist auch **die Informationsverarbeitung selbst in hohem Maße anspruchsvoll**. Die Analysetätigkeiten sind **sehr umfangreich**. Sie sind **prägend für die Tätigkeit des Unternehmensbetreuers**. Praktisch alle Aufgaben in der Muster-Stellenbeschreibung sind unmittelbar Analysetätigkeiten bzw. basieren in einem erheblichen Ausmaß auf Analysen. Vor allem aber sind die Analysetätigkeiten in aller Regel sehr komplex, was auf die Mehrdimensionalität/Interdisziplinarität der Probleme zurückzuführen ist. Ausgangspunkt für die Problemlösung ist eine angemessene Strukturierung der Probleme. Den Kern bilden dann aber die vielfältigen Beziehungen und Wirkungen zwischen den Elementen und ihre Prognose. Dabei sind auch die unterschiedlichen Akteure mit ihren Sichtweisen und Eigeninteressen einzubeziehen. Ohne ein ausgeprägtes und sehr umfangreiches (heterogenes) Methodenwissen sind diese Anforderungen nicht erfüllbar.

Wegen der Dynamik der Umwelt und der Veränderungen im Beziehungsgeflecht der Akteure sind die **Analysen nur wenig standardisierbar**. Sie müssen „maßgeschneidert“ (situationsadäquat) sein, d. h. ähnliche Sachverhalte können nur sehr begrenzt herangezogen werden.

Die Anforderungen an Umfang und Methodik der Analysen entsprechen im Regelfall der Bewertungsstufe 8 (Zwischenstufe, mit Wertzahl 183). Diese liegt

- zwischen der Bewertungsstufe 7 (Wertzahl 153): „Es sind Überlegungen zum methodischen Vorgehen anzustellen, Zusammenhänge zu analysieren und viele Gesichtspunkte zu einem Ergebnis zu verarbeiten. Ähnliche Sachverhalte können nur begrenzt herangezogen werden.“ und
- der Bewertungsstufe 9 (Wertzahl 215): „Es sind Zusammenhänge von teilweise hohem Abstraktionsgrad zu analysieren“,

allerdings mit einer deutlichen Tendenz zu den Bewertungsstufen 9 bzw. 10 (Wertzahlen 215 bzw. 250). Als Unter- bzw. Obergrenze wären deshalb statt der Wertzahlen 153 bzw. 215 auch die Wertzahlen 183 bzw. 250 vertretbar.

(3) Neuartigkeit zu entwickelnder Informationen

Aus der Unterstützungsfunktion des Beteiligungsmanagements folgt, dass die Analysen mit Handlungsempfehlungen zu verknüpfen sind. Auch diese Aufgabe ist wenig standardisierbar. Wie die Analysen müssen auch die Handlungsempfehlungen situationsadäquat entwickelt und ggf. durchgesetzt werden. Sie sind insoweit „originär“ und haben häufig einen hohen Novitätsgehalt. Dies gilt insbesondere für die Folgerungen aus den Umfeldanalysen, aber z. B. auch für die Impulse des Beteiligungsmanagements zu den strategischen und operativen Planungen von Kernverwaltung und Beteiligungen. Ein entsprechendes Methodenwissen ist hier ebenfalls Voraussetzung.⁶⁴⁰

Für die Neuartigkeit zu entwickelnder Informationen ergibt sich daraus im Regelfall die Bewertungsstufe 7 (Wertzahl 153): „Ähnliche Sachverhalte können nur begrenzt herangezogen werden.“ – bei einer Bandbreite zwischen der Wertzahl 125 (Untergrenze) und 183 (Obergrenze).

Der Unternehmensbetreuer ist regelmäßig auch mit der Aufgabe konfrontiert, „neue Lösungen zu finden oder maßgeblich mitzugestalten.“ (Bewertungsstufe 9, Wertzahl 215). Im Hinblick darauf wäre auch eine höhere Bewertung angemessen.

⁶⁴⁰ Zur Gestaltungsfunktion des Beteiligungsmanagements und der Befähigung zum Veränderungsmanagement vgl. oben Abschnitt 3.2.2.

(4) Bewertungsergebnis für „Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung“

Im Gesamtergebnis folgen aus den drei Bestimmungsgrößen für den Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung die Wertzahlen 183 (Regelfall) bzw. 153 (Untergrenze) und 215 (Obergrenze).

7.2 Bewertungsmerkmal „Schwierigkeitsgrad der Dienstlichen Beziehungen“ (6 Bewertungsstufen mit max. 100 Bewertungspunkten)

Der Schwierigkeitsgrad der dienstlichen Beziehungen ist nach folgenden Bestimmungsgrößen zu bewerten: (1) Häufigkeit und Vielseitigkeit von Kontakten, (2) Erläuterungsbedürftigkeit der Informationen, (3) Anforderungen an Argumentation, (4) Konfliktmöglichkeiten.⁶⁴¹ Das Bewertungsergebnis wird unter (5) zusammengefasst.

(1) Häufigkeit und Vielseitigkeit von Kontakten

Ein Unternehmensbetreuer hat als Intermediär sehr häufige und sehr vielseitige Kontakte, und zwar insbesondere mit der Politik (Gemeindevertretern), mit der Kernverwaltung (vor allem Verwaltungsführung und Fachabteilungen) und mit den Beteiligungen (mit Mitgliedern der Aufsichtsräte, Geschäftsführern und Mitarbeitern der Beteiligungen). Aber auch Kontakte außerhalb der Kommune, z. B. mit Dritt-Gesellschaftern und aus den Umfeldanalysen, müssen gepflegt werden. Auch die Inhalte der Kontakte sind sehr vielseitig.

(2) Erläuterungsbedürftigkeit der Informationen

Die Gesprächspartner haben sehr unterschiedliche Kompetenzen, Sichtweisen und Erfahrungen. Die Informationen sind deshalb in einem hohen Maße aufbereitungs- und erläuterungsbedürftig, damit sie von den Empfängern „verstanden“ und zutreffend eingeschätzt werden können.⁶⁴²

(3) Anforderungen an Argumentation

In der Regel sind die Informationsinhalte komplex. Weiterhin kann nur selten auf eindeutige Vorschriften, Tatsachen und Beurteilungsmaßstäbe zurückgegriffen werden. Entsprechend hoch sind deshalb die Anforderungen an die Argumentation des Unternehmensbetreuers und seine Verhandlungsführung, damit die vorgeschlagenen Ergebnisse akzeptierbar bzw. mehrheitsfähig werden. Die Anforderungen sind insbesondere dann hoch, wenn – in dem nicht seltenen Fall – die Ausgangspositionen gegensätzlich sind.

(4) Konfliktmöglichkeiten

Das Konfliktpotential im Beteiligungsmanagement ist hoch. Es beruht im Wesentlichen auf den unterschiedlichen Sichtweisen und Interessenlagen der Akteure und auf ihren Machtpotentialen. Die Akteure sind es weiterhin gewohnt, Macht auszuüben. Entsprechend hoch ist die Gefahr, dass die Konfliktspirale in Gang gesetzt wird. Vom Unternehmensbetreuer muss deshalb erwartet werden, dass er die vielfältigen Konfliktpotentiale erkennt und mit latenten und entstehenden Konflikten angemessen umgehen kann.⁶⁴³ Insbesondere muss er auch in der Lage sein, konfliktträchtige Ver-

⁶⁴¹ Vgl. KGSt[®]-Gutachten Nr. 1/2009, S. 31.

⁶⁴² Ergänzend vgl. die Übersetzungsfunktion oben in Abschnitt 3.1.

⁶⁴³ Zur Konflikt-handhabung- und Mediationsfunktion vgl. oben Abschnitt 3.2.5.

handlungen zu führen und sie – trotz gegenteiliger Positionen und schwieriger Argumentation – zu einem angemessenen Ausgleich zu führen.

(5) Bewertungsergebnis für „Schwierigkeitsgrad der dienstlichen Beziehungen“

Die Beschreibung der Bewertungsstufe 5 (Wertzahl 76): „Konfliktträchtige Verhandlungen sind zu führen; trotz gegensätzlicher Positionen und schwieriger Argumentation soll ein Ausgleich herbeigeführt werden.“ ist treffend für die Anforderungen / Tätigkeiten eines Unternehmensbetreuers. Für den Regelfall ergibt sich deshalb die Wertzahl 76, mit einer Bandbreite zwischen 55 (Untergrenze) und 76 (Obergrenze).

7.3 Bewertungsmerkmal „Grad der Selbständigkeit“ (6 Bewertungsstufen mit max. 100 Bewertungspunkten)

Der Grad der Selbständigkeit wird bestimmt durch den (1) Umfang des Handlungsspielraums und (2) die Häufigkeit der Entscheidungen mit Handlungsspielraum.⁶⁴⁴ Das Bewertungsergebnis wird unter (3) zusammengefasst.

(1) Umfang des Handlungsspielraums

Für seine Arbeit benötigt der Unternehmensbetreuer ein hohes Maß an Eigeninitiative und Eigenverantwortung, d. h. „Prioritäten müssen gesetzt, Entscheidungen getroffen und Arbeit zielgerichtet fokussiert werden.“⁶⁴⁵ Es bestehen zwar allgemeine Vorgaben. Die konkrete Erfüllung der Aufgaben ist jedoch nur in einem geringem Umfang standardisierbar (vgl. auch oben Abschnitt 7.1 (2)). Der verbleibende – große – Handlungsspielraum, das „Wie“ der Aufgabenerfüllung, muss deshalb durch Eigeninitiative und eigene Entscheidungen ausgefüllt werden.

Die Abstimmung der Arbeitsergebnisse mit dem Vorgesetzten schränkt den Handlungsspielraum nicht ein. Diese Abstimmung (ggf. auch mit einem Kollegen) ist angesichts der Komplexität der Probleme in Verbindung mit einer hohen Unsicherheit und der politischen Sensibilität vieler Maßnahmen eine zweckmäßige und empfehlenswerte Qualitätssicherungsmaßnahme. In den Erläuterungen zu diesem Bewertungsmerkmal stellt deshalb das KGSt®-Gutachten Nr. 1/2009 (S.33) auch klar: „Entscheidungen sind nicht nur zu bewerten, wenn für sie Zeichnungsbefugnis besteht, sondern auch dann, wenn sie bis zur Unterschriftsreife selbstständig vorbereitet werden.“ Dies dürfte für den Unternehmensbetreuer in aller Regel zutreffen.

(2) Häufigkeit der Entscheidungen mit Handlungsspielraum

Bei praktisch allen seinen Aufgaben hat der Unternehmensbetreuer einen großen Handlungsspielraum. Dieser ergibt sich auch aus der flachen Hierarchie im Beteiligungsmanagement. Ein Vorgesetzter wäre qualitativ, vor allem aber kapazitativ völlig überfordert, wenn die vielfältigen Leistungen des Unternehmensbetreuers sich auf „vorbereitende“ Tätigkeiten beschränken würden, und der Vorgesetzte dann gezwungen wäre, die Vorlage zu „vollenden“. Dafür verfügt der Vorgesetzte nicht über die Breite und Tiefe des – situationsspezifischen – Wissens, das für den konkreten Einzelfall erforderlich ist. Oder er müsste sich zusätzlich im gleichen Umfang wie der Unternehmensbetreuer

⁶⁴⁴ Vgl. KGSt®-Gutachten Nr. 1/2009, S. 32 f.

⁶⁴⁵ KGSt®-Bericht Nr. 6/2020, S. 31; vgl. auch das Konzept der Selbstführung a. a. O., S. 31 f.

in die Spezifika der Entscheidungssituation einarbeiten – was zeitlich nicht leistbar ist und in jedem Fall nicht wirtschaftlich sein dürfte. Der Vorgesetzte muss deshalb von seinen Unternehmensbetreuern „unterschriftsreife“ Vorlagen erwarten, für die er dann nur die Qualitätssicherung übernimmt.

(3) Bewertungsergebnis für „Grad der Selbständigkeit“

Der Handlungsspielraum des Unternehmensbetreuers dürfte unstrittig hoch sein, d. h. seine „Leistungserstellung ist zu einem erheblichen Teil nur durch allgemeine Vorgaben bestimmt, die durch eigene Entscheidungen auszufüllen sind.“ (Bewertungsstufe 5, Wertzahl 76). Die weitere Unterscheidung der Bewertungsstufen 5 und 6 beruht dann nur noch darauf, ob bei den Entscheidungen mit Handlungsspielraum „teilweise“ (Bewertungsstufe 5) bzw. „häufig“ (Bewertungsstufe 6) „Maßnahmen oder Leistungen aus eigenem Antrieb zu entwickeln“ sind.

Im Gesamtergebnis ist deshalb für den Regelfall die Leistungsstufe 5 (Wertzahl 76) gerechtfertigt, mit einer Bandbreite zwischen 76 (Untergrenze) und 100 (Obergrenze). Im Hinblick auf die Ausführungen unter (2), wonach „fast immer“ Entscheidungen mit Handlungsspielraum zu fällen sind, ist für den Regelfall die Tendenz zur Leistungsstufe 6 (Wertzahl 100) eindeutig.

7.4 Bewertungsmerkmal „Grad der Verantwortung“ (10 Bewertungsstufen mit max. 250 Bewertungspunkten)

Der Grad der Verantwortung wird entweder durch die Auswirkungen des Arbeitsverhaltens („Ausführungsverantwortung“) oder durch die Bedeutung der Führungsaufgaben („Leitungsverantwortung“) bestimmt. Für den Unternehmensbetreuer kommt nur die Ausführungsverantwortung in Betracht. Eine weitere Unterteilung in Bestimmungsgrößen ist bei dieser Alternative nicht vorgesehen. Eine Konkretisierung ergibt sich aber aus den Erläuterungen zur Ausführungsverantwortung. Danach sind zwei Dimensionen zu unterscheiden, nämlich

- die Bereiche, die beeinflusst werden (Personenkreis, Objekte, Organisationseinheiten), sowie
- die Wahrscheinlichkeit eines – auch leicht fahrlässig verursachten – Schadensfalles. In diesem Fall ist auch zu fragen, „ob ein wesentlicher Bestandteil der Stelle“ darauf ausgerichtet ist, „das Leben und die Gesundheit anderer Personen oder materielle Werte zu sichern“⁶⁴⁶

Das Bewertungsergebnis wird unter (2) begründet.

(1) Ausführungsverantwortung

Das Arbeitsverhalten des Unternehmensbetreuers hat sehr große Auswirkungen auf Bereiche innerhalb und außerhalb der Kommune. Regelmäßig sind ein sehr großer Personenkreis und zahlreiche Organisationseinheiten betroffen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Bürger/ Abnehmer der betreuten Beteiligungen, die vor allem an dem Leistungsspektrum sowie an der Qualität und dem Preis der Leistungen interessiert sind. Zu berücksichtigen sind daneben aber auch die Arbeitnehmer und die Lieferanten der Beteiligungen einschließlich der Auswirkungen auf die Region und ihre Entwicklung. Schließlich hat der Unternehmensbetreuer eine große Verantwortung für die Rückwirkungen von den Beteiligungen auf die Kommune, insbesondere auf die Verwaltungsführung, die Fachabteilungen, die Kämmerei und die Gemeindevertretung/ Politik. Im Vordergrund stehen hier

⁶⁴⁶ Alle Zitate KGSt[®]-Gutachten Nr. 1/2009, S. 34.

die Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die Auswirkungen auf die Reputation der Kommune und ihrer Repräsentanten sowie die finanziellen Auswirkungen (Zuschussbedarf und Beteiligungserträge). Wenn der Unternehmensbetreuer Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig erkennt, können die Schäden erhebliche Größenordnungen erreichen, zur Insolvenz der Beteiligung führen und auch die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune in Frage stellen. In bestimmten Fällen kann auch das Leben und die Gesundheit anderer Personen gefährdet werden, z. B. bei Krankenhäusern und Sozialeinrichtungen. Nicht zuletzt hat der Unternehmensbetreuer mit einem Teil seiner Aufgaben auch (Mit-)Verantwortung für den Beteiligungsbereich und die Entwicklung der Kommune insgesamt. Hierzu gehören beispielhaft die Abstimmungen hinsichtlich der Vorbereitung von Gründungen, Veräußerungen, Umwandlungen und Umstrukturierung von Beteiligungen sowie übergreifende Aufgaben wie die Identifikation von Synergien mit der Kernverwaltung und zwischen den Beteiligungen und die Mitarbeit an der Portfolioanalyse und am Beteiligungsbericht.

(2) Bewertungsergebnis für „Grad der Verantwortung“

Das Gesamtergebnis bezüglich des Grades der Verantwortung entspricht für den Regelfall der Zwischenstufe 6 (Wertzahl 125). Die Auswirkungen des Arbeitsverhalten im Einzelfall liegen damit zwischen „große Auswirkungen“ (Bewertungsstufe 5, Wertzahl 100) und „sehr große Auswirkungen“ (Bewertungsstufe 7, Wertzahl 153). Analog ist der Betroffenenkreis „groß“ bzw. sehr groß“ (Bewertungsstufe 5 bzw. 7). Für eine Höherbewertung sprechen gute Gründe.

Bei der Unter- bzw. Obergrenze ergeben sich Wertzahlen von 100 bzw. 153.

7.5 Bewertungsmerkmal „Grad der Vor- und Ausbildung“ (4 Bewertungsstufen mit max. 220 Bewertungspunkten)

Der Grad der Vor- und Ausbildung wird durch die erforderliche Laufbahnbefähigung bestimmt. Die mit der Wahrnehmung der Stelle verbundenen Funktionen erfordern eindeutig die Laufbahnbefähigung für den höheren Dienst (ergänzend vgl. oben Abschnitt 6.3.4). Die Stelle des Unternehmensbetreuers ist deshalb mit der Bewertungsstufe 4 und der Wertzahl 220 zu bewerten. Diese Einstufung ist unabhängig von der Heterogenität der zu betreuenden Beteiligungen und von ihrer Größe/ wirtschaftlichen Bedeutung.

7.6 Bewertungsmerkmal „Grad der Erfahrung“ (4 Bewertungsstufen mit max. 80 Bewertungspunkten)

Der Grad der Erfahrung wird durch die Breite und Tiefe der zusätzlichen Kenntnisse und Fertigkeiten bestimmt. Erfahrung ist nur zu berücksichtigen, soweit sie für die Leistungserstellung unerlässlich ist und zusätzliche Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt. Unberücksichtigt bleiben Erfahrungen, die während der Einarbeitung erworben werden. Das Gleiche gilt für Erfahrungen, die Aufstiegsbewerber und andere Bewerber vor der Übernahme in ihre jetzige Laufbahn erworben haben.⁶⁴⁷

⁶⁴⁷ Vgl. KGSt⁶-Gutachten Nr. 1/2009, S. 37 (z.T. wörtlich übernommen).

Für ein effektives Teilnehmungsmanagement hat Erfahrung einen hohen Stellenwert. Wie oben in Abschnitt 6.3.3 ausgeführt sind „umfangreiche zusätzliche Kenntnisse und Fertigkeiten auf mehreren anderen Stellen in verschiedenen Aufgabenbereichen“ erforderlich, was der Bewertungsstufe 3 (Wertzahl 49) entspricht, mit einer Bandbreite zwischen 25 (Untergrenze) und 49 (Obergrenze).

7.7 Detailergebnisse nach Bewertungsmerkmalen

Anforderungsmerkmal	maximal erreichbar		Ergebnis Unternehmensbetreuer/in			
	Bew.Stufe	Wertzahl	Bew.Stufe	Wertzahl	Wertzahl	Wertzahl
			Regelfall	Regelfall	Untergrenze	Obergrenze
Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung	10	250	8	183	153	215
(1) Breite des Informationsfeldes			9	215	183	250
(2) Umfang und Methodik der Analysen			8	183	153	215
(3) Neuartigkeit zu entwickelnder Informationen			7	153	125	183
Schwierigkeitsgrad der dienstlichen Beziehungen	6	100	5	76	55	76
(1) Häufigkeit und Vielseitigkeit von Kontakten			5	76	55	100
(2) Erläuterungsbedürftigkeit der Informationen			5	76	76	76
(3) Anforderungen an Argumentation			5	76	76	76
(4) Konfliktmöglichkeiten			5	76	55	76
Grad der Selbständigkeit	6	100	5	76	76	100
(1) Umfang des Handlungsspielraums			5	76	76	100
(2) Häufigkeit der Entscheidungen mit Handlungsspielraum			6	100	100	100
Grad der Verantwortung: Ausführungsverantwortung	8	183	7	125	100	153
Grad der Vor- und Ausbildung	4	220	4	220	220	220
Grad der Erfahrung	4	80	3	49	25	49
Summe				729	629	813
Besoldungsstufe				A15	A14	A16
A14 = 602-676 Punkte						
A15 = 677-756 Punkte						
A16 = 757-841 Punkte						

7.8 Zusammenfassung des Ergebnisses der Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers

Die Bewertung der Stelle des Unternehmensbetreuers führt für den Regelfall zu 729 Punkten. Dies entspricht der Besoldungsstufe A15. Für die Untergrenze bzw. Obergrenze ergaben sich Punktwerte von 629 bzw. 813, was zu den Besoldungsstufen A14 bzw. A16 führt. Die Bewertung richtete sich nach den Bewertungsgrundsätzen des KGSt®-Gutachtens Nr. 1/2009.

Die Bewertung erfolgte dabei „konservativ“. Bei einigen Bestimmungsgrößen wäre auch eine höhere Punktzahl begründbar gewesen.⁶⁴⁸ Weiterhin wurde generell abgerundet, d. h. es wurde die Wertzahl der niedrigeren Bewertungsstufe angesetzt, auch wenn der Durchschnitt für die Bestimmungsgrößen innerhalb eines Anforderungsmerkmals höher war.⁶⁴⁹

Die Stellenpläne in den Kommunen dürften für den Unternehmensbetreuer häufig niedrigere, zum Teil sogar deutlich niedrigere Besoldungsstufen ausweisen. Entsprechend hoch ist der Anpassungsbedarf an die Anforderungen eines wirkungsvollen Beteiligungsmanagements.

Ein erster Schritt könnte die Einrichtung von Korridoren im Stellenplan sein, z. B. A13 – A15 für eine A15er-Stelle als Endstufe. Korridore haben den Vorteil, einerseits der zunehmenden Leistungsfähigkeit des Mitarbeiters Rechnung tragen zu können und andererseits Anreize zu setzen, was die Motivation fördert.

⁶⁴⁸ Vgl. z. B. oben im Abschnitt 7.1 die Bestimmungsgröße „(3) Neuartigkeit zu entwickelnder Informationen“.

⁶⁴⁹ Vgl. z. B. das Anforderungsmerkmal Grad der Selbständigkeit. Für den Regelfall betrug der Durchschnitt der Punkte für die beiden Bestimmungsgrößen Umfang des Handlungsspielraums/ Häufigkeit der Entscheidungen mit Handlungsspielraum 88 Punkte (= (100 + 76) : 2). Angesetzt wurden aber nur 76 Punkte = Bewertungsstufe 5.

8 Ausblick

Geht man von der Kritik an der aktuellen Leistungsfähigkeit des Beteiligungsmanagements aus (vgl. oben Abschnitt 2.6), ist der Veränderungsbedarf sehr groß. „In nahezu allen Kommunen existieren Optimierungspotenziale im Beteiligungsmanagement.“⁶⁵⁰ Diese Feststellung von *Otto et al./BBVL* dürfte nach wie vor gültig sein, auch wenn man die zwischenzeitlichen Anstrengungen berücksichtigt, die Steuerung des Beteiligungsbereichs zu verbessern.

Der notwendige Veränderungsprozess sollte bewusst gestaltet und als langfristiges Projekt⁶⁵¹ eingeplant werden (Projektmanagement!). Auch organisatorische Veränderungen benötigen in der Regel Zeit, um Wirkungen zu entfalten. Erst recht gilt dies für die erforderlichen Verhaltensänderungen. Ein Veränderungsprozess beginnt üblicherweise mit einer sorgfältigen Ist-Analyse, z. B. in Form der Selbstevaluation (vgl. oben Abschnitt 4.6). Bei der Reihenfolge der Maßnahmen sind die Interdependenzen zwischen den Instrumenten zu beachten. So setzt z. B. ein strategisches Beteiligungscontrolling ein operatives Beteiligungscontrolling voraus.⁶⁵² Allerdings sollte bereits bei der Umsetzung erster Maßnahmen ein Grobkonzept vorliegen, welcher Endzustand angestrebt werden soll. Gute Hinweise zur Vorgehensweise bei der Einführung bzw. dem Aufbau eines Beteiligungsmanagements enthält der Leitfaden von *Otto et al./BBVL*. Er geht insbesondere auch auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Kommunen ein, indem er Mindestanforderungen herausstellt.⁶⁵³

Die Anforderungen an die Qualifikation eines Unternehmensbetreuers sind außerordentlich hoch (vgl. oben Abschnitt 6). Kritisch dürfte es deshalb sein, Mitarbeiter zu finden – und auch langfristig zu halten –, die diesen Ansprüchen genügen, selbst dann, wenn die Stellenbewertungen, wie hier dargelegt (vgl. oben Abschnitt 7), angehoben werden. Die Höherbewertung ergibt sich bereits auf der Grundlage des KGSt[®]-Gutachtens Nr. 1/2009. Sie ist auch im Hinblick auf die Entwicklungen auf dem Personalmarkt erforderlich. Schließlich dürfte die Höherbewertung der Stellen auch wirtschaftlich(er) sein. In der Regel (über-)kompensiert nämlich eine anforderungsgerecht besetzte/ bezahlte Stelle den höheren Personalaufwand – im Vergleich zu einer nicht anforderungsgerecht besetzten Stelle.⁶⁵⁴

Die Bereitstellung der erforderlichen Kapazität/ Stellenzahl dürfte dagegen eher gelingen.

Eine qualitativ und quantitativ angemessene personelle Ausstattung des Beteiligungsmanagements ist eine notwendige Voraussetzung für eine wirkungsvolle Steuerung des Beteiligungsbereichs (vgl. oben Abschnitt 2.8). „Zur Verbesserung der personellen Ausstattung braucht es“ deshalb, wie *Tegtmeier* zu Recht feststellt, „einen politischen Konsens, mehr Geld ins System zu geben.“⁶⁵⁵

Kleinere und mittlere Kommunen dürften die größten Schwierigkeiten haben, den Anforderungen an eine wirksame Beteiligungssteuerung gerecht zu werden. Sie müssen trotzdem eine wirksame Beteiligungssteuerung gewährleisten. Wenn das Beteiligungsmanagement in diesen Kommunen die kritische Größe nicht erreichen sollte, um ein interdisziplinäres Team zu bilden, könnte die interkommunale Zusammenarbeit hilfreiche Lösungen bieten.

⁶⁵⁰ *Otto et al./BBVL* (2002), S. 163.

⁶⁵¹ Vgl. *Otto et al./BBVL* (2002), S. 168 (Hervorhebung im Original): „Die Einführung und der Ausbau eines Beteiligungsmanagements ist ein komplexer Prozess, der sich über mehrere Jahre erstreckt.“

⁶⁵² Vgl. den Hinweis von *Scheider* (2020b); vgl. auch Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014), S. 28.

⁶⁵³ Vgl. *Otto et al./BBVL* (2002), S. 166 ff., insbesondere auch das Stufenmodell a. a. O., S. 169, Abb. 5-3. Vgl. auch *Tegtmeier* (2021), der zwischen Pflicht-, Ergänzung- und Küraufgaben unterscheidet.

⁶⁵⁴ Zu den Risiken/ Gefahren einer (zu) niedrigen Besoldung bei einer vergleichbaren Fachkompetenz, nämlich der kommunalen Rechnungsprüfung, vgl. *Richter, M.* (2013), S. 106 ff.

⁶⁵⁵ *Tegtmeier* (2021), S. 311.

Literaturverzeichnis

- Abel, Sebastian; Jarick, Marco; Plazek, Michael (2011): Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis. In: *Public Governance*, Frühjahr 2011, S. 16 – 20.
- Adams, Stacy J. (1976): The Structure and Dynamics of Behavior in Organizational Boundary Roles. In: *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, ed. by Marvin D. Dunnette, Chicago 1976, S. 1175 – 1199.
- Adams, Stacy J. (1980): Interorganizational Processes and Organization Boundary Activities. In: *Research in Organizational Behavior*, hrsg. von B. M. Staw und L. L. Cummings, Greenwich, Conn., Vol. 2/1980, S. 321 – 355.
- Ade, Klaus (2005): Einführung. In: *Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement*, hrsg. von Klaus Ade, Erika Neumaier-Klaus, Martin Thormann, Ursula Augsten und Roland Kaufmann, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 2005, S. 13 – 30.
- Ade, Klaus (2005a): Einwirkungsmöglichkeiten auf privatrechtliche Beteiligungsunternehmen. In: *Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement*, hrsg. von Klaus Ade, Erika Neumaier-Klaus, Martin Thormann, Ursula Augsten und Roland Kaufmann, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 2005, S. 91 – 155.
- Ade, Klaus (2005b): Beteiligungs-Controlling. In: *Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement*, hrsg. von Klaus Ade, Erika Neumaier-Klaus, Martin Thormann, Ursula Augsten und Roland Kaufmann, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 2005, S. 157 – 205.
- Agile Verwaltung (2018): Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann, hrsg. von Martin Bartonitz, Veronika Lévesque, Thomas Michl, Wolf Steinbrecher, Cornelia Vonhof und Ludger Wagner, Berlin 2018.
- Ahrend, Klaus-Michael (2018): Zwischen Big Data und Design Thinking: Entwicklung von Ideen für neue Geschäftsmodelle. In: *Zeitschrift Corporate Governance (ZCG)* 2018, S. 101 – 107.
- Ahrend, Klaus-Michael (2019): Kooperatives Beteiligungsmanagement – Wege der Zusammenarbeit und Synergien im Konzern: Panelbeitrag 3: Synergien und Zusammenarbeit im Konzern. In: *7. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance*, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2019, S. 61 – 64.
- Ahrend, Klaus-Michael (2020): Beteiligungsmanagement – Erfolgreiche Führung von Holding- und Beteiligungsgesellschaften, Berlin 2020.
- Ahrend, Klaus-Michael; Hölle, Timon (2018): Innovationslabore im Öffentlichen Sektor. Leitsätze des Innovationsmanagements und ihre Anwendung im Rahmen der Stadtentwicklung. In: *Zeitschrift Corporate Governance (ZCG)* 2018, S. 258 – 261.
- AKEIÜ (2006): Arbeitskreis Externe und Interne Überwachung der Unternehmung der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft e.V. (AKEIÜ): Best Practice des Aufsichtsrats der AG – Empfehlungen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Aufsichtsratsstätigkeit. In: *Der Betrieb* 2006, S. 1625 – 1636.
- AKEIÜ (2011): Arbeitskreis Externe und Interne Überwachung der Unternehmung der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft e.V.: Der Aufsichtsrat – ein brisantes Amt: Anforderungen an die Mitglieder und die Amtsausübung aus Sicht des Schmalenbach-Arbeitskreises AKEIÜ. In: *Zeitschrift Corporate Governance (ZCG)* 2011, S. 225 – 229.
- AKEIÜ (2018): Arbeitskreis „Externe und Interne Überwachung der Unternehmung“ (AKEIÜ) der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft e.V.: Der Aufsichtsratsvorsitzende: Leadership und Führungskultur. In: *Der Betrieb* 2018, S. 2189 – 2195.
- AKEIÜ (2020): Arbeitskreis Externe und Interne Überwachung der Unternehmung der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft e.V. (AKEIÜ): Effektive Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat. In: *Der Betrieb* 2020, S. 1577 – 1586.
- Aldrich, Howard; Herker, Diane (1977): Boundary spanning roles and organizational structure. In: *Academy of Management Review*, April 1977, S. 217 – 230.
- Altmeyen, Holger (2003): Die Einflussrechte der Gemeindeorgane in einer kommunalen GmbH. In: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2003, S. 2561 – 2567.
- Altmeyen, Holger (2011a): Zur Rechtsstellung der Aufsichtsratsmitglieder einer kommunalen GmbH. In: *Festschrift für Uwe H. Schneider zum 70. Geburtstag*, hrsg. von Ulrich Burgard, Walther Hadding, Peter O. Mülberr, Michael Nietsch und Reinhard Welter, Köln 2011, S. 1 – 14.
- Altmeyen, Holger (2011b): Anmerkung zu: BVerwG, Urteil vom 31.8.2011 – 8 C 16710 (OVG Münster): Weisung an kommunale Aufsichtsratsmitglieder. In: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2011, S. 3737 – 3738.
- Ambrosius, Gerold (2019a): Geschichte der öffentlichen Wirtschaft. In: *Öffentliche Wirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, hrsg. von Holger Mühlkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden 2019, S. 25 – 54.
- Ambrosius, Gerold (2019b): Öffentliches Produktionsvermögen und öffentliche Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik bis in die 1970er Jahre, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZöGU)*, Beiheft Nr. 53, Baden-Baden 2019.

- Arbeitskreis III Kommunale Angelegenheiten und Unterausschuss Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG) der Innenministerkonferenz (IMK) (2003): Reform des Gemeindehaushaltsrechts: Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen, Bericht für die Ständige Konferenz der Innenminister- und senatoren der Länder am 19./21. November 2003, Anlage 1 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003, https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschlusse/2003-11-21/anlage-18.pdf?_blob=publicationFile&v=2 ; Zugriff am 24.1.2021.
- arf (2020): Umsetzungsstudie der arf zum Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex – Ausgangslage und Handlungsempfehlungen für das öffentliche Beteiligungsmanagement, Nürnberg 2020.
- Arnold, Jens; Macsenaere, Michael (2018): Ergebnisse der bundesweiten „Wirkungsevaluation in der Erziehungsberatung“ (Wir.EB) und deren Relevanz für die Beratungspraxis. In: Zukunft der Beratung – Von der Verhaltens- zur Verhältnisorientierung? hrsg. von Stephan Rietmann und Maik Sawatzki, Berlin 2018, S. 249 – 272.
- Atkinson, Christopher L. (2019): Theme-Based Book Review: Boundary Spanning. In: International Journal of Public Administration 2019, S. 1068 – 1071.
- BaFin Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2020): Merkblatt zu den Mitgliedern von Verwaltungs- oder Aufsichtsorganen gemäß KWG und KAGB, Bonn/ Frankfurt a.M., den 29.12.2020 (https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Merkblatt/dl_mb_29_12_2020_AR_KWG_KAGB.pdf?_blob=publicationFile&v=3 ; Zugriff am 8.4.2021).
- Bahr, Andreas (2003): Vertrauen in Wirtschaftsprüfer: Konzeptioneller Bezugsrahmen für eine realwissenschaftliche Theorie der Erwartungslücke, Wiesbaden 2003.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: Verwaltung – Organisation – Personal (VOP), Heft 1/1991, S. 6 – 11.
- Bauer, Hartmut (2012): Zukunftsthema „Rekommunalisierung“. In: Die öffentliche Verwaltung 2012, S. 329 – 338.
- Baumbach/Hueck: GmbHG (2019): Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, begründet von Adolf Baumbach und fortgeführt von Alfred Hueck, Kommentar, 19. Aufl., München 2019.
- Beck, Stefanie (2014): Öffentliche Aufsichtsräte: Zusammensetzung und Qualifikation. In: Public Governance, Frühjahr 2014, S. 19 – 21 (https://publicgovernance.de/media/PG_Fruehjahr_2014.pdf ; Zugriff am 16.3.2021).
- Beckmann, Stefanie (2009): Die Informationsversorgung von Mitgliedern des Aufsichtsrats börsennotierter Aktiengesellschaften: Theoretische Grundlagen und empirische Erkenntnisse, Wiesbaden 2009.
- Berkel, Karl (2014): Konflikttraining: Konflikte verstehen, analysieren, bewältigen, 12. Aufl., Hamburg 2014.
- Berner, Manfred (2011): Kommunale Energieversorgung: Die Rekommunalisierung steht ganz oben auf der Tagesordnung. In: innovative Verwaltung, Heft 5/2011, S. 30 – 31.
- Bewerten und Bewertet-Werden (2014) – Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung, hrsg. von Jan Ziekow, Baden-Baden 2014.
- BGH, Urteil vom 15.11.1982 – II ZR 27/82. In: BGHZ, Band 85, S. 293 – 300.
- BGH, Urteil vom 25.3.1991 – II ZR 188/89. In: BGHZ, Band 114, S. 127 – 137.
- BGH, Urteil vom 21.4.1997 – II ZR 175/95. In: BGHZ, Band 135, S. 244 – 257.
- BGH, Urteil vom 21.12.2005 – 3 StR 470/04. In: BGHSt, Band 50, S. 331 – 346.
- BGH, Urteil vom 16.7.2007 – II ZR 3/04 (OLG Rosstock): Änderung des Haftungskonzepts zum existenzvernichtenden Eingriff – Trihotel. In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2007, S. 2689 – 2695.
- Biwald, Peter (2019): PCG-(Zukunfts)Slam mit Impulsvorschlägen: Was bringt die Public Corporate Governance im nächsten Jahr wirklich weiter? In: 7. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2019, S. 185 – 187.
- BMF (2009): Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. Teil A. Public Corporate Governance Kodex des Bundes, Teil B. Hinweise für gute Beteiligungsführung bei Bundesunternehmen, Teil C. Berufsrichtlinien Stand: 30. Juni 2009 – Beschluss der Bundesregierung vom 1.7.2009, GMBI. 2011, Nr. 21/22, S. 410 (Bekanntmachung des BMF v. 16.2.2011 – VIII B 1 – FB 0731/09/10008).
- BMF (2020a): Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. Teil I: Public Corporate Governance Kodex des Bundes, Teil II: Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung, Stand 16. September 2020 (Bekanntmachung des BMF v. 16.9.2020 – VIII B 1 – FB 0203/20/1002:003).
- BMF (2020b): Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung, Monatsbericht des BMF, Oktober 2020, S. 27 – 33 (https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-grundsaeetze-guter-unternehmens-und-aktiver-beteiligungsfuehrung.pdf.pdf?_blob=publicationFile&v=6; Zugriff am 19.10.2021).
- BMF (2021): Grundsätze für die Prüfung von Unternehmen nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz, Anlage zur VV Nr. 2 zu § 68 BHO, BMF-IIA3-20181002-H-05-2-KF-005-A014.htm (<https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/BMF-IIA3-20181002-H-05-01-2-KF-005-A014.htm> ; Zugriff am 13.6.2021).
- Böhle, Fritz; Bolte, Annegret (2002): Die Entdeckung des Informellen: Der schwierige Umgang mit Kooperation im Arbeitsalltag, Frankfurt a.M./New York 2002.

- Böllhoff, Dominik; Wever, Göttrick (2005): Zieldefinition in der Verwaltung. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., hrsg. von Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrick Wever, Wiesbaden 2005, S. 147 – 153.
- Borchers, Stefan (1999): *Beteiligungscontrolling. In: Die Betriebswirtschaft (DBW) 1999*, S. 282 – 285.
- Bouckaert, Geert (2006): *Renewing Public Sector Performance Measurement. In: Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Festschrift für Christoph Reichard*, hrsg. von Werner Jann, Manfred Röber und Hellmut Wollmann, Berlin 2006, S. 119 – 131.
- Boundary-Spanning in Organizations (2014): Network, Influence, and Conflict*, edited by Jannice Langan-Fox und Cary L. Cooper, London und New York 2014.
- Braun, Günther E.; Jacobi, Klaus-Otto; Paffen, Klaus (1993): *Führungsorganisation kommunaler Unternehmen*, Baden-Baden 1993.
- Bremeier, Wolfram; Brinckmann, Hans; Killian, Werner (2006): *Public Governance kommunaler Unternehmen: Vorschläge zur politischen Steuerung ausgliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung*, Düsseldorf 2006.
- Brinkmann, Thomas (1983): *Unternehmensinteresse und Unternehmensrechtsstruktur*, Frankfurt a.M. 1983.
- Brockhoff, Klaus (1983): *Informationsverarbeitung in Entscheidungsprozessen: Skizze einer Taxonomie. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB) 1983*, S. 53 – 62.
- Brüggemeier, Martin (2004): *Von der Kunst, erfolgreich zu scheitern – Wirkungsorientiertes Controlling in öffentlichen Verwaltungen. In: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis*, hrsg. von Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Hellmut Wollmann, Wiesbaden 2004, S. 374 – 391.
- Brüning, Christoph (2012): *Rechtliche Voraussetzungen der Rekommunalisierung. In: Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, hrsg. von Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Lydia Hajasch, Potsdam 2012, S. 59 – 71.
- Bruns, Christoph; Meyer-Bullerdieck, Frieder (2020): *Professionelles Portfoliomanagement: Aufbau, Umsetzung und Erfolgskontrolle strukturierter Anlagestrategien*, 6. Aufl., Stuttgart 2020.
- Buchholz, Gabriele; Hellenbrand, Andreas; Lasar, Andreas (2011): *Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. In: dms – der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Vol. 4, Heft 1/2001, S. 225 – 247.
- Budäus, Dietrich (2005): *Public Corporate Governance Kodex – Ein Beitrag zur Bildung von Vertrauen und Management. In: Public Corporate Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Waldersee, Wiesbaden 2005, S. 15 – 25.
- Budäus, Dietrich (2008): *Public Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft: Probleme – Ziele – Strukturen. In: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft*, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 2008, S. 26 – 43.
- Budäus, Dietrich; Hilgers, Dennis (2009): *Public Corporate Governance. In: Handbuch Corporate Governance*, hrsg. von Peter Hommelhoff, Klaus von Hopt und Axel von Werder, 2. Aufl., Stuttgart 2009, S. 883 – 904.
- Budäus, Dietrich; Hilgers, Dennis (2013): *Mutatis mutandis: Rekommunalisierung zwischen Euphorie und Staatsversagen. In: Die öffentliche Wirtschaft 2013*, S. 701 – 708.
- Bundestags-Drucksache 13/9712 (1998): *Entwurf eines Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 28.1.1998*.
- Buschor, Ernst (1993a): *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Referat, Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer Heft 52*, Zürich 1993.
- Buschor, Ernst (1993b): *Zwanzig Jahre Haushaltsreform – Eine Verwaltungswissenschaftliche Bilanz. In: Das neue Öffentliche Rechnungswesen: Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, hrsg. von Helmut Brede und Ernst Buschor, Baden-Baden 1993, S. 199 – 269.
- BVerfG, Beschluss vom 12.1.1967 – 1 BvR 169/63. In: *BVerfGE*, Band 21, S. 73 – 87.
- BVerfG, Beschluss vom 23.4.1974 – 1 BvR 6/74 und 2270/73. In: *BVerfGE*, Band 37, S. 132 – 149.
- BVerwG, Urteil vom 31.8.2011 – 8 C 16710 (OVG Münster): *Weisung an kommunale Aufsichtsratsmitglieder. In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011*, S. 3735 – 3737 (mit Anmerkungen von Holger Altmeyen S. 3737 – 3738).
- Chmielewicz, Klaus (1994): *Forschungskonzeptionen der Wirtschaftswissenschaft*, 3. Aufl., Stuttgart 1994.
- Claussen, Carsten P.; Bröcker, Norbert (2000): *Corporate-Governance-Grundsätze in Deutschland – nützliche Orientierungshilfe oder regulatorisches Übermaß? In: Die Aktiengesellschaft 2000*, S. 481 – 491.
- Creusen, Leander (2014): *Die Arbeit der Organisationseinheit „Beteiligungsmanagement“ im Gesamtkontext der Steuerung öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Basis*, Potsdam 2014.
- Cyert, Richard M.; March, James G. (1995): *Eine verhaltenswissenschaftliche Theorie der Unternehmung*, 2. Aufl., Stuttgart 1995.
- Daiser, Peter (2018): *Corporate Governance öffentlicher Unternehmen: Einflussfaktoren der kommunalen Steuerung und Kontrolle*, Wiesbaden 2018.
- DCGK (2002) siehe Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2002).
- DCGK (2019a) siehe Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2019a).
- DCGK (2019b) siehe Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2019b).

- Debus, Malte (2010): Evaluation des Aufsichtsrats: Theoretische Grundlagen und empirische Befunde, Wiesbaden 2010.
- Deckers, Marc; Hermann, Christian (2013): Die kritische Grundhaltung des Abschlussprüfers (professional scepticism) – Verhaltensanforderung und Charaktereigenschaft im Fokus aktueller Regulierungsbestrebungen. In: Der Betrieb 2013, S. 2315 – 2321.
- Deutscher Städtetag (2017): Gute Unternehmenssteuerung: Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, Berlin und Köln 2017 (http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/strategien_handlungsempfehlungen_gute_unternehmenssteuerung.pdf ; Zugriff am 12.6.2020).
- Deutscher Städtetag (2020): Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen: Zu möglichen Ansätzen eines strategischen Beteiligungsmanagements, Berlin und Köln 2020 (<https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2020/gute-steuerung-kommunaler-wohnungsunternehmen-handreichung-2020.pdf>; Zugriff am 16.12.2021).
- Diederich, Nils; Haag, Ingeborg; Cadel, Georg (1994): Kontrolle öffentlicher Unternehmen – Die Steuerung und Überwachung wirtschaftlicher Beteiligungen des Staates durch Exekutive, Legislative, Rechnungshof und Wirtschaftsprüfer. Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 89, Freie Universität Berlin 1994.
- DIIR (2021): Positionspapier: Zur erweiterten Rolle der Internen Revision im Rahmen des Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetzes (FISG), Frankfurt a.M. 2021 (https://www.diir.de/fileadmin/fachwissen/diir_veroeffentlichungen/DIIR_Positionspapier_FISG_Juli_2021.pdf ; Zugriff am 18.10.2021).
- Döhler, Marian (2019): Staat und Verwaltung. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., hrsg. von Sylvia Veit, Christoph Reichard und Götrik Wewer, Wiesbaden 2019, S. 17 – 26.
- Donle, Michaela (2007): Strategien der Fehlerbehandlung: Umgang von Wirtschaftsprüfern, Internen Revisoren und öffentlichen Prüfern mit den Fehlern der Geprüften, Wiesbaden 2007.
- Donle, Michaela; Richter, Martin (2006): Fehler als Chance zum Lernen. In: Institut für Interne Revision Österreich – IIA Austria: Festschrift aus Anlass des 25-jährigen Bestehens als selbständige Institution 1981 – 2006, Wien 2006, S. 36 – 61.
- D-PCGM (2021), siehe Expertenkommission D-PCGM (2021).
- Duve, Christian; Eidenmüller, Horst; Hacke, Andreas; Fries, Martin (2019): Mediation in der Wirtschaft: Wege zum professionellen Konfliktmanagement, 3. Aufl., Köln 2019.
- Eckert, Karlheinz (1979): Externe Prüfungen staatlicher Beteiligungsunternehmen, Baden-Baden 1979.
- Edeling, Thomas (1998): Selbst- und Fremdsteuerung öffentlicher Unternehmen. In: Öffentliches und privates Management: Fundamentally Alike in All Unimportant Aspects? hrsg. von Thomas Edeling, Werner Jann und Dieter Wagner, Opladen 1998, S. 135 – 145.
- Edeling, Thomas (2001): Öffentliche Unternehmen – Entstaatlichung und Privatisierung? hrsg. von Thomas Edeling, Werner Jann, Dieter Wagner und Christoph Reichard, Opladen 2001, S. 9 – 14.
- Edeling, Thomas (2008): Institutionelle Umbrüche im öffentlichen Sektor: Das Ende der kommunalen Daseinsvorsorge? In: Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, hrsg. von Reinhold Sackmann, Bernadette Jonda und Maria Reinhold, Wiesbaden 2008, S. 145 – 162.
- Edeling, Thomas; Lieske, Sören; Rogas, Karsten; Sitter, Roger; Stöting, Ehrhard; Wagner, Dieter (2001b): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Forschungsbericht im DFG-Schwerpunkt: Regulierung und Restrukturierung der Arbeit in den Spannungsfeldern von Globalisierung und Dezentralisierung, Universität Potsdam 2001.
- Die Effizienzprüfung des Aufsichtsrats (2011): Grundlagen, Indikatoren, Checklisten, hrsg. vom Arbeitskreis „Steuern und Revision“ im Bund der Wirtschaftsprüfer e.V. (BWA), Stuttgart u.a. 2011.
- DIN SPEC 33456 (2015): Leitlinien für Geschäftsprozesse in Aufsichtsgremien, hrsg. von DIN Deutsches Institut für Normung e.V., Berlin, Dezember 2015.
- Ehren, Thomas; Gros, Marius (2011): Anmerkung zur Professionalisierung der Aufsichtsratsstätigkeit. In: Der Konzern 2011, S. 277 – 286.
- Eibelshäuser, Manfred (2012): Öffentliche Unternehmen und ihre Kontrolle – die Betätigungsprüfung als Herausforderung für Rechnungshöfe. In: Prüfungskompetenzen der Rechnungshöfe bei ausgegliederter Aufgabenwahrnehmung, Arbeitspapiere des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 99, hrsg. von Christoph Brüning, Kiel 2012, S. 27 – 49.
- Eichhorn, Peter (1983): Aufgaben und Ziele öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft. In: Der Nahverkehr, Heft 3/1983, S. 8 – 13.
- Eichhorn, Peter (2001): Öffentliche Unternehmen – Entstaatlichung und Privatisierung? hrsg. von Thomas Edeling, Werner Jann, Dieter Wagner und Christoph Reichard, Opladen 2001, S. 113 – 124.
- Eickmeyer, Horst; Bissinger, Stephan (2002): Kommunales Management: Organisation, Finanzen, Steuerung, Stuttgart 2002.
- Engisch, Karl (2018): Einführung in das juristische Denken, 12. Aufl., Stuttgart 2018.
- Etscheid, Mario: Fachaufsicht im Wandel. In: Verwaltung & Management 2012, S. 239 – 249.
- Eulerich, Marc; Welge, Martin K. (2011): Praxis der Effizienzprüfung in DAX-Aufsichtsräten: Zur Relevanz der genutzten Gestaltungsalternativen. In: Zeitschrift Corporate Governance (ZCG) 2011, S. 129 – 132.

- Expertenkommission D-PCGM (2021): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), hrsg. von Ulf Papenfuß, Klaus-Michael Ahrend und Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 15. Januar 2021 (https://pcg-musterkodex.de/wp-content/uploads/2021/01/Deutscher-Public-Corporate-Governance-Musterkodex_Fassung_2021-01-15.pdf ; Zugriff am 15.1.2021). zitiert als D-PCGM (2021)
- Fabry, Beatrice; Augsten, Ursula (2011): Unternehmen der öffentlichen Hand: Handbuch, 2. Aufl., Berlin 2011.
- Fisch, Rudolf (2002a): Organisationskultur von Behörden. In: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, hrsg. von Klaus König, Baden-Baden 2002, S. 449 – 468.
- Fisch, Rudolf (2002b): Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozial-psychologische Perspektiven. In: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, hrsg. von Klaus König, Baden-Baden 2002, S. 547 – 584.
- Fischer, Curt E. (1955): Rechtsschein und Rechtswirklichkeit im Aktienrecht. In: Archiv für die civilistische Praxis 1955, S. 85 – 120.
- Fischhuber, Stefan (2008): Effizienzprüfung: Evaluierung der Aufsichtsratsarbeit – Erfahrungen und Empfehlungen aus der Unternehmens- und Beratungspraxis. In: Zeitschrift Corporate Governance (ZCG) 2008, S. 76 – 85.
- Flensted-Jensen (2006): Wandel der Organisationskultur in Arhus Amt (Dänemark). In: Ritz, Adrian / Thom, Norbert: Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen, 6. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 376 – 378.
- Flume, Werner (1983): Die juristische Person, Berlin 1983.
- Forstmoser, Peter (2006): Profit – das Mass aller Dinge? in: Individuum und Verband, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2006, hrsg. von Roger Zäch et al., Zürich 2006, S. 55 – 86 (<https://www.forstmoser.ch/publications/articles/2006-profit-jt.pdf> ; Zugriff am 12.1.2021).
- Forum Agile Verwaltung (2016): Agile Verwaltung oder Agilität in der Verwaltung, o.O., o.J. (2016), https://agileverwaltung.org.files.wordpress.com/2016/11/20161121_fav_c3bcbersicht-agile-verwaltung_vl.pdf ; Zugriff am 13.4.2021).
- Forum Agile Verwaltung (2021): Agile Arbeitsmethoden: welcher Nutzen für die öffentliche Verwaltung? o.O., o.J. (2021?), <https://agile-verwaltung.org/was-bedeutet-agile-verwaltung/was-heisst-agile-verwaltung/> ; Zugriff am 13.4.2021.
- Frankfurt am Main (2015): Frankfurter Prüfungsstandard für die Jahresabschlussprüfung betrauter Beteiligungsunternehmen – Frankfurter Leitlinie mit Wirkung zum 01.01.2015, <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/stadtkaemerei/beteiligungsmanagement/publikationen/frankfurter-pruefungsstandard> ; Zugriff am 5.5.2021.
- Frankfurt am Main (2020): Beteiligungsbericht 2020, Frankfurt am Main 2020 (https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/stadtkaemerei/beteiligungsmanagement/publikationen/beteiligungsbericht_2019; Zugriff am 18.11.2020)
- Freese, Herbert (2012): Die Betätigungsprüfung im kommunalen Bereich bei ausgegliederter Aufgabenwahrnehmung. In: Prüfungskompetenzen der Rechnungshöfe bei ausgegliederter Aufgabenwahrnehmung, Arbeitspapiere des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 99, hrsg. von Christoph Brüning, Kiel 2012, S. 51 – 69.
- Freistaat Thüringen (2017): Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen (Kodex), Erfurt am 25.8.2017 (https://finanzen.thueringen.de/fileadmin/th5/tfm/beteiligungen/kodex_beteiligungen_092017.pdf ; Zugriff am 1.2.2021).
- Friedländer, Benjamin; Röber, Manfred (2016): Re-kommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Entwicklungstendenzen in vier europäischen Ländern und organisationspolitische Perspektiven. In: Verwaltung & Management 2016, S. 59 – 67.
- Fuhr, Harald (2019): Verwaltung und Wicked Problems. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., hrsg. von Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer, Wiesbaden 2019, S. 191 – 200.
- Funke, Jürgen (2011): Effizienzprüfung im Aufsichtsrat (Interview). In: Audit Committee Quarterly II/2011, S. 16 – 17 (https://audit-committee-institute.de/media/aci_quarterly_2011_2.pdf; Zugriff am 1.11.2021).
- Furtner, Alexander; Halmer, Susanne; Kaya, Selma; Terzic, Laurentius; Wülbeck, Liam (2019): Rekommunalisierung in Europa – Fakten, Motive, Beispiele, hrsg. von der Österreichischen Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, o.O. (Wien), Februar 2019 (http://www.politikberatung.or.at/fileadmin/studien/oeffentliche_dienstleistungen/Rekommun_online.pdf ; Zugriff am 15.6.2020).
- Gehring, Herbert (2019): Praxiseinblicke aus der Betätigungsprüfung im Miteinander zwischen Rechnungsprüfung und Beteiligungsmanagement. In: 7. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2019, S. 143 – 153.
- Gehrke, Nick; Schichold, Bernd; Kuhnert, Birgit (2016): Professionalisierung der Aufsichtsratsarbeit durch Leitlinien für Geschäftsprozesse in Aufsichtsgremien: Aufbau und Inhalte nach der DIN SPEC 33456. In: Zeitschrift Corporate Governance (ZCG) 2016, S. 32 – 36.
- Gerstlberger, Wolfgang (2001): Public-Private-Partnerships – neue Betätigungsfelder für öffentliche Unternehmen? Das Beispiel öffentlich-privater Projektgesellschaften in der Stadtregion Kassel. In: Öffentliche Unternehmen – Entstaatlichung und Privatisierung? hrsg. von Thomas Edeling, Werner Jann, Dieter Wagner und Christoph Reichard, Opladen 2001, S. 203 – 222.
- Gietl, Werner (2007): Checkliste zur Betätigungsprüfung in Bayern: Die Betätigungsprüfung bei kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform. In: der gemeindehaushalt 2007, S. 278 – 283, und 2008, S. 18 – 20.

- Glasl, Friedrich (2013): *Konfliktmanagement: Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater*, 11. Aufl., Stuttgart 2013.
- Graschitz, Sabine Maria (2017): *Prüfungsqualität und Risikopräferenzen: Eine fallstudienbasierte Analyse der Abschlussprüfer- und Investorenperspektive*, Wiesbaden 2017.
- Greiling, Dorothea; Schäfer, Christina; Theuvsen, Ludwig (2019): *Betriebswirtschaftslehre*. In: *Öffentliche Wirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, hrsg. von Holger Mühlenkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden 2019, S. 300 – 338.
- Gronewold, Ulfert; Donle, Manuela (2011): *Organizational Error Climate and Auditor's Predispositions toward Handling Errors*. In: *Behavioral Research in Accounting (BRiA)* 2011, No. 2, S. 69 – 92.
- Groß, Herbert (1999): *Beteiligungscontrolling im Mittelstand: Unternehmensverflechtungen, so wünschenswert sie sein mögen, bewirken Intransparenz und verkomplizieren die Unternehmensführung von der Planung bis zur Unternehmenskontrolle. Die Interpretation der Kennzahlen erfordert hohe Sorgfalt*. In: *Datenverarbeitung – Steuern – Wirtschaft – Recht (DSWR)* 1999, S. 96 – 97.
- Günther, Thomas; Niepel, Mirko (2006): *Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie*. In: *Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung* 2006, S. 323 – 343.
- Haab, Christian (2002): *Die Geschäftsführungsprüfung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz – eine theoretische und empirische Analyse, (unveröffentlichte) Diplomarbeit am Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung (Prof. Dr. Martin Richter) der Universität Potsdam, Potsdam, den 20.05.2002*.
- Hack, Andreas (2005): *Kommunales Beteiligungscontrolling unter der Lupe*. In: *Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF)* 2005, S. 1 – 4.
- Hagen, Jan U. (2017): *Fatale Fehler: Oder warum Organisationen ein Fehlermanagement brauchen*, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg 2017.
- Halek, Heinz Peter (1994): *Chancen-Auditing als besondere Mission der internen Revision*. In: *Der Schweizer Treuhänder* 1994, S. 1040 – 1044.
- Halek, Peter H. (2001): *Kernprozeß Chancenmanagement: Die Zukunftsfähigkeit des Unternehmens sichern*. In: *Zeitschrift Interne Revision (ZIR)* 2001, S. 238 – 242.
- Halek, Peter H. (2004): *Chancenmanagement-Audit: Das unternehmerische Chancenmanagement auf dem Prüfstand*. In: *Zeitschrift Interne Revision (ZIR)* 2004, S. 190 – 195.
- Hambrick, Donald C.; Misangyi, Vilmos F.; Park, Chuljin A. (2015): *The quad model for identifying a corporate director's potential for effective monitoring: Toward a new theory of board sufficiency*. In: *Academy of Management Review* 2015, S. 323 – 344.
- Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen (2015), hrsg. von Land Hessen, Hessischer Städtetag, Hessischer Städte- und Gemeindebund, Hessischer Landkreistag und KPMG, o.O., 2015 (<https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/stadtkaemmerlei/beteiligungsmanagement/publikationen/handbuch-beihilferecht-eu> ; Zugriff am 18.11.2020).
- Harms, Jens (1998): *Organisationswandel und die Beteiligungsprüfung durch Rechnungshöfe*. In: *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden 1998, S. 257 – 283.
- Harms, Jens (2007): *Finanzkontrolle und Wirtschaftsprüfung als Kontrolleure öffentlicher Unternehmen*. In: *Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II*, Festschrift für Peter Eichhorn, hrsg. von Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling, Berlin 2007, S. 685 – 693.
- Harms, Jens (2008a): *Musterkodex als Grundlage für PCGKs der Gebietskörperschaften*. In: *Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft*, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 2008, S. 161 – 163.
- Harms, Jens (2008b): *Kontrolle und Kontrolldefizite öffentlicher Unternehmen: Ein Beitrag zur Public Corporate Governance*. In: *Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, hrsg. von Christina Schäfer und Ludwig Theuvsen, Beiheft der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZöGU) Nr.36/2008, S. 69 – 85.
- Hartmann-Piraudeau, Andrea (2020): *Mediatoren in der Hauptrolle – Mediation verstehen und aktiv steuern*, Wiesbaden 2020.
- Haug, Peter (2008): *Privatisierung kommunaler Leistungen – Erfolgs- und Misserfolgskriterien für die Entstaatlichung kommunaler Leistungen*. In: *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, hrsg. von Reinhold Sackmann, Bernadette Jordan und Maria Reinhold, Wiesbaden 2008, S. 163 – 180.
- Hauschildt, Jürgen (1977): *Entscheidungsziele. Zielbildung in innovativen Entscheidungsprozessen: theoretische Ansätze und empirische Prüfung*, Tübingen 1977.
- Hauschildt, Jürgen (1980): *Zielsysteme*. In: *Handwörterbuch der Organisation*, 2. Aufl., hrsg. von Erich Grochla, Stuttgart 1980, Sp.2419 – 2430.
- Hauschildt, Jürgen; Gemünden, Hans Georg; Grotz-Martin, Silvia; Haidle, Ulf (1983): *Entscheidungen der Geschäftsführung: Typologie, Informationsverhalten, Effizienz*, Tübingen 1983.
- Heidel, Thomas (2012): *Zur Weisungsgebundenheit von Aufsichtsratsmitgliedern bei Beteiligung von Gebietskörperschaften und Alleinaktionären*. In: *NZG Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht* 2012, S. 48 – 54.
- Heinen, Edmund (1976): *Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen: Das Zielsystem der Unternehmung*, 3. Aufl., Wiesbaden 1976.
- Heinen, Edmund (1985): *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre*, 9. Aufl., Wiesbaden 1985.

- Heinrich Böll Stiftung (2021): KommunalWiki: Verwaltungskultur, <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Verwaltungskultur>; Zugriff am 6.3.2021.
- Hengel, Martin (2011): Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabchlusses, Potsdam 2011.
- Heddstück, Michael (2011): Der gute Mensch von Potsdam: Potsdamer Stadtwerkeskandal zieht weite Kreise – Kämmerer Burkhard Exner muss jetzt ausmisten. In: Der Neue Kämmerer, Juli 2011, S. 8.
- Hetrodt, Ewald (2020): Die Unverfrorenen – Wie Politiker unsere Städte als Beute nehmen. Ein Exempel. 3. Aufl., Wiesbaden 2020.
- Hill, Hermann (2012): Bewerten und bewertet werden – Anmerkungen zum Stand der Diskussion und zu Perspektiven ihrer Weiterentwicklung. In: Verwaltung & Management 2012, S. 227 – 238.
- Hill, Hermann (2018a): Empfehlungen für die Verwaltungspraxis in Zeiten von Unsicherheit und Nichtwissen. In: Verwaltung & Management 2018, S. 161 – 166.
- Hill, Hermann (2018b): Agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat. In: Die Öffentliche Verwaltung 2018, S. 497 – 504.
- Hill, Hermann (2020): Bleib innovativ, Verwaltung! In: Verwaltung & Management 2020, S. 155 – 160.
- Hille, Dietmar (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements: Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen, München 2003.
- Hinz, Elmar (2017a): Verwaltungswissenschaften als Managementlehre. In: Regieren in Kommunen: Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen, hrsg. von Elmar Hinz, Wiesbaden 2017, S. 3 – 22.
- Hinz, Elmar (2017b): Auswertung von Zielen und Kennzahlen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In: Regieren in Kommunen: Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen, hrsg. von Elmar Hinz, Wiesbaden 2017, S. 99 – 121.
- Hochreither, Peter (2004): Fehlermanagement im Unternehmen – wie aus Fehlern Umsatz und Gewinn werden, Göttingen 2004.
- Hoffjan, Andreas (2017): Beteiligungscontrolling: Den Konzern Kommune steuern. In: 5. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance: 03. bis 04. April 2017 – Anreizsysteme, Personalmanagement und Vergütung in den Unternehmen der Kommunen, des Bundes und der Länder, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2017, S. 39 – 46.
- Hoffmann, Maike (2010): Untreue und Unternehmensinteresse, erläutert am Beispiel des Schutzes der Interessen von Gläubigern und Arbeitnehmern, Baden-Baden 2010.
- Holler, Franziska; Schuster, Ferdinand; Balz, Jörg (2015): Stadtwerke in der Insolvenz: Der Konzern Kommune in der Krise? In: Public Governance, Winter 2015, S. 6 – 12 (https://publicgovernance.de/media/PG_Winter_2015.pdf ; 19.10.2021).
- Huffmann, Harald (2011): Kommunales Beteiligungsmanagement. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2, hrsg. von Thomas Mann und Günter Püttner, Heidelberg 2011, S. 379 – 408.
- Hustad, Eli; Bechina, Aurilla Aurelie (2012): Exploring the Role of Boundary Spanning in Distributed Networks of Knowledge, in: The Electronic Journal of Knowledge Management, Issue 2/2012, S. 121 – 130.
- IDR Institut der Rechnungsprüfer (2016): „Einheitliche Normen der örtlichen Rechnungsprüfung in Deutschland“, Empfehlung des Instituts der Rechnungsprüfer an die Landesparlamente, Stand 16.11.2016, https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Einheitliche_Normen_vom_16.11.2016.pdf ; Zugriff am 31.3.2021.
- IDR Institut der Rechnungsprüfer (2021): Das moderne Leitbild der kommunalen Rechnungsprüfung, <https://www.idrd.de/idr/idr-leitbild/> ; Zugriff am 11.4.2021.
- IDW PS 401 (2017): Mitteilung besonders wichtiger Prüfungssachverhalte im Bestätigungsvermerk, Stand: 30.11.2017, Düsseldorf 2017.
- IDW PS 450 n.F. (2017): Grundsätze ordnungsmäßiger Erstellung von Prüfungsberichten, Stand: 15.09.2017, Düsseldorf 2017.
- IDW PS 720 (2000): Fragenkatalog zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse nach § 53 HGrG, Stand 14.2.2000, Düsseldorf 2000, abgedruckt in: Hille (2003), S. 254 – 263.
- IDW PS 720 (2010): Berichterstattung über die Erweiterung der Abschlussprüfung nach § 53 HGrG, Stand 9.9.2010, Düsseldorf 2010.
- Innenministerium Brandenburg, Kommunales Prüfungsamt (2021): Vertrag über die Jahresabschlussprüfung von Eigenbetrieben und nach Eigenbetriebsrecht arbeitenden Zweckverbänden (Mustervertrag) (https://mik.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/EigV_Vertrag2009.pdf ; Zugriff am 30.3.2021).
- Innenministerium NRW, Leitstelle Gemeindeprüfung (2001): Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“. Zusammenfassung der Ergebnisse der Leitstelle Gemeindeprüfung und der Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen, Düsseldorf, im September 2001 (<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV13-1094.pdf;jsessionid=A79EA6D19CFEF4F74204F5A7B50DE234> ; Zugriff am 23.3.2021).
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2007): Die Qualifikation von Aufsichtsräten in öffentlichen Unternehmen. In: Public Governance, Winter 2007, S. 6 – 11 (https://publicgovernance.de/media/PG_Winter_2007.pdf ; Zugriff am 16.3.2021).
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2009): Public Corporate Governance Kodices auf dem Prüfstand. In: Public Governance, Winter 2008/2009, S. 6 – 12 (https://publicgovernance.de/media/PG_Winter_2008.pdf ; Zugriff am 15.2.2021).

- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2016a): Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen: Studie zu aktuellen Herausforderungen, konkreten Reformmaßnahmen und Zukunftsperspektiven, Berlin 2016 (https://publicgovernance.de/media/Studie_Zukunft_Kommunen.pdf ; Zugriff am 6.2.2021).
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2016b): Der „Konzern Kommune“ in der Krise? Berlin 2016 (https://publicgovernance.de/media/Studie_Konzern_Kommune.pdf ; Zugriff am 29.5.2020).
- Internationale Grundlagen für die berufliche Praxis der Internen Revision 2017 (2018): Mission, Grundprinzipien, Definitionen, Ethikkodex, Standards, Implementierungsleitlinien, veröffentlicht am 10. Januar 2018 (Version 6.1), Frankfurt am Main (https://www.diiir.de/fileadmin/fachwissen/standards/downloads/IPPF_2017_Standards_Version_6.1_20180110.pdf; Zugriff am 5.4.2021).
- ISA 701 (2016): Communicating Key Audit Matters in the Independent Auditor's Report (effective for audits of financial statements for periods ending on or after December 15, 2016). In: IAASB – International Auditing and Assurance Standards Board®: Handbook of International Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance, and Related Services Pronouncements: 2020 Edition, Vol. I, New York 2021, S. 779 – 801 (<https://www.iaasb.org/publications/2020-handbook-international-quality-control-auditing-review-other-assurance-and-related-services> ; Zugriff am 25.10.2021).
- Jann, Werner (1983): Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“: Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 1983.
- Jann, Werner (2002): Verwaltungskultur: Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung. In: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, hrsg. von Klaus König, Baden-Baden 2002, S. 425 – 447.
- Jann, Werner (2019): Neues Steuerungsmodell. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., hrsg. von Sylvia Veit, Christoph Reichard und Götrik Wewer, Wiesbaden 2019, S. 127 – 138.
- Janning, Hermann (2008): Public Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen? In: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 2008, S. 128 – 134.
- Jenkins, Helmut W. (1989): Die Wirtschaftsprüfer im Konflikt zwischen Prüfung und Beratung: Ursprung, Entwicklung und Probleme, Berlin 1989.
- Jürgenmeyer, Michael (1984): Das Unternehmensinteresse, Heidelberg 1984.
- Jürgens, Ulrich; Lippert, Inge (2005): Kommunikation und Wissen im Aufsichtsrat: Voraussetzungen und Kriterien guter Aufsichtsratsarbeit aus der Perspektive leitender Angestellter, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Discussion papers No. SP III 2005-301, Berlin 2005 (<http://hdl.handle.net/10419/49637>; Zugriff am 27.1.2022).
- Jung, Burkhard (2013): Strategische Steuerung kommunaler Unternehmen in bewegten Zeiten. In: Public Governance, Herbst 2013, S. 4 – 5 (https://publicgovernance.de/media/PG_Herbst_2013.pdf; Zugriff am 27.1.2022).
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2008.
- Karehnke, Helmut (1981): Zur Kontrolle staatlicher Beteiligungsunternehmen. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1981, S. 173 – 177.
- Katz, Alfred (2007): Neue Entwicklungen im Beteiligungsmanagement. In: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Festschrift für Peter Eichhorn, hrsg. von Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling, Berlin 2007, S. 582 – 592.
- Katz, Alfred (2016): Kommunalunternehmen als GmbH (AG): Gestaltung der GmbH/ des Gesellschaftsvertrags im Konflikt mehrerer „Rechtsregime“. In: Gemeindegewirtschaft, Heft 8/2016, S. 370 – 381.
- Katz, Alfred (2017): Kommunale Wirtschaft: Leitfaden für die Praxis, 2. Aufl., Stuttgart 2017.
- Kess, Reingard (2006): Die positive Funktion von Fehlerereignissen: Über die Auffindung und Nutzbarmachung von Fehlerpotentialen, Frankfurt a.M. 2006.
- Kewes, Tanja (2020): Öffentliche Unternehmen erhalten Benimmregeln. In: Handelsblatt vom 15.10.2020, S. 20 – 21 (<https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-musterkodex-mit-benimmregeln-fuer-oeffentliche-unternehmen-war-laengst-ueberfaellig/26277932.html?ticket=ST-906851-dwhjwvbl10-PebxH29ld9-ap1> ; Zugriff am 26.11.2021).
- KGSt®-Bericht Nr. 8/1985: Kommunale Beteiligungen I: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen, Köln 1985.
- KGSt®-Bericht Nr. 9/1985: Kommunale Beteiligungen II: Organisation der Beteiligungsverwaltung, Köln 1985.
- KGSt®-Bericht Nr. 7/1986: Kommunale Beteiligungen III: Verselbständigung kommunaler Einrichtungen? (Entscheidungshilfen), Köln 1986.
- KGSt®-Bericht Nr. 7/1988: Anforderungsprofil für den Organisator, Köln 1988.
- KGSt®-Bericht Nr. 15/1988: Kommunale Beteiligungen V: Prüfung der Beteiligungen, Köln 1988.
- KGSt®-Bericht Nr. 5/1993: Das Neue Steuerungsmodell, Köln 1993.
- KGSt®-Bericht Nr. 15/1994: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, Köln 1994.
- KGSt®-Bericht Nr. 3/2001: Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren, Köln 2001.
- KGSt®-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, Köln 2012.
- KGSt®-Bericht Nr. 5/2013: Das Neue Steuerungsmodell (KSM), Köln 2013.
- KGSt®-Bericht Nr. 15/2014: Kommunalpolitisch steuern mit dem Haushalt: Ziele und Kennzahlen im Haushalt ausweisen, Köln 2014.

- KGSt®-Bericht Nr. 1/2018: Qualitätsmanagement in der kommunalen Rechnungsprüfung: Ein stufenweises Vorgehen – von der Selbstbewertung zum Peer Review, Köln 2018.
- KGSt®-Bericht Nr. 9/2019: Wirkungsorientiert steuern: Eine Umsetzungshilfe für kleine Kommunen, Köln 2019.
- KGSt®-Bericht Nr. 6/2020: Schlüsselkompetenzen in der digitalisierten Arbeitswelt. Teil 1: KGSt®-Schlüsselkompetenzkatalog^{digital}, Köln 2020.
- KGSt®-Bericht Nr. 8/2020: Kulturwandel in der Verwaltungsorganisation: Veränderungen wirksam gestalten, Köln 2020.
- KGSt®-Gutachten Nr. 1/2009: Stellenplan und Stellenbewertung, 7. Aufl., Köln 2009.
- KGSt®-Materialien Nr. 1/2007: Wirkungsziele, Köln 2007.
- Kieserling, André (2019): Luhmann, Niklas (1964): Grenzstellen (in: Luhmann, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, S. 220 – 239). In: Schlüsselwerke der Netzwerkforschung, hrsg. von Boris Holzer und Christian Stegbauer, Wiesbaden 2019, S. 367 – 370.
- Kitay, Jim; Wright, Christopher (2003): Expertise and organizational boundaries: the varying roles of Australian management consultants. In: Asia Pacific Business Review, Spring 2003, S. 21 – 40.
- Klemmt-Nissen, Rainer (2008): Gute Unternehmensführung und öffentliche Verantwortung. In: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 2008, S. 113 – 127.
- Klimke-Stripf, Bettina; Morner, Michèle (2018): Parteiproporz statt Kompetenz? Eine Untersuchung zur Aufsichtsratsbesetzung in öffentlichen Unternehmen und den Einflussmöglichkeiten des städtischen Beteiligungsmanagements. In: Verwaltung & Management 2018, S. 17 – 26.
- Klimke-Stripf, Bettina; Morner, Michèle (2019): Stützrad, Stolperdraht und Strippenzieher: Die Rolle des städtischen Beteiligungsmanagements bei der Aufsichtsratsarbeit in öffentlichen Unternehmen. In: Verwaltung & Management 2019, S. 3 – 13.
- Klimke-Stripf, Bettina; Morner, Michèle (2020): „Wissen ist Macht“ – Nichts wissen macht auch nichts!? Informationsversorgung kommunaler Aufsichtsräte und die Rolle des Beteiligungsmanagements. In: Verwaltung & Management 2020, S. 3 – 14.
- Knecktys, Roger (2015): Führungskultur und spektakuläre Unternehmensbankrotte. In: Wettbewerbsfaktor Unternehmenskultur: Wie Unternehmenskulturen den Erfolg beflügeln oder lähmen, hrsg. von Frank Richter, Stuttgart 2015, S. 49 – 61.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (2009): Privatisierung und modernes kommunales Unternehmensrecht: Eigengesellschaft oder Kommunalunternehmen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts als Gegenbewegung zur Privatisierung. In: Juridica International, Vol. XVI, 2009, S. 22 – 32 (https://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2009_1_22.pdf; Zugriff am 19.3.2021).
- Köhler, Annette G. (2017): Professional Skepticism – ein Konzept auf dem Prüfstand. In: WPK-Magazin 1/2017, S. 31 – 35 (https://www.wpk.de/uploads/tx_templavoila/WPK_Magazin_1-2017.pdf; Zugriff am 31.3.2021)
- Kolbe, Peter (2006): Public Corporate Governance: Grundsätzliche Probleme und Spannungsfelder der Überwachung öffentlicher Unternehmen. In: Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für Christoph Reichard, hrsg. von Kai Birkholz, Christian Maaß, Patrick von Maravic und Patricia Siebart, Universitätsverlag Potsdam 2006, S. 61 – 74.
- Kommunale Betriebe in Deutschland (2003): Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4. Abschlussbericht eines Lehrforschungsprojekts, durchgeführt von einer studentischen Projektgruppe unter der Leitung von Prof. Dr. Thomas Edeling und Prof. Dr. Christoph Reichard (in Zusammenarbeit mit der KGSt und dem Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam), Potsdam 2003.
- Krajewski, Markus; Kraus, Kathrin; Sonder, Nicolas (2019): Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Wirtschaft. In: Öffentliche Wirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Holger Mühlenkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden 2019, S. 205 – 267.
- Krämer, Hans-Jörg (2002): Das Unternehmensinteresse als Verhaltensmaxime der Leitungsorgane einer Aktiengesellschaft im Rahmen der Organhaftung – in Abgrenzung zum Gesellschaftsinteresse und unter Berücksichtigung US-amerikanischer Rechtsprechung und Literatur, Berlin 2002.
- Kramer, Ansgar (2011): Was machen Verwaltungsmanager wirklich? Explorative Ergebnisse eines Lehrforschungsprojekts, hrsg. von Alexander Kroll und John Philipp Siegel, Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management Nr. 10, Potsdam 2011, S. 7 – 22.
- Krause, Tobias Alexander (2015): Erklärungsfaktoren für die Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen: Eine empirische Studie, Diss. Universität Potsdam, Potsdam 2015 (https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/8650/file/krause_diss.pdf; Zugriff am 2.1.2021).
- Kremer, Thomas; Bachmann, Gregor; Lutter, Marcus; Werder, Axel von (2018): Deutscher Corporate Governance Kodex: Kodex-Kommentar, 7. Aufl., München 2018.
- Krönes, Gerhard (1998): Operationalisierung von Zielen öffentlicher Unternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZöGU) 1998, S. 277 – 292.

- Kroll, Alexander/Meier, Anne-Kathrin (2014): Erfahrungen mit Performance-Informationen in der Kommunalverwaltung: Datennutzung, Routinen und Soziale Kognition. In: *Bewerten und Bewertet-Werden – Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung*, hrsg. von Jan Ziekow, Baden-Baden 2014, S. 133 – 148.
- Kubicek, Herbert (2014): Verwaltungstransparenz und Verwaltungskultur: Erfahrungsgestützte Annäherung an ein diffuses Verhältnis am Beispiel der Freien Hansestadt Bremen. In: *Grundmuster der Verwaltungskultur – interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, hrsg. von Klaus König, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow, Baden-Baden 2014, S. 433 – 466.
- Kühl, Stefan (2010a): Die formale Seite der Organisation: Überlegungen zum Konzept der entschiedenen Entscheidungsprämissen, Working Paper 2/2010, Universität Bielefeld 2010 (<https://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/kuehl/pdf/Formale-Seite-Workingpaper-1-25052010-endgultig.pdf> ; Zugriff am 2.3.2021).
- Kühl, Stefan (2010b): Informalität und Organisationskultur: Ein Systematisierungsversuch, Working Paper 3/2010, Universität Bielefeld 2010 (<https://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/kuehl/pdf/Informalitat-und-Organisationskultur-Workingpaper-01062010.pdf> ; Zugriff am 4.3.2021).
- Kühl, Stefan (2020): *Organisationen – Eine sehr kurze Einführung*, 2. Aufl., Wiesbaden 2020.
- Kühl, Stefan; Schnelle, Thomas (2009): Führen ohne Hierarchie: Macht, Vertrauen und Verständigung im Prozess des Lateralen Führens. In: *Organisationsentwicklung*, Nr.2/2009, S. 51 – 60.
- Kurz, Katharina (2014): *Der Kunsthändler als Intermediär – Eine institutionenökonomische Analyse von Markt und Marktteilnehmern*, Frankfurt a.M. u. a. 2014.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020a): Grundwerk 2021: Grundsätze zur Jahresabschlussprüfung von kommunalen Wirtschaftsbetrieben nach Abschnitt III KPG und von Betrieben mit Beteiligung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, GZ: 21-13.0223-11-38901/2020, Stand 18. Dezember 2020 (https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Rundschreiben%20an%20Wirtschaftspr%C3%BCfer/2020_02_Grundwerk_2021.pdf ; Zugriff am 5.4.2021).
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020b): Rundschreiben 1/2020: Jahresabschlussprüfungen kommunaler Wirtschaftsbetriebe nach Abschnitt III Kommunalprüfungsgesetz (KPG M-V) sowie von Unternehmen mit Beteiligung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, GZ: 21-13.0222-14-38902/2020, Schwerin, 18. Dezember 2020 (https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Rundschreiben%20an%20Wirtschaftspr%C3%BCfer/2020_01_Rundschreiben_1_2020.pdf ; Zugriff am 5.4.2021).
- Lasar, Andreas; Buchholz, Gabriele; Bußmann, Christoph; Kröner, Jörn (2014): Konzernsteuerung in Kommunen – Entwicklungsstand, Probleme, Empfehlungen. In: *Verwaltung & Management* 2014, S. 248 – 260.
- Lentfer, Thies (2005): *Einflüsse der Internationalen Corporate Governance-Diskussion auf die Überwachung der Geschäftsführung: Eine kritische Analyse des Deutschen Aufsichtsratssystems*, Wiesbaden 2005.
- Lentfer, Thies (2008): Evaluation des Aufsichtsrats. In: *Corporate Governance und Interne Revision*, hrsg. von Carl-Christian Freidank und Volker H. Peemöller, Berlin 2008, S. 693 – 709.
- Libbe, Jens (2012): Rekommunalisierung – empirische Belege und Einordnung in den ökonomischen und rechtlichen Bezugsrahmen. In: *Verwaltung & Management* 2012, S. 21 – 33.
- Lingnau, Volker; Willenbacher, Patrick (2014): Leitmaximen legitimer Unternehmensführung: Die Bedeutung von Unternehmensinteresse, Unternehmenszielen und Unternehmenszweck, Beiträge zur Controlling-Forschung No. 25, Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl für Unternehmensrechnung und Controlling, Kaiserslautern 2014 (<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/100265/1/792921062.pdf> ; Zugriff am 16.2.2021).
- Linhas, Ramon (2006): *Der Konzern Stadt – Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligten*, KWI-Arbeitshefte Nr. 11, Potsdam 2006 (https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1416/file/kwi_ah_11.pdf ; Zugriff am 7.11.2021).
- Lippold, Dirk (2016): *Organisationsstrukturen von Stabsfunktionen – Ein Überblick*, Wiesbaden 2016.
- Luhmann, Niklas (1999): *Funktionen und Folgen formaler Organisation – Mit einem Epilog 1994*, 5. Aufl., Berlin 1999 (1. Aufl. 1964).
- Luhmann, Niklas (2000): *Organisation und Entscheiden*, Opladen/Wiesbaden 2000.
- Lutter, Marcus (1995): Professionalisierung der Aufsichtsräte. In: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 1995, S. 1133 – 1134.
- Lutter, Marcus (2006): *Information und Vertraulichkeit im Aufsichtsrat*, 3. Aufl., Köln/Berlin/München 2006.
- Lutter, Marcus (2009): Professionalisierung des Aufsichtsrats. In: *Der Betrieb* 2009, S. 775 – 779.
- Lutter, Marcus (2011): Professionalisierung des Aufsichtsrats. In: *Corporate Governance nach der Finanz- und Wirtschaftskrise*, hrsg. von Christoph Allmendinger, Friederike Dorn, Thomas Lang, Stephanie Lumpf und Felix Steffek, Tübingen 2011, S. 139 – 152 (mit einem Diskussionsbericht von Meiko Dillmann, S. 153 – 159).
- Maas, Ulrich (2018): Ohne Ziele kein richtiger Weg. In: *Public Governance*, Herbst 2018, S. 3 (https://publicgovernance.de/media/Public_Governance_Herbst_2018_Zielsteuerung_oeffentlicher_Unternehmen.pdf; Zugriff am 27.1.2022).
- Machura, Stefan (1993b): *Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen*, Wiesbaden 1993.
- Machura, Stefan (1994): Kontrolle öffentlicher Unternehmen durch eine mehrdimensionale Strategie. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZöGU)* 1994, S. 156 – 178.

- Macsenaere, Michael (o.J.): Das Messen von Wirkungen – einführender Vortrag, IKJ – Institut für Kinder- und Jugendhilfe, Universität Mainz, Universität Köln, o.O., o.J. (Vortragsfolien) (https://www.agj.de/fileadmin/user_upload/shared/AGJ_Berlin_26_6_Macsenaere_Folien.pdf ; Zugriff am 8.2.2021).
- Mag, Wolfgang (1988): Was ist ökonomisches Denken? In: Die Betriebswirtschaft 1988, S. 761 – 776.
- McNulty, Terry; Stewart, Abigail (2015): Developing the Governance Space: A Study of the Role and Potential of the Company Secretary in and around the Board of Directors. In: Organization Studies 2015, S. 513 – 535.
- Mediation und Konfliktmanagement (2017), 2. Aufl., hrsg. von Thomans Trenczek, Detlev Berning, Christina Lenz und Hans-Dieter Will, Baden-Baden 2017.
- Metten, Michael (2010): Corporate Governance – Eine aktienrechtliche und institutionenökonomische Analyse der Leitungsmaxime von Aktiengesellschaften, Wiesbaden 2010.
- Meyer-Abich, Jann (2014): Diskussionsbeitrag. In: Bewerten und Bewertet-Werden: Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung, hrsg. von Jan Ziekow, Baden-Baden 2014, S. 189 – 193.
- Michl, Thomas (2018): Das agile Manifest – eine Einführung. In: Agile Verwaltung – Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann, hrsg. von Martin Bartonitz, Veronika Lévesque, Thomas Michl, Wolf Steinbrecher, Cornelia Vonhof und Ludger Wagner, Berlin 2018, S. 3 – 13.
- Ministerium des Innern und für Kommunales (Brandenburg) (2019): Rundschreiben in kommunalen Angelegenheiten zur Anwendung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene vom 15.10.2018, Potsdam, den 21. März 2019, http://www.kf-land-brandenburg.de/dokumente/2019/Rundschreiben_-_Anwendungshinweise_zum_Gesetz_zur_Weiterentwicklung_der_gemeindlichen_Ebene.pdf ; Zugriff am 27.11.2021.
- Morner, Michèle (2019): Panel: Kooperatives Beteiligungsmanagement – Wege der Zusammenarbeit und Synergien im Konzern. In: 7. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2019, S. 37 – 45.
- Morner, Michèle; Jansen, Till; Reuter, Janina; Jünger, Christian; Barth, Sebastian (2012): Aufsichtspraxis in Deutschland – Empirische Ergebnisse und Erkenntnisse. In: Der Aufsichtsrat 2012, S. 98 – 100.
- Motel, Jens/Richter, Martin (2016): Risikomanagement in einer Bundesbehörde. In: Verwaltung & Management 2016, S. 73 – 82.
- Mühlenkamp, Holger (2019): Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen. In: Öffentliche Wirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Holger Mühlenkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden 2019, S. 339 – 384.
- Mühlenkamp, Holger; Schulz-Nieswandt, Frank (2008): Öffentlicher Auftrag und Public Corporate Governance. In: Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, hrsg. von Christina Schäfer und Ludwig Theuvsen, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 36, Baden-Baden 2008, S. 26 – 44.
- Müller-Marqués Berger, Thomas; Srocke, Isabell (2005): Evaluation des Aufsichtsrats als Instrument des Beteiligungscontrollings von Gebietskörperschaften. In: Public Corporate Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Rudolf X. Ruter, Karin Sahr und Georg Graf Waldersee, Wiesbaden 2005, S. 131 – 145.
- Müller-Prothmann, Hans (1994): Betätigungsprüfung: „Ein heißes Eisen“! – Umgang mit kommunalen Beteiligungen. In: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 1994, S. 83 – 87.
- Musil, Andreas (2004): Das Bundesverfassungsgericht und die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2004, S. 116 – 120.
- Nelson, Mark W. (2009): A Model and Literature Review of Professional Skepticism in Auditing. In: Auditing, Nov. 2009, S. 1 – 34.
- Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen (2016): Handreichung für Kommunen, 7. Aufl., hrsg. vom Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, im Oktober 2016 (https://www.mhkbw.nrw/sites/default/files/media/document/file/nkf_handreichung7.pdf; Zugriff am 26.1.2021).
- Oebbecke, Janbernd (2012): Rechtliche Vorgaben für die Führung kommunaler Gesellschaften. In: Handbuch Kommunale Unternehmen, 3. Aufl., hrsg. von Werner Hoppe, Michael Uechtrin und Hans-Joachim Reck, Köln 2012, S. 243 – 268.
- Orth, Christian (2013): Wie effizient arbeitet der Aufsichtsrat? In: Der unabhängige Finanzexperte im Aufsichtsrat: Überwachungstätigkeit, Qualifikation, Besetzung, Vergütung, Haftung, hrsg. von Christian Orth, Rudolf X. Ruter und Bernd Schichold, Stuttgart 2013, S. 263 – 278.
- Otto, Raimund et al./BBVL – Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH (2002): Beteiligungsmanagement in Kommunen, Stuttgart 2002.
- o.V. (2006): Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats, in: Public Governance, Frühjahr 2006, S. 1 – 19 (https://publicgovernance.de/media/PG_Fruerjahr_2006.pdf; Zugriff am 27.1.2022).
- o.V. (2014): Der Wert der Unternehmenskultur. In: Zeitschrift Corporate Governance (ZCG) 2014, S. 67.
- OVG Lüneburg (Niedersächsisches OVG) (2020): Beschluss vom 10.7.2020 – 10 ME 137/20 (<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc.id=MWRE200002739&st=ent&doctype=juris-r&showdoccase=1¶mfromHL=true#focuspoint> ; Zugriff am 6.12.2020).

- Papenfuß, Ulf (2013): Verantwortungsvolle Steuerung, Überwachung und Leitung von und in öffentlichen Unternehmen: Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden 2013.
- Papenfuß, Ulf (2019): Vergleichsstudie zu Personaleinsatz im öffentlichen Teilnehmungsmanagement – Anforderungen und praktische Umsetzung. In: 7. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2019, S. 75 – 99.
- Papenfuß, Ulf; Auenacker, Marcel (2011): Organisationsmodelle und Personaleinsatz im öffentlichen Teilnehmungsmanagement – Eine Analyse auf Grundlage von Experteninterviews in 75 deutschen Großstädten. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen (ZöGU) 2011, S. 25 – 50.
- Papenfuß, Ulf; Maier, Severin; Keppeler, Florian (2019): PeB-Studie 2019: Personaleinsatz und Organisationsmodelle im öffentlichen Teilnehmungsmanagement – Studie für Deloitte vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen, Friedrichshafen 2019 (https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/public-sector/Studie_Oeffentliches_Beteiligungsmanagement_Deloitte_Deutschland.pdf ; Zugriff am 24.1.2021).
- Papenfuß, Ulf; Schaefer, Christina (2017): Teilnehmungsmanagement und Public Corporate Governance: Grundverhältnisse und Reformperspektiven. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZöGU) 2017, S. 131 – 151.
- Papenfuß, Ulf; Schmidt, Christian Arno (2013): Offenlegungskultur und Gesetzeskonformität öffentlicher Unternehmen – Eine repräsentative Analyse für 17 Branchen und 20 Großstädte. In: Der Betrieb 2013, S. 1857 – 1864.
- Papenfuß, Ulf; Steinhauer, Lars (2019): Relevanz öffentlicher Unternehmen für Public Policy und Public Management im internationalen Vergleich – Ein empirischer Überblick. In: Öffentliche Wirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Holger Mühlenkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden 2019, S. 192 – 202.
- Papenfuß, Ulf; Wagner-Krechlok, Kristin (2021): Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards. In: dms – der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Vol. 15, Heft 1/2022, S. 1 – 33, online first: <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.01> (<https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/37701/32045>; Zugriff am 4.10.2021).
- Papenfuß, Ulf; Werner-Schmolling, Nicolas; Wolff, Michael (2016): Effizienzprüfung bei öffentlichen Unternehmen: Befunde und Empfehlungen. In: Der Aufsichtsrat, Heft 7-8/2016, S. 105 – 107.
- Peemöller, Volker H.; Krehl, Harald; Hofmann, Stefan; Lack, Jana (2020): Bilanzskandale: Delikte und Gegenmaßnahmen, 3. Aufl., Berlin 2020.
- Pesendorfer, Bernhard (1996): Konflikt-Management als angewandte Dialektik. In: Kommunikations- und Verhaltenstrainings, 2. Aufl., hrsg. von Bärbel Voss, Göttingen 1996, S. 164 – 183.
- Pidun, Ulrich; Roos, Alexander; Stange, Sebastian; Wolff, Michael (2019): Was erfolgreiche Aufsichtsräte tatsächlich anders machen. O.O, 2019 (<https://image-src.bcg.com/Images/Was-erfolgreiche-Aufsichtsräte-tcm9-231543.pdf> ; Zugriff am 8.4.2021).
- Piesold, Ralf-Rainer (2018): Kommunales Teilnehmungsmanagement und -controlling, Berlin/Boston 2018.
- Plazek, Michael (2018): Digitalisierung: Herausforderung für öffentliche Unternehmen und ihre Aufsichtsräte. In: Public Governance, Sommer 2018, S. 19 – 21 (https://publicgovernance.de/media/Public_Governance_Sommer_2018_Die_Digitalisierung_der_oeffentlichen_Hand.pdf ; Zugriff am 19.10.2021).
- Plazek, Michael; Schuster, Ferdinand (2015): Wirkungsorientierung im staatlichen Handeln. In: Public Governance, Winter 2015, S. 21 – 24 (https://publicgovernance.de/media/PG_Winter_2015.pdf ; Zugriff am 18.10.2021).
- Plazek, Michael; Schuster, Ferdinand (2017): Kompetenzprofil für öffentliche Aufsichtsräte – die Mischung macht's. In: Public Governance, Sommer 2017, S. 13 (https://publicgovernance.de/media/Public%20Governance_Sommer2017_Vernetzte%20Sicherheit.pdf ; Zugriff am 16.3.2021).
- Plazek, Michael; Schuster, Ferdinand (2018): Zielsteuerung öffentlicher Unternehmen – Anspruch und Wirklichkeit. In: Public Governance, Herbst 2018, S. 6 – 11 (https://publicgovernance.de/media/Public_Governance_Herbst_2018_Zielsteuerung_oeffentlicher_Unternehmen.pdf ; Zugriff am 7.12.2018).
- Plazek, Michael; Schuster, Ferdinand; Papenfuß, Ulf; Schmidt, Christian Arno (2021): Wirksame Teilnehmungssteuerung mit einem Public Corporate Governance Kodex: Sieben Empfehlungen für die Steuerung von Teilnehmungen der öffentlichen Hand und welche Rolle ein PCGK hierbei spielen kann, Berlin 2021 (https://publicgovernance.de/media/Wirksame_Beteiligungssteuerung_PCGK.pdf ; Zugriff am 2.11.2021).
- Plazek, Michael; Schuster, Ferdinand; Teich, Jana (2017): Kontrolleur oder Mitgestalter? Zur Rolle des Aufsichtsrats bei der Unternehmensstrategie. In: Public Governance, Herbst/Winter 2017, S. 23 – 25 (https://publicgovernance.de/media/PG_Herbst_Winter_2017_Digitale%20Verwaltung_Behoerden_unter_Handlungsdruck.pdf ; Zugriff am 16.3.2021).
- Plazek, Michael; Schuster, Ferdinand; Trousil, Thomas (2019): Grundsätze guter Unternehmens- und Teilnehmungs-führung – Das Beispiel Thüringen. In: Public Governance, Frühjahr 2019, S. 6 – 11 (https://publicgovernance.de/media/PG_Fruerjahr_2019_Grundsätze_guter_Unternehmens-_und_Beteiligungs-fuehrung.pdf ; Zugriff am 1.2.2021).

- Potthoff, Erich (1994): Aufgabenorientierte Überwachung öffentlicher Unternehmen durch Aufsichtsräte. In: Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft, Gedenkschrift für Theo Thiemeyer, hrsg. von Peter Eichhorn und Werner Wilhelm Engelhardt, Baden-Baden 1994, S. 311 – 324.
- Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2017): Kommunalbericht 2017, 30. Zusammenfassender Bericht, Hessischer Landtag, Drucksache 19/5336, ausgegeben am 28. November 2017 (<https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/content-downloads/Kommunalbericht%202017.pdf> ; Zugriff am 4.12.2017)
- Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2018): Kommunalbericht 2018, Hessischer Landtag: Drucksache 19/6812, ausgegeben am 13. Dezember 2018 (<https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Kommunalbericht%202018.pdf> ; Zugriff am 3.4.2021).
- Prangenberg, Arno; Sollanek, Achim (2010): Die Beauftragung des Abschlussprüfers durch den Aufsichtsrat, 4. Aufl., Hans-Böckler-Stiftung: Arbeitshilfe für Aufsichtsräte 12, Düsseldorf, August 2010 (https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=5945 ; Zugriff am 13.3.2021).
- Proeller, Isabella (2006): Wirkungsorientierung – Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung. In: Public Management: Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Kai Birkholz, Christian Maaß, Patrick von Maravic und Patricia Siebart, Potsdam 2006, S. 153 – 169.
- Proeller, Isabella (2007): Umsetzung und Anwendung von Performance Measurement in der Schweiz. In: Controlling und Performancemanagement im öffentlichen Sektor, Festschrift für Dietrich Budäus, hrsg. von Martin Brüggemeier, Reinbert Schauer und Kuno Schedler, Berlin 2007, S. 43 – 50.
- Proeller, Isabella; Krause, Tobias (2016 (?)): Führungskräftebefragung bei öffentlichen Unternehmen: „Kommunale Beteiligungssteuerung“ – Zusammenfassender Bericht, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, Universität Potsdam (ca) 2016.
- Proksch, Stephan (2018): Mediation: Die Kunst der professionellen Konfliktlösung, Wiesbaden 2018.
- Prüfung der Wirkungsorientierung (2016): Bekannte Praxis und neue Wege vom Verwalten zum Bewirken, ausgearbeitet von der Arbeitsgruppe „Prüfung der Wirkungsorientierung“, hrsg. vom Institut für Interne Revision Österreich, Wien 2016.
- PwC (2020): Der Prüfungsausschuss: Best Practices einer effizienten Überwachung, 5. Aufl., Frankfurt a.M., Febr. 2020 (<https://store.pwc.de/de/pdf/2020/february/der-pruefungsausschuss> ; Zugriff am 11.5.2021).
- Rabe, Christine Susanne; Wode, Martin (2020): Mediation: Grundlagen, Methoden, rechtlicher Rahmen, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg 2020.
- Rackwitz, Maïke; Raffer, Christian (2020): Shifts in local government's corporatization intensity. Evidence from German cities. 2. November 2020 (Manuskript, noch unveröffentlicht).
- Raphael, Detlef (2019): Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligungssteuerung. In: 7. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2019, S. 27 – 34.
- Rapp, Marc Steffen; Sick, Sebastian; Wolff, Michael (2013): Die Praxis der Effizienzprüfung des Aufsichtsrats. In: Der Aufsichtsrat, Heft 12/ 2013, S. 177 – 179.
- Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2016): Jahresbericht 2016 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014, Hamburg, den 7. Januar 2016 (<https://www.hamburg.de/contentblob/5038644/3bd40d7729b400d19e5fac2a8f09c8b/data/jahresbericht-2016.pdf> ; Zugriff am 29.11.2021).
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2018): Kommunalbericht 2018, Speyer, den 20.6.2018.
- Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2002): Deutscher Corporate Governance Kodex (in der Fassung vom 26. Februar 2002), Düsseldorf, den 26.2.2002 (<https://www.dcgk.de/de/kodex/archiv.html> ; Zugriff am 22.3.2021). zitiert als: DCGK (2002)
- Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2019a): Deutscher Corporate Governance Kodex (in der Fassung vom 16. Dezember 2019 mit Beschlüssen aus der Plenarsitzung vom 16. Dezember), Frankfurt a.M. am 16.12.2019 (https://www.dcgk.de/files/dcgk/usercontent/de/download/kodex/191216_Deutscher_Corporate_Governance_Kodex.pdf ; Zugriff am 17.2.2021). zitiert als: DCGK (2019a)
- Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2019b): Begründung des Deutschen Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 16. Dezember 2019, Frankfurt a.M. am 16.12.2019 (https://www.dcgk.de/files/dcgk/usercontent/de/download/kodex/191216_Begruendung_DCGK.pdf ; Zugriff am 17.2.2021). zitiert als: DCGK (2019b)
- Reichard, Christoph (2007a): Die Stadt als Konzern: „Corporatization“ als Fortführung des NSM? In: Bogumil, Jörg u.a.: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung: Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Berlin 2007, S. 55 – 64.
- Reichard, Christoph (2007b): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement. In: Controlling und Performancemanagement im öffentlichen Sektor, Festschrift für Dietrich Budäus, hrsg. von Martin Brüggemeier, Reinbert Schauer und Kuno Schedler, Berlin 2007, S. 3 – 12.
- Reichard, Christoph (2007c): Kommunale Unternehmen zwischen Marktdynamik und öffentlichem Auftrag. In: Stadt-Werke, hrsg. von Michael Schöneich, Frankfurt a.M. u. a. 2007, S. 65 – 80.

- Reichard, Christoph (2008a): Public Corporate Governance im Spannungsfeld zwischen Eigentümern und Management öffentlicher Unternehmen. In: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 2008, S. 135 – 140.
- Reichard, Christoph (2008b): PCGKs lassen nur begrenzten Nutzen erwarten. In: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 2008, S. 159 – 160.
- Reichard, Christoph; Röber, Manfred (2011): Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., hrsg. von Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Götztrik Wewer, Wiesbaden 2011, S. 168 – 176.
- Reichard, Christoph; Röber, Manfred (2012): Ausbildung der Staatsdiener von morgen: Bestandsaufnahme – Reformtendenzen – Perspektiven, Berlin 2012.
- Reichard, Christoph; Röber, Manfred (2019): Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., hrsg. von Sylvia Veit, Christoph Reichard und Götztrik Wewer, Wiesbaden 2019, S. 263 – 274.
- Reiner, Günter (2011): Shareholder Value und Nachhaltigkeit: Zur obersten Leitungsmaxime des Vorstands. In: Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 2011, S. 443 – 475.
- Reinmuth, Marcus (2006): Vertrauen schaffen durch glaubwürdige Unternehmenskommunikation: Von Geschäftsberichten und den Möglichkeiten und Grenzen einer angemessenen Sprache, Diss. Universität Düsseldorf, im Juli 2006.
- Reitmeyer, Thorsten (2000): Qualität von Entscheidungsprozessen der Geschäftsleitung: Eine empirische Untersuchung mittelständischer Unternehmen, Wiesbaden 2000.
- Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge (2012), hrsg. von Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Lydia Hajasch, Potsdam 2012.
- Richter, Frank (2015): Die Unternehmenskultur als kritischer Erfolgsfaktor – Erfindung oder Wirklichkeit. In: Wettbewerbsfaktor Unternehmenskultur: Wie Unternehmenskulturen den Erfolg beflügeln oder lähmen, hrsg. von Frank Richter, Stuttgart 2015, S. 3 – 23.
- Richter, Martin (1975): Die Sicherung der aktienrechtlichen Publizität durch ein Aktienamt, Köln u. a. 1975.
- Richter, Martin (1999): Der Prüfer als Veränderer („change agent“) – eine abwegige Forderung aus dem Elfenbeinturm der Wissenschaft oder ein notwendiges Leitbild für Prüfer und Prüfungsorgane in der öffentlichen Verwaltung? In: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, Festschrift für Peter Eichhorn, hrsg. von Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling, Berlin 1999, S. 351 – 367.
- Richter, Martin (2005): Abschlussprüfungen als Vertrauensgüter – Konsequenzen für die Regulierung des Berufsstandes der Wirtschaftsprüfer. In: Reformbedarf bei der Abschlussprüfung – Umstrittene Rückstellungen, hrsg. von Otto A. Altenburger, Wien 2005, S. 35 – 71.
- Richter, Martin (2011): Risikoorientierte Jahresplanung der Tätigkeit einer Internen Revision: eine Fallstudie am Beispiel einer fiktiven Behörde, Potsdam, im Juni 2011.
- Richter, Martin (2013): Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung – Gutachten zur Bewertung der Beamtenstellen in der kommunalen Rechnungsprüfung, Potsdam, 30. Juni 2013 (http://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Gutachten/Stellenplangutachten_2013_06_30.pdf ; Zugriff am 23.11.2020).
- Richter, Martin (2014): Vollkonsolidierung des kommunalen Gesamtabschlusses – eine zweckmäßige Lösung? In: Verwaltung & Management 2014, S. 135 – 141.
- Richter, Peter (2007): Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft: Eine vergleichende Ost-West-Analyse, Berlin 2007.
- Riechers, Arndt (1996): Das „Unternehmen an sich“ – Die Entwicklung eines Begriffes in der Aktienrechtsdiskussion des 20. Jahrhunderts, Tübingen 1996.
- Rinker, Carola (2019): Hauptberuf Aufsichtsrat? Es werden mehr Berufsaufsichtsräte erwartet. Blog vom 13.2.2019 (<https://www.nwb-experten-blog.de/hauptberuf-aufsichtsrat-es-werden-mehr-berufsaufsichtsrate-erwartet/>; Zugriff am 24.3.2021).
- Ritz, Adrian; Thom, Norbert (2019): Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen, 6. Aufl., Wiesbaden 2019.
- Röber, Manfred (2012): Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven. In: Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, hrsg. von Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Lydia Hajasch, Potsdam 2012, S. 81 – 98.
- Ruhwedel, Peter; Epstein, Rolf (2003): Eine empirische Analyse der Strukturen und Prozesse in den Aufsichtsräten deutscher Aktiengesellschaften. In: Betriebs-Berater 2003, S. 161 – 166.
- Rüttinger, Bruno; Sauer, Jürgen (2016): Konflikt und Konfliktlösen: Kritische Situationen erkennen und bewältigen, 3. Aufl., Wiesbaden 2016.
- Ruppert, Matthias; Wolff, Michael (2019): Die Selbstevaluierung des Aufsichtsrats: Strukturelle und inhaltliche Anforderungen an eine effektive Selbstbeurteilung. In: Der Aufsichtsrat 2019, S. 178 – 179.
- Ruter, Rudolf X. (2013): Berufsverband für Finanzexperten. In: Der unabhängige Finanzexperte im Aufsichtsrat: Überwachungstätigkeit, Qualifikation, Besetzung, Vergütung, Haftung, hrsg. von Christian Orth, Rudolf X. Ruter und Bernd Schichold, Stuttgart 2013, S. 305 – 321.
- Sack, Detlef (2019): Vom Staat zum Markt: Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive, Wiesbaden 2019.

- Sackmann, Sonja (2015): Lässt sich Unternehmenskultur messen – und wenn ja, wie? In: Wettbewerbsfaktor Unternehmenskultur: Wie Unternehmenskulturen den Erfolg beflügeln oder lähmen, hrsg. von Frank Richter, Stuttgart 2015, S. 123 – 139.
- Sackmann, Sonja (2017): Unternehmenskultur: Erkennen – Entwickeln – Verändern. Erfolgreich durch kulturbewusstes Management, 2. Aufl., Wiesbaden 2017.
- Sackmann, Sonja. A.; Bertelsmann Stiftung (2004): Erfolgsfaktor Unternehmenskultur: Mit kulturbewusstem Management Unternehmensziele erreichen und Identifikation schaffen – 6 Best Practice-Beispiele, Wiesbaden 2004.
- 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, Leipzig, Juli 1999 (<https://www.rechnungshof.sachsen.de/ba991014.pdf> ; Zugriff am 5.11.2021).
- Sächsischer Rechnungshof (2003): Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen: Beratende Äußerung vom 24. Februar 2003, Leipzig 2003 (<https://www.rechnungshof.sachsen.de/ba030307.pdf> ; Zugriff am 16.3.2021).
- Sächsischer Rechnungshof (2010): Jahresbericht 2010, Leipzig, den 21. September 2010.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003): Leitfaden: Qualifikation, Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen, vom 8. August 2003. In: Sächsisches Amtsblatt Nr. 35 vom 28. August 2003, S. 809 – 815 ([https://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Anlage_3\(1\).pdf](https://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Anlage_3(1).pdf) ; Zugriff am 16.3.2021).
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014): Leitfaden: Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich, Dresden, November 2014 (http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Leitfaden_Beteiligungsmanagement.pdf ; Zugriff am 6.4.2017).
- Salm, Eberhard (1986): Das Unternehmensinteresse – ein Beitrag zur Auseinandersetzung um den Begriff, Diss. Tübingen 1986.
- Salzmann, Dieter (2005): Cottbuser Stadtwerke angeschlagen. In: Die Welt vom 19.11.2005, <https://www.welt.de/print-welt/article179138/Cottbuser-Stadtwerke-angeschlagen.html> ; Zugriff am 25.11.2021.
- Schäfer, Michael; Otto, Sven-Joachim (2016): Das kommunale Nagelstudio: Die populärsten Irrtümer zu Stadtwerke & Co., Wiesbaden 2016.
- Schäfer, Ute (2008): Die komparativen Besonderheiten des Leipziger Corporate Governance Kodex für eine zielführende und wirkungsvolle Beteiligungssteuerung und Unternehmensführung. In: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 2008, S. 83 – 96.
- Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell – Fallbeispiel Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1995.
- Schedler, Kuno; Müller, Roland; Sonderegger, Roger W. (2016): Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen: Public Corporate Governance für die Praxis, 3. Aufl., Bern 2016.
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011): New Public Management, 5. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2011.
- Scheider, Lars (2014): Organisationsmodelle und Personaleinsatz im Beteiligungsmanagement: Aktuelle Umstrukturierungsmaßnahmen. In: 2. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2014, S. 51 – 56.
- Scheider, Lars (2017a): Webbasierte Effizienzprüfung von Aufsichtsratsgremien der Stadt Frankfurt a.M.: Systematische Selbstevaluierung mit interaktiven Schulungstool. In: Compliance-Berater 2017, S. 422 – 424.
- Scheider, Lars (2017b): Die Aufsicht ohne Aufsicht: Das vergessene Organ Gesellschafterversammlung. In: Behörden Spiegel, Dezember 2017, S. 21.
- Scheider, Lars (2017c): Steuerung im Wirtschaftszyklus: Quartals-Reporting, Jahresabschluss und strukturierte Wirtschaftsplananalyse. In: Behörden Spiegel, Juni 2017, S. 21.
- Scheider, Lars (2017d): Change Management in der Beteiligungsverwaltung – Vom passiven Verwalten zum aktiven Steuern. In: Board, Zeitschrift für Aufsichtsräte in Deutschland, Heft 3 / 2017, S. 141 – 143.
- Scheider, Lars (2017e): Das Radar der Beteiligungsverwaltung: ein Aktives Risikomanagement. In: Public Governance, Sommer 2017, S. 18 – 20 (https://public-governance.de/media/Public%20Governance_Sommer2017_Vernetzte%20Sicherheit.pdf ; Zugriff am 16.3.2021).
- Scheider, Lars (2018a): Aktives Steuern statt passives Verhalten: Change Management in der Beteiligungsverwaltung am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M. In: Behörden Spiegel, Febr. 2018, S. 20.
- Scheider, Lars (2018b): Das Beteiligungsmanagement im Wandel – ein Blick auf die Praxis. In: Public Governance, Herbst 2018, S. 12 – 14 (https://publicgovernance.de/media/Public_Governance_Herbst_2018_Zielsteuerung_oeffentlicher_Unternehmen.pdf ; Zugriff am 27.1.2022).
- Scheider, Lars (2018c): Das vergessene Organ: Warum es ohne ein effizientes Beteiligungsmanagement nicht geht. In: Behörden Spiegel, Jan. 2018.
- Scheider, Lars (2019a): Selbstevaluation von kommunalen Aufsichtsratsgremien: Ein Praxisbericht. In: BOARD, Zeitschrift für Aufsichtsräte in Deutschland, Heft 6 / 2019, S. 242 – 246.
- Scheider, Lars (2019b): Frankfurter Prüfungsstandard: Transparenz bei der Jahresabschlussprüfung betrauter Beteiligungsunternehmen. In: Behörden Spiegel, März 2019.
- Scheider, Lars (2019c): Integration von Datenbankssoftware in das Beteiligungsmanagement. In: BOARD, Zeitschrift für Aufsichtsräte in Deutschland, Heft 5 / 2019, S. 198 – 201.

- Scheider, Lars (2020a): Der kommunale Aufsichtsrat in der Wechselwirkung zum Anteilseigner Stadt. In: BOARD, Zeitschrift für Aufsichtsräte in Deutschland, Heft 4/2020, S. 164 – 167.
- Scheider, Lars (2020b): Auf dem Weg zur Königsdisziplin: Operatives und strategisches Teilnehmungscontrolling in der Praxis. In: Behörden-Spiegel, Mai 2020.
- Scheider, Lars (2021a): Das Risikomanagementsystem des kommunalen Konzernverbundes in der Zeitenwende der globalen COVID19-Pandemie. In: BOARD, Zeitschrift für Aufsichtsräte in Deutschland, Heft 1/2021, S. 32 – 35.
- Scheider, Lars (2021b): Unbezahlbare Luxus oder Pflichtaufgabe? In: Behörden Spiegel, Jan. 2021, S. 21.
- Scheider, Lars (2021c): Die Digitalisierung der Gremienarbeit im Aufsichtsrat. In: KGSt-Journal Nr. 8/2021, S. 24.
- Scheider, Lars (2021d): Teilnehmungsmanagement 4.0: Digitalisierung des Konzernverbunds Frankfurt am Main. In: Behörden Spiegel, März 2021.
- Scheider, Lars (2021e): Die Professionalisierung des kommunalen Teilnehmungsmanagements. In: KGSt-Journal Nr. 5/2021, S. 22 – 23.
- Scheider, Lars (2021f): Herausforderungen des Teilnehmungsmanagements in Zeiten globaler (Finanz-)Krisen – Teure Kür oder Pflicht. In: KGSt-Sonderjournal Nr. 1/2021, S. 48.
- Scheider, Lars; Papenfuß Ulf (2017): Gestalten statt verwalten – Praxis trifft Wissenschaft: Lars Scheider und Ulf Papenfuß über ein professionelles Teilnehmungsmanagement. In: Der Neue Kämmerer, Sept. 2017, S. 12.
- Schein, Edgar H. (1995): Unternehmenskultur: Ein Handbuch für Führungskräfte, Frankfurt/New York 1995.
- Scheller, Kay (2018): Logbuch mit Lücken. In: Public Governance, Herbst 2018, S. 4 – 5 (https://publicgovernance.de/media/Public_Governance_Herbst_2018_Zielsteuerung_oeffentlicher_Unternehmen.pdf ; Zugriff am 27.1.2022).
- Schicketanz, Sabine (2021): Diagnose: Klinikum krank gespart. In: Potsdamer Neueste Nachrichten vom 19.1.2021, S. 7.
- Schienze, Werner; Steinborn, Andreas (2019): Psychologisches Konfliktmanagement: Professionelles Handwerkszeug für Fach- und Führungskräfte, 2. Aufl., Berlin 2019.
- Schilling, Florian (2021): Wie erkennt man schwache Aufsichtsräte? In: Der Aufsichtsrat 2021, S. 40 – 42.
- Schmidt, Thorsten Ingo (2014): Rechtliche Rahmenbedingungen und Perspektiven der Rekommunalisierung. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2014, S. 357 – 365.
- Schneider, Stefan (2015): Mehr Wirkungsorientierung in Kommunen: Bedingungen für eine veränderte politisch-administrative Steuerung, DifU-Impulse 4/2015, Berlin 2015.
- Schreyögg, Georg; Geiger, Daniel (2016): Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Mit Fallstudien, 6. Aufl., Wiesbaden 2016.
- Schridde, Henning (2005): Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., hrsg. von Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, Wiesbaden 2005, S. 216 – 225.
- Schridde, Henning (2019): Change Management. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., hrsg. von Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer, Wiesbaden 2019, S. 691 – 703.
- Schubert, Claudia (2020): Das Unternehmensinteresse – Maßstab für die Organwalter der Aktiengesellschaft unter besonderer Berücksichtigung der Nachhaltigkeit und sozialen Verantwortung von Unternehmen, Baden-Baden 2020.
- Schuppert, Gunnar Folke (1982): Zur Kontrollierbarkeit öffentlicher Unternehmen – Ein verwaltungswissenschaftliches Gutachten. In: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 9. Wahlperiode, Anlage zur Drucksache 9/4545 vom 3.5.1982.
- Schuppert, Gunnar Folke (1985): Zur Kontrollierbarkeit öffentlicher Unternehmen: Normative Zielvorgaben und ihre praktische Erfüllung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen (ZöGU) 1985, S. 310 – 332.
- Schuppert, Gunnar Folke (1990): Probleme der Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen. In: Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, hrsg. von Theo Thiemeyer, Baden-Baden 1990, S. 139 – 162.
- Schuppert, Gunnar Folke (2007): Was und Wozu Governance? In: Die Verwaltung 2007, S. 463–511.
- Schuster, Ferdinand (2017): Regieren mit Strategie: Potenziale der Wirkungssteuerung. In: Regieren in Kommunen: Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen, hrsg. von Elmar Hinz, Wiesbaden 2017, S. 67 – 81.
- Schuster, Ferdinand; Lange, Dirk; Blaschke, Ulrich (2013): Neues zu den Rechten und Pflichten des öffentlichen Aufsichtsrats. In: Public Governance, Herbst 2013, S. 6 – 11 (https://publicgovernance.de/media/PG_Herbst_2013.pdf ; Zugriff am 27.1.2022).
- Schwarting, Gunnar (2004): Teilnehmungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung: Einige wenig beachtete Aspekte. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (BFuP) 2004, S. 342 – 354.
- Schwarting, Gunnar (2015): Risikomanagement in Kommunen, Berlin 2015.
- Schwarting, Gunnar (2019): Der kommunale Haushalt, 5. Aufl., Berlin 2019.
- Seibt, Christoph H. (2003): Effizienzprüfung der Aufsichtsratsstätigkeit: Hinweise zur Anwendung von Ziff. 5.6 Deutscher Corporate Governance Kodex. In: Der Betrieb 2003, S. 2107 – 2112.
- Seiler, Gerhard (2004): Wirtschaftliche Betätigung der Stadt Karlsruhe – ein Rückblick. In: Blick in die Geschichte, Karlsruher Stadthistorische Beiträge, Band 3: 1998 – 2003, hrsg. von der Stadt Karlsruhe, Karlsruhe 2004, S. 176 – 180.

- Sick, Sebastian (2011): Die Effizienzprüfung des Aufsichtsrats: Ein Leitfaden zur Evaluation, hrsg. von der Hans Böckler Stiftung: Arbeitshilfe für Aufsichtsräte 16, 2. Aufl., Düsseldorf im Januar 2011 (https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=6051 ; Zugriff am 17.2.2021).
- Sick, Sebastian; Köstler, Roland (2012): Die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats – Eine kommentierte Checkliste, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, August 2012 (https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=6517 ; Zugriff am 13.3.2021).
- SIKOSA Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e.V. (2014): Rechte und Pflichten kommunaler Aufsichtsräte, o.O., 2014 (https://www.sikosa.de/fileadmin/user_upload/Urteile/Rechte_und_Pflichten_kommunaler_AufsichtsrA_te.pdf ; Zugriff am 12.1.2021).
- Smend, Axel; Ziche, Christian (2013): Vorsorge treffen – Die Verpflichtung des Aufsichtsrats auf das Interesse der Gesellschafterkommune in der Eigengesellschaft. In: Deutscher AnwaltSpiegel, Jahrbuch 2013, Frankfurt a.M. 2013, S. 36 – 39.
- Specht, Christian; Streif, Frank (2019): Strategische Entwicklungsplanung für Beteiligungsgesellschaften und Abgleich mit städtischen Zielen. In: 7. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2019, S. 119 – 128.
- Spindler, Gerald (2008): Unternehmensinteresse als Leitlinie des Vorstandshandelns – Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen und Shareholder Value, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Universität Göttingen, 12. Oktober 2008 (https://www.boeckler.de/pdf/mbf_gutachten_spindler_2008.pdf ; Zugriff am 16.2.2021).
- Sprenger, Sebastian; Kammerer, Sebastian; Wiener, Martin; Amberg, Michael (2012): Sind wir (zu) gut informiert? – Auslöser, Auswirkungen und Gegenmaßnahmen von Informationsüberlastung. In: Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2012, Tagungsband der MKWI 2012, hrsg. von Dirk Christian Mattfeld und Susanne Robra-Bissantz, Braunschweig 2012 (https://publikationsserver.tu-braunschweig.de/servlets/MCRFileNoServlet/dbbs_derivate_00027819/Beitrag249.pdf ; Zugriff am 5.1.2021).
- Stadtrechnungshof Wien (2019): MA 5, Prüfung des Beteiligungsmanagements; Nachprüfung, Wien, im Februar 2019 (<https://www.stadtrechnungshof.wien.at/berichte/2019/lang/02-18-StRH-IV-28-18.pdf> ; Zugriff am 1.3.2021).
- Statistisches Bundesamt (2019): Öffentlicher Dienst und öffentlich bestimmte Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform, 30. Juni 2019, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/oeffentlicher-arbeitgeber.html?view=main> ; Zugriff am 17.4.2021.
- Stöwe, Christian; Keromosemito, Lara (2013): Führen ohne Hierarchie – Laterale Führung: Wie Sie ohne Vorgesetztenfunktion Teams motivieren, kritische Gespräche führen, Konflikte lösen, 2. Aufl., Wiesbaden 2013.
- Strieder, Thomas (2007): Effizienzprüfung des Aufsichtsrats im Sinne des DCGK mittels Fragebogen. In: Zeitschrift Corporate Governance (ZCG) 2007, S. 168 – 178.
- Struwe, Jochen (2009): Public Corporate Governance – Professionalisierung der ehrenamtlichen Mitglieder von Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen. In: Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationale Gerechtigkeit, hrsg. von Michael von Hauff und Tarkan Bülent, Baden-Baden 2009, S. 83 – 102.
- Sturdy, Andrew; Wright, Christopher (2011): The active client: The boundary-spanning roles of internal consultants as gatekeepers, brokers and partners of their external counterparts. In: Management Learning, November 2011, S. 485 – 503.
- Sydow, Jörg (1998): Understanding the Constitution of Interorganizational Trust. In: Trust within and between organizations: conceptual issues and empirical applications, hrsg. von Christel Lane und Reinhard Bachmann, Oxford 1998, S. 31 – 63.
- Tacke, Veronika (1997): Systemrationalisierung an ihren Grenzen: Organisationsgrenzen und Funktion von Grenzstellen in Wirtschaftsorganisationen. In: Gestaltung von Organisationsgrenzen, hrsg. von Georg Schreyögg und Jörg Sydow, Berlin / New York 1997, S. 1 – 44.
- Tegtmeier, André (2021): Praxisleitfaden Kommunales Beteiligungsmanagement, Wiesbaden 2021.
- Teich, Jana; Plazek, Michael; Schuster, Ferdinand (2016): Schlüsselposition Aufsichtsratsvorsitz: Was die Rolle ausmacht und wie man sie praktisch gestaltet. In: Public Governance, Frühjahr 2016, S. 15 – 18 (https://publicgovernance.de/media/PG_Fruehjahr_2016.pdf ; Zugriff am 16.3.2021).
- Teubner, Gunther (1985): Unternehmensinteresse – das gesellschaftliche Interesse des Unternehmens „an sich“. In: Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht (ZHR) 1984, S. 470 – 488.
- Theisen, Manuel R. (2007): Information und Berichterstattung des Aufsichtsrats, 4. Aufl., Stuttgart 2007.
- Theisen, Manuel René (2008): Herausforderungen und Hürden für eine „Gute Corporate Governance“ – eine betriebswirtschaftliche Standortanalyse. In: Vielfalt und Einheit, hrsg. von Thomas M. J. Möllers, Baden-Baden 2008, S. 39 – 63.
- Theisen, Manuel R. (2018): Zur Professionalisierung des Aufsichtsrats. In: Rechnungslegung, Steuern, Corporate Governance, Wirtschaftsprüfung und Controlling – Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Patrick Velte, Stefan Müller, Stefan C. Weber, Remmer Sassen und Andreas Mammen, Wiesbaden 2018, S. 289 – 298.
- Theuvsen, Ludwig (2001): Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen: Eine Analyse aus organisationstheoretischer Sicht, Stuttgart 2001.
- Thüringer Rechnungshof (2019): Jahresbericht 2019 – Überörtliche Kommunalprüfung, Rudolfstadt, den 4.2.2021 (<https://www.thueringer-rechnungshof.de/files/1690B1AE007/Jahresbericht%20%C3%9CP%202019.pdf> ; Zugriff am 3.11.2021).

- Ude, Christian (2017): Wie kann politische Steuerung und wirksame Aufsichtsratsstätigkeit tatsächlich gelingen? – Handlungsanregungen aus jahrzehntelanger Praxis. In: 5. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance: 03. bis 04. April 2017 – Anreizsysteme, Personalmanagement und Vergütung in den Unternehmen der Kommunen, des Bundes und der Länder, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2017, S. 83 – 95.
- Uechtritz, Michael; Otting, Olaf; Olgemöller, Udo H. (2012): Kommunalrechtliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung. In: Handbuch Kommunale Unternehmen, 3. Aufl., hrsg. von Werner Hoppe, Michael Uechtrin und Hans-Joachim Reck, Köln 2012, S. 63 – 128.
- Ulrich, Marc Alexander (2019): Beteiligungsmanagement: Erfahrungen für kleinere und mittelgroße Städte. In: 7. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, hrsg. von Michèle Morner und Ulf Papenfuß, Speyer 2019, S. 173 – 180.
- Van Meerkerk, Ingmar; Edelenbos, Jurian (2018): Boundary Spanners in Public Management and Governance: An interdisciplinary Approach. Cheltenham/Northampton 2018.
- Vashist, Rajiv; McKay, Judy; Marshall, Peter (2011): How well do we understand boundary practices? Empirical evidence from a practice of business analysts. In: European Conference on Information Systems (ECIS) 2011 Proceedings, <http://aisel.aisnet.org/ecis2011/158>; Zugriff am 14.12.2021).
- Volk, Harmut (1993): Angst vor Fehlern – eine wirkungsvolle Innovationsbremse. In: Zeitschrift für Organisation (zfo) 1993, S. 429 – 431.
- Webb, Adrian (1991): Co-ordination: a problem in public sector management. In: Policy and Politics, Vol. 19, No. 4/1991, S. 229 – 241.
- Werder, Axel von (2017): Erfolgsfaktoren eines exzellenten Aufsichtsrats. In: Der Betrieb 2017, S. 977 – 984.
- Wever, Göttrik; Fischer, Caroline (2019): Wissensmanagement. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., hrsg. von Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wever, Wiesbaden 2019, S. 653 – 664.
- Wettbewerbsfaktor Unternehmenskultur (2015): Wie Unternehmenskulturen den Erfolg beflügeln oder lähmen, hrsg. von Frank Richter, Stuttgart 2015.
- Wikipedia (2021a): Mentoring, <https://de.wikipedia.org/wiki/Mentoring>; Zugriff am 30.4.2021.
- Wikipedia (2021b): Frustrationstoleranz, <https://de.wikipedia.org/wiki/Frustrationstoleranz>; Zugriff am 4.5.2021.
- Wikipedia (2021c): Ambiguitätstoleranz, <https://de.wikipedia.org/wiki/Ambiguitätstoleranz>; Zugriff am 4.5.2021.
- Wikipedia (2021d): Belastbarkeit (Psychologie), [https://de.wikipedia.org/wiki/Belastbarkeit_\(Psychologie\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Belastbarkeit_(Psychologie)); Zugriff am 4.5.2021.
- Wikipedia (2021e): Glaubwürdigkeit, <https://de.wikipedia.org/wiki/Glaubwürdigkeit>; Zugriff am 4.5.2021.
- Wikipedia (2021f): Laterale Führung, https://de.wikipedia.org/wiki/Laterale_Führung; Zugriff am 11.6.2021.
- Wikipedia (2021g): Wirecard, <https://de.wikipedia.org/wiki/Wirecard>; Zugriff am 11.6.2021.
- Williams, Paul (2002): The Competent Boundary Spanner. In: Public Administration, Nr. 1/2002, S. 103 – 124.
- Williams, Paul (2011): The life and times of the boundary spanner. In: Journal of Integrated Care, Vol. 19, No. 3/2011, S. 26 – 33.
- Wirtschaftsprüferkammer (2020): Satzung der Wirtschaftsprüferkammer über die Rechte und Pflichten bei der Ausübung der Berufe des Wirtschaftsprüfers und des vereidigten Buchprüfers (Berufssatzung für Wirtschaftsprüfer/vereidigte Buchprüfer – BS WP/vBP) vom 21. Juni 2016, mit den Änderungen vom 4. Dezember 2019 und in Kraft getreten am 6. März 2020 (BAnz AT 27.03.2020 B3) (https://www.wpk.de/fileadmin/documents/WPK/Rechtsvorschriften/BS-WPvBP_Aenderungsmodus.pdf); Zugriff am 6.4.2021).
- Wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Unternehmen und Verwaltungen“ (1993): Empfehlungen für das öffentliche Rechnungswesen im Rahmen der Haushaltsreform. In: Das neue Öffentliche Rechnungswesen, hrsg. von Helmut Brede und Ernst Buschor, Baden-Baden 1993, S. 287 – 296.
- Witte, Eberhard; Hauschildt, Jürgen (1966): Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt – Betriebswirtschaftliche Studie zu einer Zielkonzeption der öffentlichen Unternehmung, Berlin 1966.
- Wollmann, Hellmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, hrsg. von der Wüstenrot Stiftung, Wiesbaden 2008.
- Wollmann, Helmut (2015): Die Erbringung öffentlicher und sozialer Dienstleistungen zwischen Kommunen, Staat, Privatem und Dritten Sektor im Wandel und Sog der Leitbilder und Reformschübe. In: Der gut organisierte Staat, Festschrift für Werner Jann, hrsg. von Marian Döhler, Jochen Franzke und Kai Wegrich, Baden-Baden 2015, S. 531 – 558.
- Wysocki, Klaus von (1967): Grundlagen des betriebswirtschaftlichen Prüfungswesens, Berlin 1967.
- Zypries, Brigitte (2008): Ein Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen – Warum wir ihn brauchen und was er leisten kann. In: Corporate Governance in der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 2008, S. 19 – 25.

Und?
Bereit, die Brücke zu einem
fortschrittlichen Beteiligungsmanagement
für Ihre Kommune zu bauen?

Stellen Sie Ihr Vorhaben auf eine solide Basis

Mit unserem **Wegweiser** „Digitales Beteiligungsmanagement“ erhalten Sie einen Überblick zu den **wichtigsten Aufgaben**, die eine moderne Beteiligungsmanagement-Software für Sie übernehmen kann.

Jetzt QR-Code scannen und Leitfaden sichern.



