

Creusen, Leander

Master Thesis

Die Arbeit der Organisationseinheit "Beteiligungsmanagement" im Gesamtkontext der Steuerung öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 19

Provided in Cooperation with:

Chair of Public and Nonprofit Management, University of Potsdam

Suggested Citation: Creusen, Leander (2014) : Die Arbeit der Organisationseinheit "Beteiligungsmanagement" im Gesamtkontext der Steuerung öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene, Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 19, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-71938>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/104750>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Universität Potsdam

Leander Creusen

**Die Arbeit der Organisationseinheit
„Beteiligungsmanagement“ im
Gesamtkontext der Steuerung öffentlicher
Unternehmen auf kommunaler Ebene**

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Leander Creusen

**Die Arbeit der Organisationseinheit
„Beteiligungsmanagement“ im
Gesamtkontext der Steuerung öffentlicher
Unternehmen auf kommunaler Ebene**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2014

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

ISSN (Online) 2190-4561

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:
Namensnennung – Weitergabe zu gleichen Bedingungen 4.0 International
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Potsdam, Univ., Masterarbeit, 2014

Erstgutachterin: Prof. Dr. Isabella Proeller
Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management

Zweitgutachter: Prof. Dr. Jochen Franzke
Apl. Professur für Verwaltungswissenschaft

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2014/7193/>
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-71938](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-71938)
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-71938>

Kurzfassung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dem Thema Beteiligungsmanagement und der damit verbundenen Steuerung öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene. Der Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Erkenntnis, dass eine Kommune keine absolute Kontrolle über ihre öffentlichen Unternehmen ausüben kann und sollte. Stattdessen wird angenommen, dass im Zuge einer effizienten Steuerung eine Fokussierung auf relevante Themen, Bereiche und Aktivitäten der öffentlichen Unternehmen erfolgt. Da die Steuerung öffentlicher Unternehmen aufgrund der Vielzahl involvierter Akteure nur schwierig zu untersuchen ist, steht in der vorliegenden Analyse die speziell für das kommunale Beteiligungsmanagement eingerichtete „Organisationseinheit Beteiligungsmanagement“ im Mittelpunkt. Die Forschungsfrage lautet: Welche Faktoren erklären den Steuerungsfokus einer „Organisationseinheit Beteiligungsmanagement“? Im Zuge einer explorativen Annäherung an die Forschungsfrage werden vier Perspektiven aus der Literatur verschiedener Forschungsgebiete, im Besonderen aber der Agencification-Literatur, hergeleitet: eine strukturelle, eine aufgabenspezifische, eine kulturell-vergangenheitsbezogene sowie eine umweltbezogene Perspektive. Mit Hilfe dieser Perspektiven werden sowohl verwaltungs- als auch unternehmenszentrierte Faktoren erarbeitet, deren Einfluss auf die Wahl des Steuerungsfokus untersucht wird. Das Ergebnis der explorativ-vergleichenden Fallstudie von insgesamt neun kommunalen Organisationseinheiten Beteiligungsmanagement zeigt, dass die untersuchten Faktoren entweder eine Intensivierung bzw. veränderte Verortung oder eine Diversifizierung des Steuerungsfokus erklären. Eine Diversifizierung bedeutet, dass eine Vielzahl verschiedener Fokusse berücksichtigt wird.

Abstract

This paper deals with the management and control of state-owned enterprises (SOE) on municipal level. Starting point of the research is the insight that municipal actors should not and cannot exercise complete control over the municipality's SOEs. Instead, in order to guarantee an efficient management and control, it is assumed that municipal actors will focus on crucial issues, specific business fields and certain activities of the SOEs. However, as the control of municipal SOEs is in the hands of multiple actors and stakeholders (e.g. municipal council members, SOE board members, etc.), it is difficult to explore the focal points of municipal SOE management and control in its entirety. For this reason, this paper concentrates solely on the work of the organizational unit within the municipal administration, which is in charge of controlling the SOEs and catering to the informational needs of the decision-makers in the council meetings or on the SOE boards. Hence, the research question is the following: Which factors explain the focal points of the unit "SOE management" within the municipal administration. On the basis of a thorough cross-field literature research (concentrating on international literature on SOEs, the agencification literature, as well as corporate management research), this paper utilizes four different perspectives to answer the research question in an explorative manner: a structural perspective, a task-specific perspective, a cultural-historic perspective, and an environmental perspective. Taking these perspectives as basis, this paper elaborates enterprise-specific as well as administration-specific factors that may influence the focal points of the administrative unit "SOE management". The results of the conducted explorative case study comparing nine municipal units reveal several outcomes: The explored factors either intensify a certain focus, or they cause a different localization or a diversification of the control focuses.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Definitionen und Erörterung der Fragestellung.....	4
2.1. Definition Beteiligungen.....	4
2.2. Definition Beteiligungsmanagement.....	5
2.3. Definition Steuerungsfokus.....	10
3. Literatur-Review	13
3.1. Forschungslandschaft in Deutschland.....	13
3.2. Internationale Forschungsliteratur	14
3.3. Agencification.....	18
3.4. Konzernmanagement	22
3.5. Literaturdiskussion und Forschungslücke.....	22
3.6. Zusammenfassung.....	23
4. Analytischer Rahmen	25
4.1. Neue Institutionenökonomie	25
4.2. Historischer Institutionalismus	30
4.3. Soziologischer Neoinstitutionalismus.....	31
4.4. Zusammenfassung.....	32
5. Empirische Analyse.....	34
5.1. Forschungsdesign und Fälle.....	34
5.2. Vorgehensweisen und Operationalisierung	35
5.3. Vorstellung der Fälle.....	37
5.4. Strukturelle Perspektive (Neue Institutionenökonomie).....	42
5.5. Aufgabenspezifische Perspektive (Neue Institutionenökonomie)	47
5.6. Kulturell-vergangenheitsbezogene Perspektive (Historischer Institutionalismus)	53
5.7. Umweltbezogene Perspektive (Soziologischer Neoinstitutionalismus)	55
5.8. Zusammenfassung und Reflexion.....	56
6. Fazit und Ausblick.....	58
Quellen.....	62
Literaturverzeichnis.....	63
Gesetzesverzeichnis.....	73
Internetquellen.....	73
Interviews	73
Dokumente	74

Anhang.....	75
Anhang 1: Übersicht Operationalisierung.....	76
Anhang 2: Übersicht Rechtsformen der Beteiligungen.....	80
Anhang 3: Fragebogen	81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beteiligungsmanagement als Gesamtprozess	8
Abbildung 2: Übersicht Steuerungsfokusse.....	12
Abbildung 3: Principal-Agenten-Beziehungen.....	26
Abbildung 4: Fallauswahl.....	35
Abbildung 5: Ergebnisübersicht	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht Beteiligungsmanagement	9
Tabelle 2: Übersicht Erklärungsfaktoren aus der Literatur	24
Tabelle 3: Übersicht unabhängige Variablen	33
Tabelle 4: Übersicht „ <i>most similar</i> “-Fälle.....	37
Tabelle 5: Übersicht „ <i>dissimilar</i> “-Fälle.....	38
Tabelle 6: Übersicht Typisierung	41

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
bspw.	beispielsweise
d.h.	das heißt
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HGO	Hessische Gemeindeordnung
id.	idem
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRW GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
OB	Oberbürgermeister
OE	Organisationseinheit
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PCGK	Public Corporate Governance Kodex
sog.	sogenannte
SWOT	„Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats“
u.a.	unter anderem
vgl.	Vergleiche
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel
zzgl.	zuzüglich

1. Einleitung¹

In den letzten Jahrzehnten setzte in Deutschland ein Wandel auf kommunaler Ebene ein, den Edeling (2013) sowie Richter (2009) als die „Ökonomisierung“ des öffentlichen Sektors bezeichnen. Verkürzt dargestellt handelt es sich hierbei um das Streben der kommunalen Behörden nach einer „stärker betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsarbeit“ (Bremeier et al. 2006b, S.16). Eine Konsequenz dieses Wandels ist auch, dass deutsche Kommunen verstärkt dazu übergehen, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Organisationen auszugliedern (id., 16). Hierzu werden immer häufiger privatrechtliche Organisationsformen wie die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder die Aktiengesellschaft (AG) gewählt. Dabei bleibt die Kommune zumeist als Hauptgesellschafterin an diesen Unternehmen beteiligt (Edeling et al. 2004, S.23) und verfügt über entsprechende Einflussmöglichkeiten. Im Rahmen dieser „formellen Privatisierungen“ bestimmter Aufgabenbereiche entstanden und entstehen in Deutschland immer mehr öffentliche Unternehmen bzw. kommunale Beteiligungen (Grossi & Reichard 2008b).

Als Begründung für Aufgabenausgliederungen auf öffentliche Unternehmen werden entsprechend dem Ökonomisierungsgedanken primär betriebswirtschaftliche Argumente angeführt (Huffmann 2011). Allein schon, weil die Aufgabenerfüllung nicht mehr durch die Kernverwaltung erfolgt, erhofft man sich eine höhere Effizienz. Privatrechtliche Organisationsformen bieten bspw. eine größere Flexibilität im Hinblick auf das im Vergleich restriktive öffentliche Dienstrecht (Bremeier et al. 2006b, S.16) oder bei der Beschaffung finanzieller Ressourcen über Kredite (Bremeier et al. 2005, S.268; Bremeier et al. 2006b, S.18). Die Spezialisierung eines öffentlichen Unternehmens auf einen Aufgabenbereich ist zusätzlich der Effizienz dienlich (Grossi & Reichard 2008b, S.607), da Ressourcen zielgerichteter beschafft und verwendet werden können. Ein weiterer Grund, der häufig in Verbindung mit der Aufgabenübertragung auf privatrechtliche Organisationen angeführt wird, ist die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Eigenständigkeit von ausgelagerten Einheiten (vgl. Schedler & Proeller 2011, S.99). Bremeier et al. (2006b, S.16) notieren hierzu:

„In dem Maße, in dem die Aufgabenerledigung außerhalb der Verwaltung wirtschaftlicher erscheint und das Verantwortungsbewusstsein von Leitung und Mitarbeitern vermeintlich gestärkt wird, werden Ausgliederungen für die politischen und administrativen Akteure attraktiver.“

Möglichen Vorteilen einer Aufgabenausgliederung sowie der größeren Eigenständigkeit und Flexibilität privatrechtlicher öffentlicher Unternehmen wird jedoch häufig der Verlust

¹ Diese Arbeit verwendet aus Gründen der Lesbarkeit durchgehend die männliche Form. Gemeint sind selbstverständlich beide Geschlechter.

der Kontrolle bzw. der Steuerbarkeit dieser Einrichtungen entgegengesetzt (Grossi & Reichard 2008b, S.613). Gemeinhin wird in diesem Kontext von zentrifugalen Kräften gesprochen, die letztlich zu einer Abnahme der Kontrolle durch die Politik sowie Verwaltung und einem Eigenleben öffentlicher Unternehmen führen können (Grossi & Reichard 2008b; Huffmann 2011, S.382). Manche sind sogar der Ansicht, dass Kommunen durch formelle Privatisierungen ihren Einfluss auf die Aufgabenerfüllung verlieren (vgl. Kuhlmann 2008, S.582).

Solche Entwicklungen sind vor allem auch deshalb kritisch zu sehen, da die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks eine Voraussetzung für kommunale Wirtschaftstätigkeit darstellt (vgl. z.B. § 107 GO NRW).² Da (idealerweise) nur die Politik im Rahmen politischer Auseinandersetzungen den öffentlichen Zweck und damit auch die Ziele öffentlicher Unternehmen definiert (Abromeit 1985, S.290; Katz 2004, S.29, 59; Stölting 2001, S.18–22; Berger 2006, S.95), sind Verselbstständigungstendenzen als nicht unproblematisch zu bewerten. Außerdem bleibt die Kommune als Gewährleisterin im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung letztverantwortlich (Schuppert 2005; Grossi & Reichard 2008b, S.600; Reichard 2006).

Eine Folge des geschilderten Konflikts zwischen den Vorteilen der Ausgliederung einerseits und dem möglichen Kontrollverlust gegenüber öffentlichen Unternehmen andererseits ist, dass viele Kommunen ein Beteiligungsmanagement einrichten, welches zu einer zielgerichteten Steuerung der Unternehmen beitragen soll (Huffmann 2011).³ Hierbei sind zwei Aspekte zu berücksichtigen. Ein zu intensives Eingreifen der kommunalen Anteilseignerin in die Arbeit öffentlicher Unternehmen unterminiert womöglich die Vorteile der Aufgabenausgliederung. Es muss daher zum einen eine Balance zwischen Über- und Untersteuerung gefunden werden (Hille 2003, S.112; Eichhorn 2003, S.180; Thomasson 2008). Zum anderen sind die (Steuerungs-)Kapazitäten einer Kommune begrenzt und daher mit Bedacht einzusetzen (vgl. Hille 2003, S.131). Aus diesen Überlegungen folgt, dass eine Kommune im Zuge einer effizienten Steuerung öffentlicher Unternehmen keine absolute Kontrolle ausüben kann und sollte. Stattdessen erscheint bei der Steuerung öffentlicher Unternehmen eine Fokussierung auf bestimmte für die Kommune relevante Bereiche, Themen und Aspekte notwendig. Welche Faktoren könnten eine solche Fokussierung beeinflussen? Diese Frage steht im Mittelpunkt dieser Arbeit.

² Da im Rahmen dieser Arbeit die Empirie insbesondere auf Fällen aus dem Land Nordrhein-Westfalen beruht, wird im Folgenden regelmäßig die GO NRW beispielhaft angeführt.

³ Eine Verpflichtung zur Steuerung kommunaler Beteiligungen (Einwirkungspflicht bzw. Ingerenzpflicht) mittels eines Beteiligungsmanagements ist auch in unterschiedlicher Weise in den Gemeindeordnungen der bundesdeutschen Länder normiert. In den entsprechenden Gesetzestexten (Kommunalverfassungen oder Gemeindeordnungen) wird regelmäßig ein „angemessener Einfluss“ der Kommune auf die öffentlichen Unternehmen gefordert (Huffmann 2011, S.386; Berger 2006, S.78–79).

In Anbetracht der Tatsache, dass kommunale Entscheidungsprozesse u.a. aufgrund der großen Anzahl involvierter Akteure eine hohe Komplexität aufweisen (Blankart 1980; Berger 2006, S.64), muss die Forschungsfrage dieser Arbeit präzisiert werden. Eine mögliche Annäherung an das Thema stellt die Arbeit und Einbettung der für das Beteiligungsmanagement zuständigen Organisationseinheit (OE) dar.⁴ Das Augenmerk auf die OE Beteiligungsmanagement ist aus zwei Gründen von Vorteil. Zum einen übernimmt sie unterstützend zentrale Aufgaben im Hinblick auf die Steuerung öffentlicher Unternehmen. Entsprechend ist davon auszugehen, dass eine OE Beteiligungsmanagement gut einschätzen kann, worauf bei der Steuerung öffentlicher Unternehmen zu achten ist. Zum anderen können auch Charakteristika der OE Beteiligungsmanagement selbst, wie die organisatorische Verortung in der Kernverwaltung oder ihre Kapazitäten, als Indiz für eine Fokussierung auf bestimmte Aspekte gewertet werden. Hintergrund dieser Einschätzung ist die Interpretation der Organisationsform des Beteiligungsmanagements als Indikator für die „Einstellungen und Interessen der Verwaltungsleitung“ (Hengel 2011, S.51) und damit für eine bestimmte Fokussierung. Somit können nicht nur unternehmensbezogene, sondern ebenfalls verwaltungsbezogene Erklärungsfaktoren für einen Steuerungsfokus untersucht und dargestellt werden.

Um einen besseren Eindruck im Hinblick auf mögliche Steuerungsfokuse zu erhalten, ist daher die OE Beteiligungsmanagement einer Kommune das Untersuchungsobjekt dieser Arbeit. Die Forschungsfrage lautet also: *Welche Faktoren erklären den Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement?*

Zur Auflösung dieser Frage wird, nachdem aus der Literatur mögliche Erklärungsansätze hergeleitet wurden, eine explorativ-vergleichende Fallstudie durchgeführt. Dabei werden fünf „most similar“- sowie vier „dissimilar“-Fälle miteinander verglichen. Die Auswahl der Fälle ermöglicht eine umfassende Gegenüberstellung verschiedener Herangehensweisen und Organisationsformen einer OE Beteiligungsmanagement. Die Daten für den Vergleich wurden durch semi-strukturierte Interviews mit den jeweiligen Leitungen der OE Beteiligungsmanagement in den untersuchten Kommunen sowie mittels einer Analyse der Beteiligungsberichte und ähnlicher Dokumente erhoben. Aufgrund der explorativen Herangehensweise ist es das Ziel der Arbeit, abschließend mit Hilfe der Datenauswertung zusammenfassende Hypothesen zu generieren.

⁴ Um Missverständnissen vorzubeugen, muss im Folgenden zwischen dem Beteiligungsmanagement als Gesamtprozess der Steuerung kommunaler Unternehmen sowie der speziell hierfür eingerichteten Organisationseinheit „Beteiligungsmanagement“ differenziert werden. Im Sinne einer eindeutigen Unterscheidung wird daher in dieser Arbeit im Folgenden die Organisationseinheit Beteiligungsmanagement vereinfachend als „OE“ oder „OE Beteiligungsmanagement“ bezeichnet (vgl. hierzu auch Kapitel 2.2).

Der Aufbau dieser Arbeit ist wie folgt: Zunächst werden im zweiten Kapitel relevante Aspekte des kommunalen Beteiligungsmanagements herausgearbeitet sowie das Untersuchungsobjekt und die Fragestellung näher definiert. Daraufhin werden im dritten Kapitel mögliche Erklärungsfaktoren für den Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement mit Hilfe der gesichteten wissenschaftlichen Literatur herausgearbeitet. Das Hauptaugenmerk liegt hierbei auf der internationalen Forschungsliteratur zu öffentlichen Unternehmen, der Agencification-Literatur sowie dem betriebswirtschaftlich geprägten Konzernmanagement. Auf Grundlage der theoretischen und empirisch analysierten Ansätze aus der Literatur wird dann im folgenden vierten Kapitel ein analytischer Rahmen entwickelt, der die Faktoren auf die besondere Situation öffentlicher Unternehmen sowie der OE Beteiligungsmanagement in Kommunen anpasst. Im fünften Kapitel wird die Methodik vorgestellt sowie der analytische Rahmen auf die Fälle angewendet. Dies mündet in der Vorstellung der Ergebnisse. Das Fazit im sechsten Kapitel stellt elf zusammenfassende Hypothesen vor und endet mit einem Ausblick.

2. Definitionen und Erörterung der Fragestellung

Das folgende Kapitel dient der Vorstellung und Definition der wesentlichen Aspekte kommunalen Beteiligungsmanagements. Zudem wird die Forschungsfrage spezifiziert, indem beschrieben wird, was genau unter einem Steuerungsfokus zu verstehen ist und welche Ausprägungen hier zu erwarten sind.

2.1. Definition Beteiligungen

Die KGSt (2012, S.13) definiert Beteiligungen als „aus der Kernverwaltung ausgegliederte Organisationseinheiten“, die „kommunale Aufgaben wahrnehmen, zumindest anteilig im Eigentum der Kommune stehen (mittelbar oder unmittelbar) und gegenüber denen Steuerungs- und Einwirkungsrechte und Pflichten bestehen“. Unter „ausgegliederte[n] Organisationseinheiten“ sind sowohl rechtlich unselbstständige (u.a. Eigenbetriebe) als auch rechtsfähige Einrichtungen (u.a. GmbH, AG, GmbH & Co. KG) zu verstehen (Lasar et al. 2011). Der Fokus dieser Arbeit liegt jedoch insbesondere auf den rechtsfähigen, rechtlich verselbstständigten Einrichtungen privaten Rechts.⁵ Diese werden gemeinhin auch als öffentliche Unternehmen bezeichnet.

⁵ Für eine Übersicht vgl. auch Anhang 2.

2.2. Definition Beteiligungsmanagement

Nachdem zunächst dargestellt wurde, was in dieser Arbeit unter kommunalen Beteiligungen zu verstehen ist, wird nun auf das Beteiligungsmanagement eingegangen.⁶ Wie bereits einleitend erläutert, beschäftigt sich diese Arbeit hauptsächlich mit der OE Beteiligungsmanagement sowie mit den Hintergründen und Motiven ihrer Tätigkeit. Um die OE Beteiligungsmanagement als Untersuchungsobjekt klar abzugrenzen, wird bei den folgenden Ausführungen insbesondere auf deren Funktion und Aufgaben eingegangen.

Im weitesten Sinne wird kommunales Beteiligungsmanagement als die „Gesamtheit aller Maßnahmen, die eine Kommune in ihrer Rolle als Gesellschafter[in] bzw. Eigentümer[in] zur Führung der Beteiligungsunternehmen [...] einsetzt“ (Otto 2002, S.98), definiert. Auch Weiblen beschreibt Beteiligungsmanagement als „Oberbegriff für alle Maßnahmen, welche die Verwaltung und Steuerung der Beteiligungsunternehmen betreffen“ (Weiblen 2002, S.461; vgl. auch Weiblen 2011, S.614).

Somit ist die Begrifflichkeit vorerst als Hyperonym zu verstehen, welches verschiedene Aspekte und Maßnahmen im Hinblick auf die Zielführung kommunaler Unternehmen verknüpft und zusammenfasst. In einem nächsten Schritt muss herausgearbeitet werden, welche Aspekte und Maßnahmen unter diesem Oberbegriff üblicherweise subsumiert werden.

In Anlehnung an die oben angeführten allgemeinen Definitionen wird Beteiligungsmanagement zuvorderst als die Steuerung der kommunalen Beteiligungen verstanden. Die Beteiligungssteuerung wird in erster Linie durch die politische Ebene, also die Ratsmitglieder bzw. den Verwaltungsvorstand, verantwortet. Sie umfasst daher vorrangig Entscheidungen über die kommunale „Organisations- und Beteiligungspolitik“ (KGSt 2012, S.20). In diesem Rahmen wird u.a. über Aspekte wie „die Gründung, den Erwerb [oder] den Verkauf“ öffentlicher Unternehmen sowie das Beteiligungsportfolio insgesamt diskutiert und befunden (KGSt 2012, S.20). Im Zusammenhang hiermit sehen Hille (2003, S.108/157), Hengel (2011, S.8), die KGSt (2012, S.20) oder Huffmann (2011, S.396) zusätzlich die Notwendigkeit, dass grundsätzliche Leitlinien und Strategien hinsichtlich des Umfangs und der Grenzen kommunaler Daseinsvorsorge im Allgemeinen sowie der Aufgabenausgliederung auf öffentliche Unternehmen im Speziellen festgelegt werden.

Neben diesen Gesichtspunkten, die sich auf die „Summe der Beteiligungen“ beziehen (Otto 2002, S.98), sind im Rahmen der Beteiligungssteuerung auch unternehmensspezifische Entscheidungen, z.B. hinsichtlich der strategischen Ausrichtung einzelner Beteiligungen, zu

⁶ Vorab sei angemerkt, dass der Begriff Beteiligungsmanagement sehr unterschiedlich verwendet wird (vgl. z.B. Otto 2002, S.99 vs. KGSt 2012, S.19). Diese Unschärfe bleibt notwendigerweise auch in dieser Arbeit bestehen.

treffen. Dies ergibt sich schon allein aus der auf kommunaler Ebene üblichen Mitgliedschaft der Ratsangehörigen sowie des Verwaltungsvorstandes in den gesellschaftsrechtlich festgelegten Gremien der Beteiligungen, wie bspw. dem Aufsichtsrat, der Gesellschafterversammlung, den Verwaltungsräten oder Beiräten (vgl. Hille 2003, S.115; KGSt 2012, S.20).

Die Beteiligungssteuerung umfasst allerdings nicht nur das Lenken öffentlicher Unternehmen. Zusätzlich ist durch den Verwaltungsvorstand bzw. die Ratsmitglieder die Frage zu beantworten, wie eine erfolgreiche Beteiligungssteuerung realisiert werden kann (KGSt 2012, S.20). Welche Steuerungsinstrumente kommen hier zum Einsatz? Welche Akteure in der Verwaltung unterhalb von Politik und Verwaltungsvorstand unterstützen die Steuerung öffentlicher Unternehmen? Gewöhnlich wird hier ebenfalls verallgemeinernd von Beteiligungsmanagement gesprochen. Gemeint sind jedoch sowohl das Konglomerat an Steuerungsaufgaben und -instrumenten als auch die OE Beteiligungsmanagement, die durch die Erfüllung und Anwendung dieser Aufgaben und Instrumente im Zuge der „Entscheidungsvorbereitung, -unterstützung, -durchführung und -kontrolle“ zu einer effizienten Beteiligungssteuerung beiträgt (KGSt 2012, S.3; Huffmann 2011, S.394). Beide Aspekte werden im Folgenden genauer betrachtet.

Welche Aufgaben und Instrumente umfasst das Beteiligungsmanagement? Zumeist werden in diesem Kontext die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung sowie das Beteiligungscontrolling angeführt.

Die Beteiligungsverwaltung umschließt zum einen klassische Verwaltungsaufgaben wie die Aktenadministration, die Prüfung und Beaufsichtigung rechtlicher Vorschriften oder die Vorbereitung von Gesellschafter- und Ratsbeschlüssen. Zum anderen erfolgt durch die Beteiligungsverwaltung die Entwicklung von Richtlinien, Standards oder Musterverträgen für die Beteiligungssteuerung (KGSt 2012, S.25; Hille 2003). Eng mit der Beteiligungsverwaltung verbunden ist außerdem die Mandatsträgerbetreuung. Neben der bereits genannten inhaltlichen Vorbereitung der Mandatsträger auf Gremiensitzungen (Huffmann 2011, S.402) umfasst die Betreuung unter anderem auch Schulungen und Fortbildungsveranstaltungen.

Möchte man das Beteiligungscontrolling definieren, so stößt man auf eine nahezu unüberschaubare Anzahl an Definitionen, die sich über die vergangenen Jahrzehnte entwickelt hat (Günther & Niepel 2006). Ein Blick in die Literatur, die sich speziell mit dem Beteiligungscontrolling öffentlicher Unternehmen befasst, macht schließlich deutlich, dass die entscheidungsunterstützende Sicht auf Beteiligungscontrolling im kommunalen Bereich vorherr-

schend ist.⁷ So betonen Hille (2003), die KGSt (2012), Huffmann (2011), Schulte (1994), Budäus (1984), Katz (2004, S.78), Hack (2005) oder auch Jöhnk und Mitschke (2005) insbesondere das Ziel der Planung, Kontrolle und Informationsversorgung mit Hilfe eines Beteiligungscontrollings. Im Rahmen des Beteiligungscontrollings ist des Weiteren zwischen einem operativen sowie strategischen Schwerpunkt zu differenzieren (KGSt 2012). Beim operativen Beteiligungscontrolling geht es primär um die Analyse von (unterjährigen) Unternehmensberichten, Jahresabschlüssen, Wirtschaftsplänen oder beteiligungsbezogenen Kennzahlen. Das strategische Beteiligungscontrolling beschäftigt sich hingegen mit der mittel- bzw. langfristigen Perspektive auf öffentliche Unternehmen. In diesem Kontext sind Zielsysteme zu entwickeln und damit verbundene Zielvereinbarungen (Managementkontrakte) mit den Geschäftsführern der öffentlichen Unternehmen abzuschließen (Hille 2003, S.139; Weiblen 2011, S.635). Auch Instrumente wie SWOT-, Wettbewerbs- oder Portfolioanalysen sind Teil des strategischen Beteiligungscontrollings. Zusätzlich sieht z.B. die KGSt die Entwicklung und Umsetzungskontrolle von sog. Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) im Bereich strategischer Steuerung. Bei einem PCGK handelt es sich „um eine Zusammenstellung von bewährten Grundsätzen, Standards, Prinzipien und Regeln für die verantwortungsvolle Leitung und Überwachung von öffentlichen Unternehmen“ (Papenfuß 2013, S.31). Das Ziel der Umsetzung dieser Kodizes ist „die Etablierung von Regeln guter Unternehmenssteuerung“ (KGSt 2012, S.54)

Welche Rolle übernimmt eine OE Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die genannten Instrumente? Eine OE Beteiligungsmanagement ist zumeist an einer zentralen Stelle innerhalb (Stabstelle beim Oberbürgermeister, zentrale Stelle innerhalb eines Referats oder als eigener Fachbereich bzw. eigene Abteilung) oder außerhalb (ausgegliedert auf eine kommunale Eigengesellschaft) der Kernverwaltung angesiedelt.⁸ Sie unterstützt den Entscheidungsfindungsprozess der Mandatsträger auf der Ebene des Rats und des Verwaltungsvorstandes, indem sie die genannten Instrumente anwendet, Entscheidungen vorbereitet und aufbereitete Informationen mit Hilfe des Beteiligungscontrollings zur Verfügung stellt. Die OE nimmt dabei eine Art Schnittstellenfunktion zwischen den öffentlichen Unternehmen und dem Verwaltungsvorstand bzw. Rat wahr (Jöhnk & Mitschke 2005, S.147). Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass die Steuerungsverantwortung bei den kommunalen Entscheidungsträgern bleibt (KGSt 2012, S.21). Insbesondere bei mittel- und langfristig ausgerichteten

⁷ Beispielsweise führen Günther und Niepel (2006, S.324) aus, dass es neben der entscheidungsunterstützenden Sicht auch noch eine koordinationsorientierte (Koordination von Liefer- und Leistungsbeziehungen) sowie eine rationalitätssichernde (Gewährleistung der betriebswirtschaftlichen Rationalität) Sicht auf das Beteiligungscontrolling gibt.

⁸ Laut Lenk et al. (2013, S.65–66) verteilt sich die organisatorische Verortung in Deutschland folgendermaßen: innerhalb eines Referats in der Kernverwaltung (58,6%), in einem/einer eigenständigen Fachbereich / Abteilung (31,0%), in einer ausgegliederten Beteiligungsgesellschaft (3,4), Sonstige (10,3%).

ten Instrumenten wie Zielvereinbarungen oder dem PCGK haben letztlich die Mandatsträger im Rat sowie in den Gesellschaftsgremien zu entscheiden, wobei auch hier von einer Unterstützung im Rahmen der inhaltlichen Vorbereitung durch die OE Beteiligungsmanagement ausgegangen werden kann (Lenk & Rottmann 2007, S.352). Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über den Gesamtprozess des kommunalen Beteiligungsmanagements:

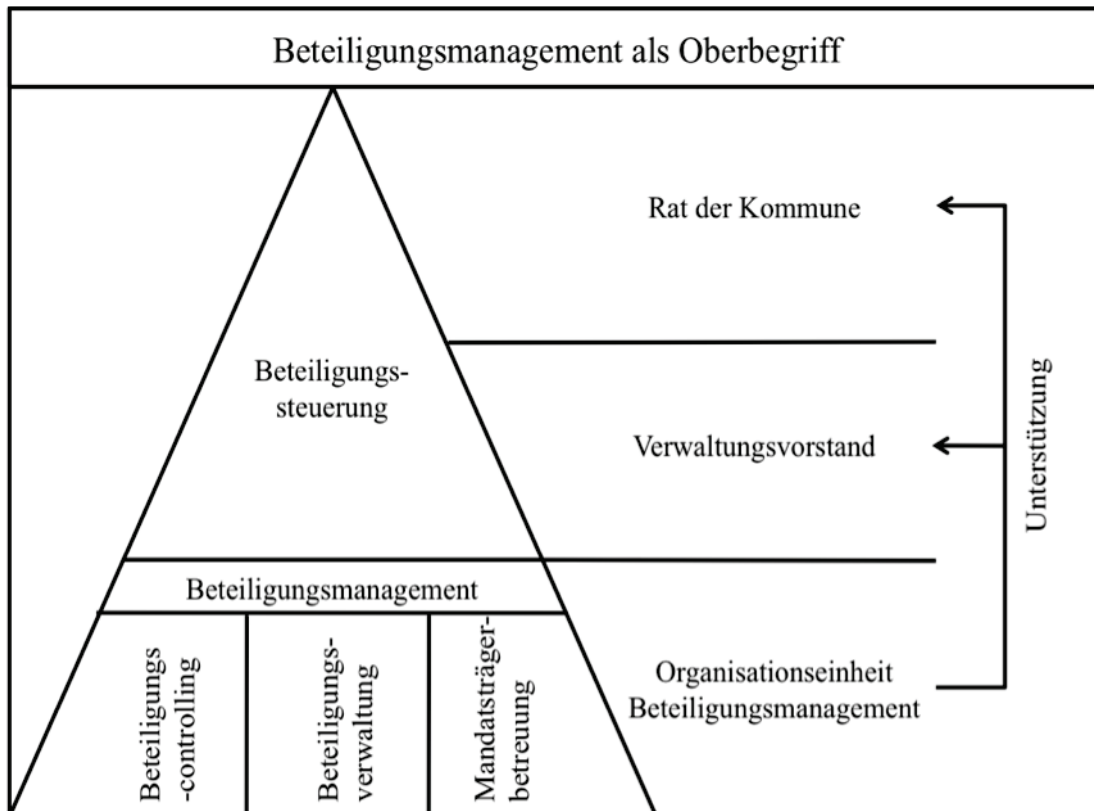


Abbildung 1: Beteiligungsmanagement als Gesamtprozess (in Anlehnung an KGSt 2012, S.19)

Eine OE Beteiligungsmanagement übernimmt zwar keine direkte Steuerungsverantwortung, allerdings ist aufgrund der unterstützenden Funktion gegenüber den Entscheidungsträgern von einem gewissen Einfluss auszugehen. Aus diesem Grund erscheint eine Untersuchung der OE Beteiligungsmanagement unter dem Aspekt der Steuerungsunterstützung im Rahmen dieser Arbeit zielführend.

In Tabelle 1 wird ein Überblick über das breite Spektrum kommunalen Beteiligungsmanagements gegeben. Hierbei geht es vor allem um das Konglomerat an Aufgaben und Instrumenten sowie die Rolle der OE Beteiligungsmanagement in dem jeweiligen Kontext.

Oberbegriff	Aufgabe	Instrument und Funktion	Akteure / Rolle der OE Beteiligungsmanagement
Beteiligungsverwaltung	<i>Aktenverwaltung</i>	Aktenadministration; Dokumentationsfunktion	OE Beteiligungsmanagement zur Unterstützung des Verwaltungsvorstandes / des Rats / der Mandatsträger
	<i>Rechtliche Kontrolle und Prüfung</i>	Überwachung formaler Anforderungen sowie der Rechtmäßigkeit kommunaler Wirtschaftstätigkeit; Einhaltung vertraglich festgelegter Termine und Fristen (z.B. regelmäßig Einberufung der Gremien); etc.	OE Beteiligungsmanagement zur Unterstützung des Verwaltungsvorstandes / des Rats / der Mandatsträger
	<i>Gesellschafter- und Ratsbeschlüsse</i>	Vorbereitungsaufgaben; Koordinationsaufgaben (u.a. mit Mitgesellschaftern); Durchführungskontrolle; etc.	OE Beteiligungsmanagement zur Vorbereitung und Unterstützung des Verwaltungsvorstandes / des Rats / der Mandatsträger
	<i>Beteiligungsbericht</i>	Erstellung eines Berichts zur Information, Transparenz und Rechenschaft, v.a. ggü. der Öffentlichkeit aufgrund der eingeschränkten Steuerungsrelevanz (vgl. Günther & Niepel 2006, S.325–326 sowie Schaefer 2013, S.132)	OE Beteiligungsmanagement für die interessierte Öffentlichkeit
	<i>Geschäftsführerangelegenheiten</i>	Erstellung von Anforderungsprofilen; Entwicklung von Musterverträgen; Vertragsmanagement; etc.	Vorbereitung durch OE Beteiligungsmanagement, wobei die Auswahl, Bestellung, Anstellung und Entlassung von Geschäftsführern Aufgabe der Mandatsträger in den Gesellschaftsgremien ist (KGSt 2012, S.31).
	<i>Entwicklung von Richtlinien</i>	Beteiligungsrichtlinien (Definition von Rechten und Pflichten der Akteure); (Controlling-)Handbücher; etc.	Vorbereitung durch OE Beteiligungsmanagement sowie Beschluss durch den Verwaltungsvorstand / den Rat / die Mandatsträger (Hille 2003, S.123)
Mandats-trägerbetreuung	<i>Gesellschaftsverträge und Satzungen</i>	Erstellung von (Muster-)Gesellschaftsverträgen (GmbH) bzw. (Muster-) Satzungen (AG), sowie u.a. Definitionen hinsichtlich des öffentlichen Zwecks, der Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats, der Besetzung des Aufsichtsrats sowie der Informations- und Prüfungsrechte der Gemeinde (Ade 2005, S.113–115)	Vorbereitung durch OE Beteiligungsmanagement, wobei die Entscheidung hinsichtlich der Ausgestaltung letztlich bei den Mandatsträgern liegt (KGSt 2012, S.20; vgl. z.B. auch § 41 GO NRW)
	<i>Gesellschafter- und Ratsbeschlüsse</i>	Vorbereitungsaufgaben; Koordinationsaufgaben (u.a. mit Mitgesellschaftern); Durchführungskontrolle; etc. (KGSt 2012)	OE Beteiligungsmanagement zur Vorbereitung und Unterstützung des Verwaltungsvorstandes / des Rats / der Mandatsträger
	<i>Schulungen</i>	Schulungen für Mandatsträger	Durchgeführt durch die OE Beteiligungsmanagement
	<i>Operatives Beteiligungscontrolling</i>	Prüfung / Kommentierung der Wirtschaftspläne sowie der Jahresabschlüsse; Implementierung und Aufrechterhaltung eines Berichtswesens (Quartals- und Jahresberichte, Ad hoc Berichte, etc.), Kennzahlenberichte (Hille 2003, S.143–145); Leistungsdaten	OE Beteiligungsmanagement zur Unterstützung von Entscheidungen des Verwaltungsvorstandes / des Rats / der Mandatsträger (vgl. z.B. § 41 GO NRW)
	<i>Strategisches Beteiligungscontrolling</i>	Implementierung und Kontrolle bestimmter Zielvorgaben bzw. eines Zielsystems; Abschließen von Zielvereinbarungen (Kontraktmanagement) (Hille 2003, S.139; Weiblen 2011, S.635)	Ziele / Zielsysteme werden in erster Linie von den Mandatsträgern festgelegt. Die OE Beteiligungsmanagement ist u. U. im Rahmen der Zielentwicklung bzw. des Zielcontrollings unterstützend tätig (Hille 2003, S.138).
Beteiligungscontrolling		Portfolioanalysen/-management; SWOT-Analysen; Wettbewerbs- und Branchenanalysen; Potenzialanalysen; Bildung von Steuerungskuster	OE Beteiligungsmanagement zur Unterstützung von Entscheidungen im Rahmen der Beteiligungssteuerung durch pol. Mandatsträger (vgl. z.B. § 41 GO NRW)
		Richtlinien der „guten“ Unternehmensführung bzw. Steuerung; Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodex; Umsetzungscontrolling des Kodex	Vorbereitung / Entwicklung durch OE Beteiligungsmanagement, wobei der Kodex durch die politischen Entscheidungsträger zu verabschieden ist. Das Umsetzungscontrolling kann durch die OE erfolgen.

Tabelle 1: Übersicht Beteiligungsmanagement (in Anlehnung an KGSt 2012 sowie eigene Darstellung)

2.3. Definition Steuerungsfokus

Nachdem in Kapitel 2.2 das Untersuchungsobjekt und dessen Aufgaben definiert wurden, soll im Folgenden die Forschungsfrage erläutert werden. Hierbei steht eine Definition des Steuerungsfokus im Mittelpunkt.

Einen definitorischen Ansatz liefern Geringer und Hebert (1989), die mit Blick auf internationale Joint Ventures die Steuerungsansätze von Muttergesellschaften analysieren.⁹ Die Autoren differenzieren hierbei zwischen drei Dimensionen der Steuerung: (1) Mechanismen („mechanism“), (2) Ausmaß („extent“) sowie (3) Fokus („focus“). Die Mechanismen umfassen alle strukturellen Maßnahmen, die der Steuerung von Tochterunternehmen dienen (Nguyen 2009, S.57). Hierunter fallen also u.a. die formellen Strukturen der Steuerung, wie bspw. die Kontrolle über die Gesellschaftsgremien, Regeln hinsichtlich des Berichtswesens oder die Prüfung von Jahresabschlüssen oder Wirtschaftsplänen. Das Ausmaß der Steuerung beschreibt die Intensität, mit der eine Mutter ihre Tochterunternehmungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben begleitet und kontrolliert. In der Literatur wird das Ausmaß der Steuerung teilweise auf die Frage heruntergebrochen, ob eine Tochter betriebsrelevante Entscheidungen selbst treffen darf oder ob es hierfür einer Zustimmung der Mutter bedarf (Geringer & Hebert 1989; Child et al. 2005, S.218). Das Ausmaß kann jedoch bspw. auch über die Art und Regelmäßigkeit der Anwendung bestimmter Mechanismen (z.B. beim Berichtswesen) definiert werden (Nguyen 2009, S.58). Hat eine Tochterunternehmung häufiger und detaillierter zu berichten, so nimmt das Ausmaß der Steuerung zu. Wichtig in diesem Kontext ist, dass das Ausmaß ein Kontinuum darstellt; es wird mal mehr und mal weniger intensiv gesteuert. Die dritte Dimension – Fokus der Steuerung – basiert auf der Annahme, dass die Ressourcen der Mutter für die Steuerung ihrer Töchter begrenzt sind und daher mit Bedacht eingesetzt werden müssen. Aus diesem Grund kontrolliert und steuert eine Mutter nicht alle Aktivitäten ihrer Tochterunternehmungen, sondern fokussiert sich auf die für das Joint Venture betriebsrelevanten Themen und Bereiche (Child et al. 2005, S.219). Wird eine Tochter bspw. speziell für die Erschließung eines neuen Marktes eingesetzt, so wird die Mutter insbesondere die marktbezogenen Aktivitäten dieser Tochter kontrollieren.¹⁰ Was bedeutet diese Definition von Fokus jedoch für eine OE Beteiligungsmanagement und die Fragestellung dieser Arbeit?

⁹ Der von Hebert und Geringer (1989) verwendete Begriff „Control“ kann im Deutschen freier als „Steuerung“ übersetzt werden (vgl. Götz 2001, S.54). Die Autoren analysieren also die „Steuerung“ bei Joint Ventures.

¹⁰ Bei Nguyen (2009, S.57) werden des Weiteren „marketing, sales, and distribution, procurement, general management and operation, finance and accounting, R&D and development,“ etc. als Aktivitäten genannt.

Im Zuge einer Übertragung der dargestellten Definition von „Fokus“ auf den Kontext dieser Arbeit sind zum einen die Besonderheiten öffentlicher Unternehmen sowie zum anderen die Situation einer OE Beteiligungsmanagement zu berücksichtigen. Zunächst werden die öffentlichen Unternehmen behandelt, die häufig als „Betriebstypen suis generis“ bezeichnet werden (Budäus 1981, S.403). Dies ist mitunter auf die folgenden Aspekte zurückzuführen:

- Im Gegensatz zu Unternehmen in der Privatwirtschaft haben öffentliche Unternehmen auch einen politisch definierten (öffentlichen) Zweck zu erfüllen (Edeling et al. 2004, S.13; Edeling 2002). Es besteht damit u.U. ein Zielkonflikt zwischen öffentlichem Auftrag sowie betriebswirtschaftlichem Ergebnis (Lenk & Rottmann 2007, S.347; Aharoni 1981; Abromeit 1985).
- Öffentliche Unternehmen sind in ihrem Handeln an die landesspezifische Gemeindeordnung gebunden (Lasar et al. 2011, S.230; Reichard 2002, S.68).
- Öffentliche Unternehmen agieren in stark heterogenen Aufgabenbereichen, die teilweise monopolistisch oder mittlerweile wettbewerblich geprägt sind (Schaefer 2000, S.529; Schedler & Kolbe 2004, S.140; Schwarting 2001).
- Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind kommunale Unternehmen aufgrund ihrer Öffentlichkeit häufig im Fokus diverser öffentlicher Interessen – auch außerhalb des staatlichen Rahmens (Blankart 1980; Boos & Krönes 1990). Eine Folge hiervon ist u.a. die „Mannigfaltigkeit der Ziele öffentlicher Organisationen“ (Budäus 1981, S.408–409).

Zusammenfassend kann man sagen, dass öffentliche Unternehmen in einem Spannungsfeld aus politischen und wirtschaftlichen Anforderungen stehen, besondere rechtliche Rahmenbedingungen durch die Vorgaben der Gemeindeordnung zu beachten haben, sowie von diversen öffentlichen Interessen beeinflusst werden. All diese Aspekte könnten einen Einfluss auf die Wahl des Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement haben.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass eine OE Beteiligungsmanagement häufig auch für einen gesamtstädtischen Überblick zur Unterstützung der Beteiligungssteuerung verantwortlich ist (z.B. im Rahmen eines aktiven Portfoliomanagements). Somit stehen für die OE nicht immer nur einzelne Unternehmen sowie deren Aktivitäten im Mittelpunkt. Auch die gesamtstädtische Perspektive darf hinsichtlich bestimmter Fokusse nicht vernachlässigt werden.

Aus den oben angeführten Gründen ergibt sich, dass der Fokus nicht wie in der Privatwirtschaft durch rein erwerbswirtschaftliche Überlegungen und primär über die einzelnen steuerungsrelevanten Aktivitäten eines Tochterunternehmens definiert werden kann. Stattdessen muss eine Vielzahl von Einflüssen beachtet werden (Grossi & Reichard 2008a, S.16). Die Bestimmung des Fokus gestaltet sich also wesentlich komplexer als in der Privatwirtschaft. Welche Schwerpunkte sind also bei der Arbeit einer OE Beteiligungsmanagement zu erwarten?

Zunächst ist zu eruieren, auf welcher Ebene die Fokussierung ansetzt (Grossi & Reichard 2008a, S.9ff.). Wie angedeutet, könnten sowohl die Kommune insgesamt als auch einzelne Unternehmen im Fokus der Arbeit einer OE Beteiligungsmanagement stehen.

Darüber hinaus stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage, auf welche Aspekte bzw. Aktivitäten sich eine OE Beteiligungsmanagement fokussiert. Liegt der Fokus auf Finanzdaten, also primär betriebswirtschaftlichen Größen wie Vermögensentwicklung, Liquidität, etc.? In welchen Situationen fokussiert sich eine OE Beteiligungsmanagement hingegen auf die erfolgreiche Erfüllung des öffentlichen Unternehmenszwecks mit Hilfe von Leistungsdaten, also auf die „Art und [den] Umfang der fachlichen Unternehmensleistung“ (Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2007, S.10)? Ein weiterer Fokus könnte eine strategische Perspektive sein, also die Ausrichtung auf mittel- oder langfristige Ziele bzw. auf „die grosse [*sic*] Richtung des Handelns“ (Schedler & Proeller 2011, S.21; Child et al. 2005, S.224). Im Übrigen ist vor dem Hintergrund der Gemeindeordnung auch eine rechtliche Perspektive zu erwarten.

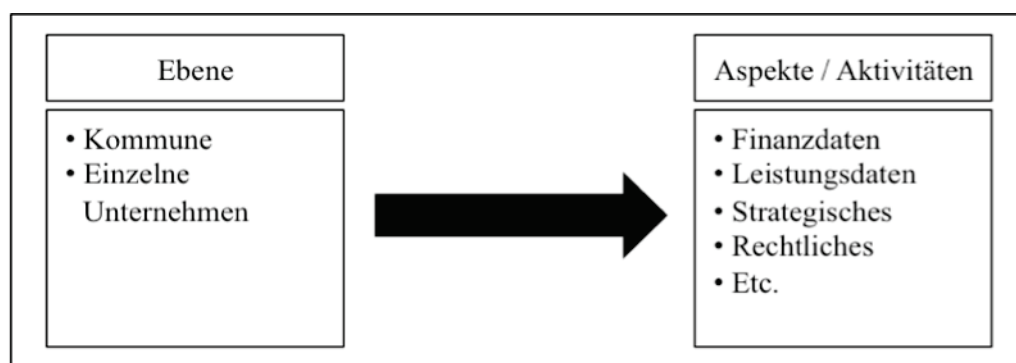


Abbildung 2: Übersicht Steuerungsfokusse

Im Rahmen dieser Definitionen sind drei Aspekte zu berücksichtigen. Erstens, der Fokus kann unterschiedlich scharf gestellt werden. Je nach vorliegendem Sachverhalt stehen gesamtstädtische Aspekte oder einzelne Unternehmen in Gänze im Fokus. In besonderen Fällen hingegen werden die Aktivitäten der einzelnen Unternehmen lediglich hinsichtlich eines bestimmten Aspekts beleuchtet (z.B. nur Finanzdaten oder Leistungsdaten; vgl. auch Lioukas et al. 1993). Zweitens, der Fokus kann eng oder breit gefasst werden (Geringer & Hebert 1989; Nguyen 2009). Eine OE Beteiligungsmanagement fokussiert sich entweder auf einige wenige Aspekte oder sie betrachtet zahlreiche unterschiedliche Aspekte gleichzeitig. So können z.B. in einem Fall ausschließlich Finanzdaten, in einem anderen Fall zusätzlich Leistungsdaten im Fokus stehen. Drittens, aufgrund des explorativen Vorgehens sind weitere Arten von Fokussen als die hier angeführten zu erwarten.

Insgesamt meint der Steuerungsfokus also die (Arbeits-)Schwerpunktsetzung einer OE Beteiligungsmanagement im Rahmen ihrer steuerungsunterstützenden Aufgabe.

3. Literatur-Review

Nachdem die Forschungsfrage näher erläutert wurde, wird nun anhand eines Literatur-Reviews erarbeitet, welche Faktoren bestimmte Fokusse einer OE Beteiligungsmanagement erklären könnten. Hierzu wird zunächst die deutschsprachige Forschungslandschaft untersucht.

3.1. Forschungslandschaft in Deutschland

Öffentliche Unternehmen und die Diskussion über die Ursachen, Besonderheiten und Auswirkungen staatlicher Wirtschaftstätigkeit sind kein Novum (vgl. z.B. Ambrosius 1984; Ambrosius 1994; Blankart 1980). Als Beispiel sei an dieser Stelle auf die von Thiemeyer aufgestellte Instrumentalthese verwiesen (vgl. Thiemeyer 1989).¹¹ Nichtsdestoweniger haben gerade öffentliche Unternehmen auf kommunaler Ebene in den letzten 20 Jahren verstärkt an Bedeutung gewonnen, was auch auf die eingangs erwähnte Ökonomisierung zurückzuführen ist. Dieser Wandel spiegelt sich auch in der deutschsprachigen Forschungslandschaft wider. Zahlreiche aktuelle Studien stellen in diesem Kontext eine deskriptive Bestandsaufnahme öffentlicher Wirtschaft und Unternehmen in Deutschland dar (Dietrich & Strohe 2010; Dietrich 2011; Dietrich 2012; Lenk et al. 2013; Bremeier et al. 2006a; Richter et al. 2006). Sie untersuchen des Weiteren das Wirtschaften sowie die Selbstwahrnehmung öffentlicher Unternehmen zwischen Markt und Staat (Edeling et al. 2004; Edeling 2002) oder analysieren die wirtschaftliche Bedeutung von kommunalen Beteiligungen (Richter 2007). In diesen Studien liegt der Schwerpunkt jedoch auf den öffentlichen Unternehmen selbst. Hinweise hinsichtlich des Steuerungsfokus einer OE können nur vereinzelt abgeleitet werden.

Ein weiteres, jedoch sehr komplexes Feld, ist die Public Corporate Governance Forschung. Die Literatur greift Aspekte der betriebswirtschaftlich geprägten Corporate Governance Forschung auf und verbindet diese mit den Besonderheiten öffentlicher Unternehmen. Im Mittelpunkt steht im Allgemeinen die Optimierung der „Steuerung, Leitung und Überwachung“ von öffentlichen Unternehmen (Papenfuß 2013, S.3). In diesem Kontext beschäftigt sich die Forschung verstärkt mit der Sinnhaftigkeit und Ausgestaltung von Public Corporate Governance Kodizes (PCGK), in denen die entsprechenden Regeln verankert werden und beschrieben wird, wie das „Zusammenspiel der beteiligten Akteure“ zu gestalten ist (Plazek et al. 2012, S.6; vgl. auch Bremeier et al. 2005; Bremeier et al. 2006b; Dietrich & Struwe

¹¹ Die Instrumentalthese besagt, dass öffentliche Unternehmen primär Instrumente der Politik sind (Thiemeyer 1989, S.672–673). Mittels öffentlicher Unternehmen wird, so die These, unter anderem auch Wirtschaftspolitik (bspw. Konkurrerungsfunktion gegenüber privaten Monopolen), Umweltpolitik (bspw. Vorbildfunktion im Handeln der Unternehmen) oder Arbeitsmarktpolitik (bspw. Anforderungen an die Personalpolitik) betrieben (Boos & Krönes 1990).

2006; Lenk & Rottmann 2007). Mit Ausnahme einiger ausführlicher Studien zu bestehenden Kodizes (Papenfuß 2013; Plazek et al. 2012), sind die entsprechenden Beiträge primär normativ geprägt (Leixnering & Bramböck 2013, S.176). Für die Forschungsfrage ist daher vor allem relevant, dass es sich beim PCGK im Rahmen des Beteiligungsmanagements eher um ein strategisches Instrument handelt, das Standards hinsichtlich der Steuerungsstrukturen festlegt (KGSt 2012).

Ein weiteres Thema in der Literatur sind die Instrumente kommunalen Beteiligungsmanagements (Schuppert 1985; Boos & Krönes 1990; Harms 1998; Struwe & Dietrich 2005) sowie insbesondere des Beteiligungscontrollings (Budäus 1984; Schaefer 1999; Schaefer 2000; Weiblen 2011). Diese Abhandlungen sind ebenfalls zumeist normativer Prägung, beschreiben mögliche Steuerungsmechanismen (Hille 2003; KGSt 2012; Otto 2002) und richten sich daher eher an Praktiker (Hengel 2011, S.2). Weitere quantitativ geprägte Studien fragen zwar nach dem Vorhandensein bestimmter Instrumente und Mechanismen des Beteiligungscontrollings, erörtern aber nicht die kontextualisierte Anwendung der Instrumente und differenzieren nicht zwischen möglichen Faktoren, die eine Fokussierung hervorrufen könnten (Günther & Niepel 2006; Lenk et al. 2013).

Aufgrund des Augenmerks auf normative Aspekte sowie auf die einzelnen Mechanismen lassen sich aus der deutschsprachigen Literatur zwar vereinzelt Hinweise hinsichtlich des Steuerungsfokus ableiten. Anders als bei Hengel (2011), der sich primär auf die Performance Management Literatur bezieht, werden in dieser Arbeit insbesondere die internationale Forschungsliteratur zu öffentlichen Unternehmen sowie Literatur aus angrenzenden Forschungsfeldern wie der Agencification und dem betriebswirtschaftlich geprägten Konzernmanagement zur Herleitung von Erklärungsfaktoren herangezogen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Aspekten, die das Verhältnis zwischen gesteuerter und steuernder Seite beschreiben.

3.2. Internationale Forschungsliteratur

Im Hinblick auf die internationale Forschungsliteratur zu öffentlichen Unternehmen ist zu konstatieren, dass unterschiedliche Herangehensweisen an die Thematik gewählt werden. Untersucht wird zumeist der komplexe „Graubereich“ zwischen Organisationen unter enger politischer Kontrolle (Kernverwaltung) und vollständig privaten Unternehmen (Christensen & Lægveid 2003, S.803). Dies schlägt sich auch darin nieder, dass die meisten Studien ihr Untersuchungsobjekt zwar als „*state-owned enterprises*“ oder „*municipal companies*“ bezeichnen, häufig aber unklar bleibt, ob die untersuchten Einrichtungen mit den hier betrachteten öffentlichen Unternehmen vergleichbar sind. Trotzdem werden die Ergebnisse dieser

Studien berücksichtigt, da die Fragestellungen im weitesten Sinne auch für die in dieser Arbeit angestrebte Untersuchung relevant sind.

In der Literatur werden vornehmlich zwei Themenkomplexe behandelt. Erstens wird häufig die Frage nach der Performance bzw. Effizienz öffentlicher Unternehmen gestellt. Boardman und Vining (1989; 1992) oder Dewenter und Malatesta (2001) belegen beispielsweise empirisch, dass Unternehmen in öffentlichem Besitz Ineffizienzen aufweisen.¹² Weiterführende Studien erarbeiten auf Grundlage dieses Ergebnisses Faktoren, die diese Ineffizienzen verursachen könnten. Die in diesem Zusammenhang untersuchten Aspekte sind insofern für diese Arbeit relevant, da eine OE Beteiligungsmanagement bspw. im Rahmen des Beteiligungscontrollings eine realistische Bewertungsgrundlage schaffen muss, wobei auch effizienzbezogene Faktoren zu berücksichtigen sind. Neben dem Augenmerk auf Effizienz beschäftigen sich außerdem zahlreiche Studien mit dem (Steuerungs-)Verhältnis zwischen Politik bzw. Verwaltung und Unternehmen sowie den Herausforderungen, die im Rahmen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit entstehen (vgl. allgemein Anastassopoulos 1985, S.539; Hirshhorn 1989, S.264; Seidman 1954, S.183). Auch diese Perspektive ist für die vorliegende Arbeit relevant. Eine OE Beteiligungsmanagement muss im Zuge ihrer Aufgabe als Entscheidungsunterstützerin abwägen, worauf sie besonders achtet und entsprechende Informationen bereitstellen.

Im Kontext dieser beiden Themenkomplexe werden diverse Faktoren erörtert, die einzelnen Kategorien zugeordnet werden können. Es bietet sich zugunsten der Übersichtlichkeit an, zwischen politik-, aufgaben-, unternehmens-, umwelt- sowie verwaltungsbezogenen Faktoren zu differenzieren. Da die zitierten Studien zumeist mehrere Aspekte beleuchten, kann es im folgenden Review zu Mehrfachnennungen kommen. Auch sind die Faktorgruppen nur als grobe Cluster zu verstehen, da eine einwandfreie Zuordnung aufgrund inhaltlicher Überschneidungen schwierig ist.

Bei den politikbezogenen Faktoren wird zumeist die Frage aufgeworfen, wie sich das Verhältnis der Politik und Verwaltungsführung zu den öffentlichen Unternehmen darstellt. Aars und Ringkjøb (2011) konstatieren, dass die politische Steuerung der öffentlichen Unternehmen in norwegischen Kommunen zumeist über formalisierte Mechanismen erfolgt und entsprechend als minimal zu bezeichnen ist. Allerdings erkennen die Autoren gleichzeitig einen pragmatischen Ansatz, der sich darin manifestiert, dass bei hoher **politischer Relevanz** die Steuerungsaktivitäten seitens der Politik bzw. Verwaltungsführung wieder zuneh-

¹² Vgl. hierzu auch Andrews et al. (2011), die im Rahmen eines umfassenden Literatur-Reviews feststellen, dass es hinsichtlich der Effizienzthese bei staatlichem Besitz von öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen stark divergierende Ergebnisse gibt. So können bspw. Filippini und Prioni (2003) nur in Teilen Ineffizienzen bei (Bus-) Unternehmen im öffentlichen Besetz feststellen.

men (Aars & Ringkjøb 2011, S.841). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Christensen und Læg Reid (2003, S.827; 2004, S.132). Sie stellen fest, dass auf Ebene der politischen Führung eine Steuerung in erster Linie kurzfristig und nur in einzelnen Fragestellungen erfolgt.

Eng mit der politischen Relevanz verknüpft sind die aufgabenbezogenen Faktoren. So spielt bspw. die **politische Wichtigkeit bzw. Sichtbarkeit der Aufgabe** (salience/visibility) eine zentrale Rolle. Es wird auf unterschiedliche Weise empirisch nachgewiesen, dass sich durch hohe politische Sichtbarkeit die Steuerung verändert. Zum Beispiel zeigt Avellaneda (2013, S.654), dass gerade bei Aufgaben wie Infrastrukturmaßnahmen, deren Erfüllung leicht zu erkennen ist, wichtige Entscheidungen eher auf politischer Ebene gefällt werden und sich damit die Steuerungsaktivitäten erhöhen. Lioukas et al. (1993) registrieren ebenfalls, dass sich bei höherer Sichtbarkeit aufgrund einer sozialen Ausrichtung eines öffentlichen Unternehmens die Steuerung durch die Regierung intensiviert. Dieses Ergebnis bestätigen Cristofoli et al. (2010, S.367) in einer späteren Untersuchung insofern, da sie bei Unternehmen mit größerer Bürgernähe Steuerungsmechanismen erkennen, die auf eine stärkere Kontrolle hinweisen.

Des Weiteren diskutiert die Literatur die Abhängigkeit der Unternehmen von **öffentlichen Ressourcen** bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Aus der Performance-Perspektive werden häufig die Auswirkungen der Bereitstellung finanzieller Ressourcen untersucht. Es wird die These formuliert, dass durch die Bereitstellung öffentlicher (Geld-)Mittel die Notwendigkeit einer disziplinierten Haushaltsführung untergraben wird und dadurch Ineffizienzen in öffentlichen Unternehmen entstünden (vgl. „soft budget constraints“; hierzu beispielhaft Stan et al. 2013; MacCarthaigh 2011, S.218). Diese Annahme wird in diversen Studien positiv nachgewiesen (Bartel & Harrison 2005, S.146; Busch & Gustafsson 2002, S.180–181; Bertero & Rondi 2000, S.96). Darüber hinaus bestätigen die Ergebnisse von Lioukas et al. (1993), dass finanzielle Abhängigkeiten zu einer höheren Steuerungsintensität führen, wobei hier die Ursache eher das gesteigerte Interesse an der Verwendung der staatlichen Ressourcen ist. Zusätzlich wird von Lioukas et al. (1993) die Frage aufgeworfen, ob die Abhängigkeit vom **staatlichen Träger als Hauptkunde** des Unternehmens einen Einfluss auf die Steuerung hat. Empirisch kann zwar keine direkte Verbindung festgestellt werden (id. S.657-658), dennoch sollte dieser Aspekt berücksichtigt werden, da eine Kommune womöglich stärker durchgreift, wenn es um die eigenen Interessen als Kunde geht. Hierauf gehen auch da Cruz und Marques (2011, S.101) sowie Peda et al. (2013, S.193) ein, indem sie herausfinden, dass Unternehmen, die **Produkte für die öffentliche Verwaltung** selbst herstellen, häufig ein höheres Konfliktpotenzial auf politischer Ebene mit sich bringen.

Bei der Betrachtung der aufgabenbezogenen Faktoren liegt es nahe, auch das aufgabenerfüllende Unternehmen selbst hinsichtlich möglicher steuerungsrelevanter Faktoren zu untersuchen. Hier wird zumeist die **Größe des Unternehmens** betrachtet. Die Größe kann zum einen ein Auslöser für höhere Kontrollintensität sein, da mit ihr auch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung und somit das Interesse an diesen Unternehmen zunehmen. Zum anderen wird angenommen, dass große öffentliche Unternehmen aufgrund ihrer umfangreichen Expertise und Kapazitäten eine größere politische Macht haben und entsprechend eher auf Unabhängigkeit hinwirken können (Lioukas et al. 1993). Die Studien hierzu ergeben, dass die Größe eines Unternehmens eine intensivere Steuerungsaktivität durch den Staat erklärt (Cheung 2006; Lioukas et al. 1993, S.660). Im Hinblick auf die Performance-Perspektive zeigen Prado-Lorenzo und García-Sánchez jedoch gleichzeitig, dass gerade die Größe einer Unternehmung auch Effizienzsteigerungen mit sich bringen kann (2010, S.224). Die Folge könnte eine Reduktion der Steuerungsintensität sein.

Beim Blick auf Unternehmenscharakteristika wird außerdem die **Beteiligung Dritter**, insbesondere privater Gesellschafter, diskutiert. Zum einen zeigen Studien, dass Kommunen von den Steuerungskapazitäten privater Gesellschafter profitieren, da hierdurch Kontrollkosten eingespart werden (Garrone et al. 2013, S.530; Bel & Fageda 2010). Calabrò et al. (2013) weisen jedoch darauf hin, dass es bei öffentlich-privaten Partnerschaften zu Zielkonflikten kommen kann. Während der Private um Profitmaximierung bemüht ist, muss sich die Kommune stärker auf die Kontrolle der Erfüllung des öffentlichen Zwecks konzentrieren (vgl. auch Calabrò & Torchia 2011, S.456). Grossi und Thomasson (2011, S.287) sehen aufgrund des Konfliktpotenzials an dieser Stelle die Notwendigkeit einer „inner accountability“ zwischen den verschiedenen Anteilseignern – also gewissermaßen eine gegenseitige Kontrolle.

Weitere Studien beschäftigen sich mit der Umwelt öffentlicher Unternehmen. Hier geht es mitunter um die Frage, ob aus einer **wettbewerblich geprägten Umwelt** eines Unternehmens ein Unterschied in der Steuerung hergeleitet werden kann. Zum einen kann die Bewertung des öffentlichen Unternehmens über den (Kapital-)Markt als Ersatz für die direkte Kontrolle des Managements herangezogen werden (Eickhof 2000, S.6; Whincop 2005, S.78). Zum anderen benötigen Unternehmen am Markt mehr Flexibilität, um auf etwaige Veränderungen reagieren zu können. In beiden Fällen wird von einem Rückgang der Steuerungsintensität ausgegangen, was durch verschiedene Studien auch grundsätzlich empirisch bestätigt wird (Lin & Germain 2003, S.1135; Lioukas et al. 1993, S.652). Das Thema des Wettbewerbs spielt auch aus der Performance-Perspektive eine Rolle. Es wird empirisch aufbereitet, dass öffentliche Unternehmen, die keinem Wettbewerb ausgesetzt sind, eine

geringere Effizienz aufweisen (Bartel & Harrison 2005; Busch & Gustafsson 2002; Picot & Kaulmann 1989).

Eng mit dem Aspekt des Wettbewerbs verbunden ist die **Volatilität bzw. die Unvorhersehbarkeit der Umwelt**, in der ein Unternehmen agiert. Je nachdem wie Volatilität definiert wird, sind unterschiedliche Reaktionen feststellbar. Lindqvist (2013, S.149) zeigt bspw., dass bei Veränderungen hinsichtlich gesetzlicher Rahmenbedingungen ein intensiveres Eingreifen durch kommunale Besitzer folgt, um das Unternehmen an seine neue Situation heranzuführen. Lioukas et al. (1993, S.660) stellen hingegen bei Unsicherheiten hinsichtlich der Nachfrageentwicklung am Markt eine geringere Steuerungsintensität fest. Dieses Ergebnis deutet laut den Autoren darauf hin, dass Unternehmen in volatilen Umwelten mehr Freiheiten im Handeln gewährt wird.

Weniger im Mittelpunkt der internationalen Forschungsliteratur stehen die verwaltungsbezogenen Faktoren, also solche, die sich auf Charakteristika der steuernden Instanz beziehen und ebenfalls bestimmte Aspekte der Steuerung erklären könnten. Lediglich als Nebenergebnis einer Studie von Garrone et al. (2013, S.531) wird deutlich, dass insbesondere die **zu geringen Überwachungs- und Steuerungskapazitäten** auf Seiten einer Kommune zu Ineffizienzen in der öffentlichen Leistungserstellungen führen könnten.

Aus der internationalen Forschungsliteratur lassen sich Hinweise auf Faktoren ableiten, die bei der Steuerung öffentlicher Unternehmen relevant sein könnten. Problematisch ist allerdings, dass kaum ein einheitlicher Forschungsstrang festgestellt werden kann. So konnte lediglich eine ältere Studie von Lioukas et al. (1993) gefunden werden, die das Thema der Steuerung öffentlicher Unternehmen direkt aufgreift. Aus diesem Grund richtet sich der Blick im Folgenden auch auf angrenzende Forschungsgebiete.

3.3. Agencification

In Bezug auf die angrenzenden Forschungsgebiete spielt insbesondere die Agencification-Literatur eine zentrale Rolle in dieser Arbeit. Agencification bezeichnet den internationalen Trend der Aufgabenausgliederung auf (teil-)verselbstständigte öffentlich-rechtliche Behörden. Ein Vergleich der Agencification-Literatur mit der Steuerung öffentlicher Unternehmen in Deutschland ist zwar mit entsprechender Vorsicht durchzuführen, laut Reichard (2002, S.65) jedoch möglich. Vorsicht ist geboten, da die Agency-Forschung zumeist nur ausgegliederte Organisationseinheiten untersucht, die grundsätzlich keine kommerziellen Ziele haben und öffentlich-rechtliche Organisationsformen annehmen (Jann 2013, S.87; Bach 2012, S.168; MacCarthaigh 2011, S.217). Zwar verfolgen die in dieser Arbeit untersuchten Organisationen teilweise auch nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten, aber der Fokus

liegt auf Einrichtungen privaten Rechts. Nichtsdestotrotz bietet die Agency-Forschung einige Hinweise, die bereits Genanntes bekräftigen und die Herleitung weiterer Faktoren ermöglichen.

Zunächst ist zu konstatieren, dass sich die Agencification-Literatur ebenfalls mit der Beziehung zwischen kernstaatlichen Instanzen und den ausgegliederten Agencies auseinandersetzt (Peters 2011, S.8). In diesem Kontext wird zumeist die Autonomie und Steuerung einer Agency untersucht (Roness et al. 2008). Auf der Grundlage der Erkenntnis, dass die formell geltenden Regeln nur in beschränktem Maße die tatsächliche Autonomie von Agencies definieren (Yesilkagit 2004, S.531; Verhoest et al. 2004, S.101; Lægreid et al. 2006; Yesilkagit & van Thiel 2008), werden in der Literatur weitere Erklärungen erarbeitet, die das Verhältnis des Staates zu den Agencies beschreiben. Bevor auf einzelne, die Autonomie bzw. Steuerung von Agencies erklärende Faktoren eingegangen wird, ist auf Folgendes hinzuweisen: Die Studien zur Agencification sind zumeist von hoher Komplexität und die Ergebnisse werden entsprechend detailliert aufbereitet (u.a. wird bspw. zwischen „managerial-“, „policy-“ oder „financial-“ Autonomie differenziert; vgl. z.B. Aulich et al. 2010). Aus diesem Grund wird hier nur auf die für diese Arbeit relevanten Aspekte eingegangen.

Auch in der Agencification-Literatur wird davon ausgegangen, dass **politische Wichtigkeit bzw. Sichtbarkeit** („salience“) der Agency einen Einfluss auf die Steuerung hat (Pollitt 2006, S.39; Yesilkagit 2004, S.532; Bach 2010, S.96). Die meisten Studien belegen empirisch, dass hohe bzw. geringe politische Wichtigkeit zu einer Zunahme bzw. Abnahme der Steuerungsaktivitäten führt (Pollitt 2006, S.39; Verschuere 2007, S.122; Verhoest et al. 2010, S.267; Barbieri et al. 2010, S.150). Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Definition und Operationalisierung von „salience“ unterschiedlich ausfällt und daher die Ergebnisse nur schwierig zu vergleichen sind. Außerdem erstaunt Bach (2014) mit dem Ergebnis, dass die politische Relevanz einer Agency keinen Einfluss auf Steuerung oder deren Autonomie hat. Unabhängig von der Empirie interpretiert er seine Ergebnisse jedoch so, dass Agencies aufgrund der sich regelmäßig verändernden politischen Agenda eher anlassbezogen Aufmerksamkeit auf sich ziehen und daher dennoch eine intensivere Steuerung bei hoher politischer Relevanz zu erwarten ist (Bach 2014, S.317).

Des Weiteren wird bei der Untersuchung von Steuerung und Autonomie das **Aufgabenfeld** berücksichtigt, in dem eine Agency aktiv ist. Gemeinhin wird hier davon ausgegangen, dass das Augenmerk eher auf Agencies im Bereich der Sozial- und Wohlfahrtspolitik als in der Wirtschaftspolitik liegt (Lægreid et al. 2008, S.8; Verhoest et al. 2010, S.215; gegenteilig Barbieri et al. 2010). Obwohl die Empirie bei Lægreid et al. (2008) keine Rückschlüsse auf die Steuerung zulässt, decken Verhoest et al. (2010, S.235) in einer komplexen Studie auf,

dass die Autonomie insbesondere bei Agencies im Sozialwesen teilweise eingeschränkt ist. Die Autoren vermuten hier auch einen Zusammenhang mit der **Rolle des Bürgers**. So wird bei Agencies mit regelmäßigem Kontakt zu Bürgern, wie es im Sozialwesen häufig der Fall ist, intensiver gesteuert (id., S.267).

Zusätzlich wird in einigen Studien der Einfluss der **Größe des Etats** einer Agency auf Autonomie und Steuerung untersucht. Insgesamt zeigt sich, dass die Steuerungsaktivitäten bei Agencies mit großem Etat zunehmen (Pollitt 2006, S.39; Verhoest et al. 2010, S.260) bzw. bei kleinerem Budget abnehmen (Verschuere 2007, S.122). Darüber hinaus deutet sich an, dass Agencies mit **eigenen Einkünften** mehr Autonomie in ihren Entscheidungen gewährt wird (Bach 2010, S.103–104; Bach 2014, S.318; Verhoest et al. 2010, S.261), wobei argumentiert wird, dass sie eher selbst auf ihre eigene Autonomie hinwirken.

Des Weiteren werden in der Agencification-Literatur Faktoren erforscht, bei denen Charakteristika der Agency im Mittelpunkt stehen. Hier wird zumeist die **Größe** der Agency untersucht. Hinsichtlich der Größe, die häufig über die Anzahl der Mitarbeiter modelliert wird, werden auch in der Agencification-Literatur unterschiedliche Argumente ins Feld geführt. Sie kann ein Indikator für die Wichtigkeit bzw. Sichtbarkeit der Aufgabe sein und damit intensivere Steuerung hervorrufen (Verschuere 2007, S.122); sie kann aber auch für höhere Kapazitäten in der Agency stehen (Barbieri et al. 2010, S.139; Verhoest et al. 2010, S.207; Lægreid et al. 2008, S.10; Bach 2010, S.94; Bach 2014, S.262; Lægreid et al. 2006, S.242). Vor diesem Hintergrund wird in verschiedenen Studien angenommen, dass größere Agencies die Möglichkeit haben, Expertise zu entwickeln und in der Konsequenz fähig sind, eigene Ziele zu verfolgen, die aufgrund des Informationsvorsprungs der Agency nur schwer kontrolliert werden können. Außerdem wird argumentiert, dass große Agencies eher die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können (Bach 2010, S.94). Die Empirie zum Faktor Größe zeigt divergierende Ergebnisse, was auch auf die unterschiedlichen untersuchten Fälle und Herangehensweisen zurückzuführen ist. Während Bach (2010, S.103) oder Lægreid et al. (2008, S.18) eine geringere Autonomie bzw. intensivere Steuerung bei größeren Agencies feststellen, kommen Verhoest et al. (2010, S.255) zu dem Ergebnis, dass Größe sowohl mehr Autonomie als auch gleichzeitig eine verstärkte Ergebniskontrolle zur Folge haben kann. Auch Bach (2014, S.324–325) stellt in einem anderen Kontext bei größeren Agencies eine erhöhte Autonomie fest.

Mit Blick auf die Autonomie und Steuerung wird in Studien auch häufig das **Alter** von Agencies mit einbezogen. Es wird angenommen, dass das Alter ein Proxy für die Organisationskultur einer Agency ist und älteren Agencies aufgrund ihrer gefestigten Kultur mehr Autonomie zuteil wird (Verhoest et al. 2010, S.210; Barbieri et al. 2010, S.139; Lægreid et

al. 2008). Außerdem wird die Hypothese aufgestellt, dass einmal geschaffene Steuerungsstrukturen Bestand haben und die Umstände zum Zeitpunkt der Gründung einen Einfluss auf Autonomie und Steuerung haben (Lægreid et al. 2006, S.242; Niklasson & Pierre 2012, S.206; Pollitt 2005, S.130). Unabhängig von den Annahmen liefert die Empirie der Studien keine eindeutigen Ergebnisse hinsichtlich der Wirkrichtung des Alters. Im Kontext des Alters ist an dieser Stelle auch der Aspekt der „*earned autonomy*“ anzuführen. Dieser besagt, dass Agencies mit der Zeit autonomer werden, da sie sich eine entsprechende Reputation gegenüber den steuernden Instanzen aufgebaut haben (Talbot 2004, S.13 mit Bezug zu Behn 2001).

Neben den Charakteristika der Agency werden in der Literatur auch regelmäßig Aspekte der formellen Steuerungsstruktur als Erklärung für die Autonomie angeführt (bspw. „*structural devolution*“ bei Lægreid et al. (2008, S.9) oder „Art der ministeriellen Aufsicht“ bei Bach (2014)). Um im Rahmen dieser Arbeit zu bleiben, wird an dieser Stelle jedoch nur noch auf die **Rechtsform** eingegangen, die laut Bach (2014, S.323) Einfluss auf die Steuerungsaktivitäten hat.

Eine Perspektive, die in der Agencification-Literatur nur eine untergeordnete Rolle zu spielen scheint, ist die Umwelt. Eine Ausnahme hiervon bildet eine Studie von Lægreid et al. (2006, S.264), die bei Agencies mit **wettbewerblich geprägtem Umfeld** einen höheren Grad an Autonomie feststellt.

Zusätzlich stehen Faktoren, die die steuernde Instanz selbst betreffen, nur wenig im Fokus. Lediglich Bach (2010, S.94) sowie Verhoest et al. (2010, S.124) treffen die Annahme, dass auch die **Kapazitäten der steuernden Instanzen** einen Einfluss auf die Steuerungsintensität haben könnten, da der Aufgabenerfüllung der Agencies möglicherweise mehr Aufmerksamkeit zuteil wird. U.a. Bachs Empirie kann diese Annahme jedoch nicht bestätigen (id., S.103).

Zusammenfassend können aus der vorliegenden Literatur diverse Faktoren hergeleitet werden, die die Autonomie und Steuerung von Agencies erklären. Auffällig sind jedoch die zumeist wenig aussagekräftigen sowie stark divergierenden Ergebnisse, die nur eingeschränkt verallgemeinernde Schlüsse zulassen. Trotzdem könnten auch die hier angeführten Faktoren für eine OE Beteiligungsmanagement relevant sein.

Im Folgenden wird zuletzt cursorisch auf die betriebswirtschaftlich geprägte Konzernmanagement-Literatur eingegangen, die ebenfalls ein angrenzendes Forschungsgebiet darstellt.

3.4. Konzernmanagement

In der Literatur wird regelmäßig die These vertreten, dass Kommunen aufgrund der Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung die Form von Konzernen angenommen haben (Lasar et al. 2011; Linhos 2006, S.367). Da auch in der privatwirtschaftlichen Konzernunternehmung die Steuerung von Töchtern relevant ist, stellt sich die Frage, ob aus der betriebswirtschaftlichen Literatur weitere Faktoren hergeleitet werden können, die die Fokussierung der OE Beteiligungsmanagement erklären.

Aus der Literatur geht hervor, dass im Konzernmanagement ebenfalls eine Debatte über Autonomie von Tochterunternehmen sowie die Kontrolle durch Konzernmütter geführt wird. Dabei spielen ähnliche, größtenteils gleiche Faktoren eine Rolle (vgl. z.B. Appleyard et al. 1990, S.406; Baliga & Jaeger 1984, S.30/31; Cray 1984). In der zusammenfassenden Tabelle 2 werden hierzu einige Beispiele angeführt. Ein Faktor, dem in der Management-Literatur jedoch zusätzliche Aufmerksamkeit geschenkt wird, ist die **integrierte Konzernsteuerung** und die damit verbundene **Koordinierung** (Scheffler 1992, S.52/87/94) zwischen den einzelnen Organisationseinheiten sowie die Einbindung der jeweiligen Elemente in ein einheitliches Zielsystem (Behringer 2011, S.103; Lasar et al. 2011, S.236).¹³ Cray (1984, S.86) konstatiert: „Coordination is seen more as an enabling process which provides the appropriate linkage between different task units within the organization.“¹⁴ Daher wird in dieser Arbeit allein dieser Aspekt zusätzlich als Erklärung für den Fokus einer OE Beteiligungsmanagement aufgenommen.

3.5. Literaturdiskussion und Forschungslücke

Ein Vergleich der dargestellten Forschungsbereiche zeigt, dass es zwischen der internationalen Forschungsliteratur, der Agencification-Literatur sowie teilweise der Konzernmanagement-Literatur durchaus Parallelen gibt. Insgesamt scheint daher die theoretische Validität der zu untersuchenden Faktoren gegeben zu sein.

Unabhängig hiervon wurde bereits auf mögliche Probleme und Lücken in Literatur hingewiesen. Auffällig sind insbesondere die teilweise von einander abweichenden Ergebnisse, v.a. in der Agencification-Literatur. Aber auch in der internationalen Forschungsliteratur zu öffentlichen Unternehmen wird darauf hingewiesen, dass Aspekte der Steuerung mitunter stark variieren (Lioukas et al. 1993, S.661; Christensen & Lægreid 2003, S.825). An dieser

¹³ An dieser Stelle ist anzumerken, dass (Aufgaben-)Koordinierung auch in der Verwaltungswissenschaft von großer Bedeutung ist (Bouckaert et al. 2010). Um jedoch die Idee des „Konzerns Kommune“ aufzugreifen, scheint hier der Bezug zum Konzernmanagement angebracht.

¹⁴ Der Autor dieser Arbeit hält diese Definition hier für sinnvoll, obwohl Cray (1984) in seinem Ansatz Koordination als weiteres Instrument der Integration neben Steuerung definiert.

Stelle wird offensichtlich, dass es sich auch bei der Autonomie und Steuerung um „a dynamic rather than static scene“ handelt (Wettenhall & Aulich 2009). Statische Betrachtungen, z.B. eine zweidimensionale Differenzierung zwischen „jung“ und „alt“ könnten zu kurz greifen.

Ebenfalls mit Bezug auf die Agencification-Literatur sowie in Teilen auf die internationale Forschungsliteratur scheint außerdem das Augenmerk stärker auf den Agencies bzw. den öffentlichen Unternehmen – also dem zu steuernden Objekt selbst – zu liegen. Zwar diskutieren bspw. Verhoest et al. (2010) den Einfluss der staatlichen „polity“ auf die Autonomie von Agencies. Allerdings scheinen Charakteristika der steuernden Instanz selbst, also u.a. Aspekte der verwaltungsinternen Organisation der Steuerung gegenüber öffentlichen Unternehmen sowie Agencies weniger Beachtung zu finden. Dieser Aspekt erstaunt, da z.B. der Blick auf die Kapazitäten andeutet, dass auch Charakteristika der steuernden Instanz von Relevanz sein könnten. Berücksichtigt man hierzu auch die eingangs erwähnte These von Hengel (2011, S.50), dass die Verwaltungsleitung mit ihren „Interessen und Einstellungen“ die Organisationsstruktur der Steuerung öffentlicher Unternehmen erklärt, so könnten womöglich auch verwaltungsinterne Aspekte erklärend für einen bestimmten Steuerungsfokus sein.

Die beiden genannten Punkte werden in dieser Arbeit berücksichtigt, indem der Arbeitsfokus der OE Beteiligungsmanagement untersucht wird. Zum einen können hierdurch Dynamiken in der Steuerung berücksichtigt werden, da einer OE Beteiligungsmanagement der direkte Vergleich, auch über einen längeren Zeitraum hinweg, möglich ist. Eine statische Sichtweise wird hierdurch vermieden.

Zum anderen können auch verwaltungszentrierte Faktoren untersucht werden, die möglicherweise einen Einfluss auf den Fokus haben (vgl. hierzu auch nächstes Kapitel). Einerseits ist hier die oben angeführte These von Hengel (2011) von Relevanz. Andererseits wird vermutet, dass die verwaltungszentrierte Sicht insofern wichtig ist, da, wie bei einer OE Beteiligungsmanagement üblich, die ausgelagerten Einheiten mit Hilfe von Steuerungsinstrumenten begleitet werden, ohne dass es zu direkten Auswirkungen auf die Autonomie dieser Einheiten kommt.

3.6. Zusammenfassung

Die folgende Tabelle 2 gibt einen Überblick über die im Review erarbeiteten Faktoren. Entsprechend den oben genannten Aspekten erfolgt im nächsten Kapitel die Erarbeitung eines analytischen Rahmens, der die Faktoren auf öffentliche Unternehmen sowie, soweit sinnvoll und für diese Arbeit zielführend, auf die OE überträgt.

Faktorengruppe	Internationale Forschungsliteratur	Agencification	Konzernmanagement (beispielhafte Nennung von Faktoren)
Politik	• Pol. Relevanz	• Pol. Wichtigkeit / Sichtbarkeit	
Aufgabe	• Aufgabenfeld • Öffentliche Ressourcen • Staat als Hauptkunde • Produktion für die öff. Verwaltung	• Aufgabenfeld • Rolle des Bürgers • Größe des Etats • Eigene Einkünfte	• Aufgabenfeld (Baliga & Jaeger 1984, S.30)
Unternehmen / Agency	• Größe des Unternehmens • Beteiligung privater Dritter	• Größe der Agency • Alter • Rechtsform	• Alter (id.) • Größe (Mellewig & Matiaske 2001, S.120–121) • Rechtsform (Scheffler 1992, S.81)
Umwelt	• Wettbewerb • Volatilität bzw. Unvorhersehbarkeit	• Wettbewerb	• Wettbewerb (Scheffler 1992, S.112)
Verwaltung	• Überwachungs- und Steuerungskapazitäten	• Kapazitäten der steuernden Instanzen	• Koordinierung

Tabelle 2: Übersicht Erklärungsfaktoren aus der Literatur (eigene Zusammenstellung)

4. Analytischer Rahmen

Die vorgestellte Agencification-Literatur bezieht sich häufig auf die drei Institutionentheorien: die neue Institutionenökonomie, der historische Institutionalismus sowie der soziologische Neoinstitutionalismus (Verhoest et al. 2010). Die Grundzüge dieser Theorien dienen auch in dieser Arbeit als Ansätze für die Herleitung eines analytischen Rahmens, wobei die Wertigkeit nicht diskutiert werden soll. Stattdessen werden in Anlehnung an Verhoest et al. (2010) auf Grundlage der Theorien und unter Einbezug der im Literatur-Review dargestellten Faktoren mehrere Cluster gebildet. Hierbei bedarf es allerdings einer Übertragung der Faktoren auf öffentliche Unternehmen bzw. die OE Beteiligungsmanagement.

4.1. Neue Institutionenökonomie

Die neue Institutionenökonomie stellt die Frage, wie organisatorische Strukturen und Regeln rational gestaltet werden, sodass sich bei Austauschbeziehungen Kostenreduzierungen und Effizienzsteigerungen einstellen (Ebers & Gotsch 2006, S.247-248; Hall & Taylor 1996, S.946). Hierbei stehen nicht etwa die durch den Markt geprägten Austauschbeziehungen im Mittelpunkt, sondern „andere institutionelle Strukturen“ (Scott 2008, S.27). Die Agenturtheorie ist dabei ein Ansatz der neuen Institutionenökonomie, der sich mit diesen „anderen institutionellen Strukturen“ beschäftigt. Sie beschreibt das Verhältnis zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und seinem Auftragnehmer (Agent), welches auf einem Vertrag basiert (Jensen & Meckling 1976, S.308; Voigt 2009, S.84). Der Vertrag ist also die interessierende Institution (Ebers & Gotsch 2006, S.258; Richter & Furubotn 2003, S.311), wobei der Begriff „Vertrag“ auch als Metapher für Strukturen, Regeln und informelle Absprachen verstanden werden kann (Ebers & Gotsch 2006, S.260; Saam 2002, S.14). Das Ziel der Vertragsgestaltung ist es, etwaige (Ziel-)Konflikte aufgrund von Informationsasymmetrien und Interessendivergenzen zwischen den beiden nach Nutzenmaximierung strebenden Akteuren zu vermeiden (Ebers & Gotsch 2006, S.263/265; Jensen & Meckling 1976; Richter & Furubotn 2003, S.50–51). Auf diese Weise sollen Kontrollkosten des Prinzipals gegenüber dem Agenten nach Möglichkeit minimiert werden. Gehen die Kontrollkosten gegen Null, wird der Vertrag als optimal und effizient angesehen.

Wie lässt sich dieser Ansatz auf die besondere Situation der OE Beteiligungsmanagement übertragen? Hier ist wieder zu berücksichtigen, dass die OE Beteiligungsmanagement in erster Linie eine unterstützende Funktion innehat. Zum einen übernimmt sie gewissermaßen stellvertretend für die Verwaltungsleitung bestimmte Aufgaben der Beteiligungssteuerung und agiert daher in Teilen als Prinzipalin gegenüber den Beteiligungen. Zum anderen befindet sich die OE selbst in einem Prinzipal-Agenten-Verhältnis:

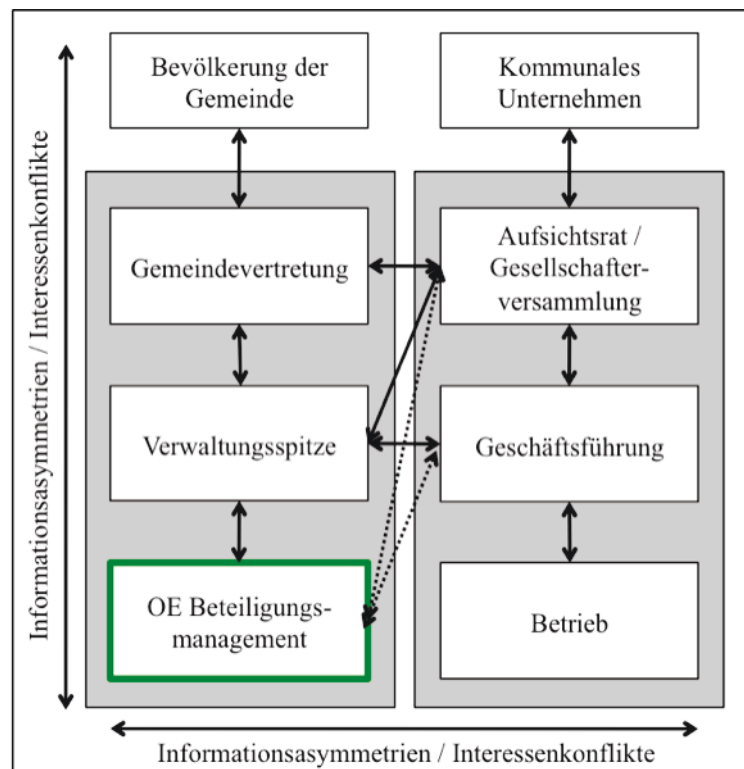


Abbildung 3: Principal-Agenten-Beziehungen (vgl. Bremeier et al. 2006b, S.95; Dietrich & Struwe 2006, S.16; Papenfuß 2013, S.39)

Abbildung 3 zeigt, dass die OE Beteiligungsmanagement nicht unabhängig von ihrer organisatorischen Einbettung in der Kernverwaltung betrachtet werden kann, da sie selbst als Agentin agiert (Eichhorn 2003, S.177; Verhoest et al. 2010, S.33). Die Mitarbeiter müssen Vorgaben und Regeln beachten, die sich aus der Agentenrolle gegenüber der Verwaltungsspitze ergeben. Insgesamt resultiert hieraus, dass im Hinblick auf den Steuerungsfokus sowohl eine verwaltungs- als auch eine unternehmenszentrierte Sicht eingenommen werden muss, da eine OE Beteiligungsmanagement gleichzeitig Agentin und Prinzipalin ist. Eine OE Beteiligungsmanagement muss also zum einen als Auftragnehmerin den „Steuerungsauftrag“ seitens der Verwaltungsspitze erfüllen (verwaltungsorientierte Sicht). Zum anderen muss sie im Rahmen dessen gegenüber den Beteiligungen ihre Kontroll- und Steuerungsinteressen als „Prinzipalin“ durchsetzen, wobei Strukturen zu wählen sind, die die „größte Effizienz“ ermöglichen und die „geringsten Kosten“ verursachen (Ebers & Gotsch 2006, S.247; unternehmensorientierte Sicht). Die im Literatur-Review erarbeiteten Faktoren sind also, soweit dem Ziel dieser Arbeit entsprechend, auch auf die OE zu übertragen. Dieser Aspekt wird deutlicher, wenn im Folgenden einzelne Faktorencluster herausgearbeitet werden. Hierzu wird zunächst eine *strukturelle* sowie eine *aufgabenspezifische Perspektive* eingenommen (Verhoest et al. 2010).

Die *strukturelle Perspektive* beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern bereits bestehende Strukturen einen Einfluss auf den Steuerungsfokus haben könnten. Die Grundannahme hierbei ist, dass diese Strukturen das Verhalten von Akteuren beeinflussen (Verhoest et al.

2010, S.205). Egeberg (2003, S.117) fasst diesen Ansatz mit „structure matters“ zusammen. Verbindet man diese Annahmen mit der Agenturtheorie, ist davon auszugehen, dass eine OE Beteiligungsmanagement als Agentin innerhalb bestehender Strukturen ihren Fokus so wählt, dass sie zum einen die Anforderungen der Verwaltungsspitze erfüllt. Hierbei ist es wiederum von Relevanz, dass die Organisationsstruktur der OE Beteiligungsmanagement „ein Indikator für die Einstellung der Verwaltungsleitung“ ist (Hengel 2011) und damit vermutlich einen Einfluss auf den Steuerungsfokus hat. Gleichzeitig kann zum anderen angenommen werden, dass eine OE strukturelle Charakteristika der Unternehmen bei der Wahl des Fokus berücksichtigt, da sie im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung nach Strukturen und somit auch nach Fokussen sucht, die für sie selbst möglichst geringe Kosten und eine hohe Effizienz im Rahmen der Aufgabenerfüllung darstellen. Im Folgenden wird zunächst auf die verwaltungszentrierte und später auf die unternehmenszentrierte Sicht eingegangen.

Ein möglicher Erklärungsfaktor für den Steuerungsfokus könnte in diesem Kontext die **organisatorische Verortung** der OE sein (vgl. Hengel 2011, S.41/44). Hier ist zu analysieren, welchen Einfluss die Verortung in einem bestimmten Dezernat auf den Steuerungsfokus hat (Egeberg 2003, S.117).¹⁵ Liegt der Fokus im Finanzdezernat ausschließlich auf den Finanzdaten? Ändert sich womöglich der Fokus bei einer anderen organisatorischen Verortung, wenn die OE z.B. beim OB angesiedelt ist (Hille 2003, S.153–154)?

Als weitere Dimension der *strukturellen Perspektive* sind auch die **Größe bzw. die Kapazitäten einer OE** zu begreifen (Egeberg 2003; vgl. Hengel 2011, S.42). In der vorgestellten Literatur wird angenommen, dass größere Kapazitäten gleichzeitig auch eine höhere Steuerungsintensität bedeuten könnten. Vorstellbar wäre hier zum Beispiel, dass bei größeren personellen Kapazitäten in der OE auch ein breiteres Spektrum an Steuerungsinstrumenten relevant ist. Welche Veränderungen sind jedoch für den Steuerungsfokus zu erwarten?

Aus dem Blickwinkel der OE als Prinzipalin könnten außerdem strukturelle Charakteristika der Unternehmen Erklärungsfaktoren für den Steuerungsfokus einer OE sein (unternehmenszentrierte Sicht). Hier ist es denkbar, dass die **Rechtsform** des öffentlichen Unternehmens einen Unterschied im Steuerungsfokus ausmacht. Während die GmbH in ihrer Struktur vergleichsweise frei gestaltet werden kann, gibt es für die AG genauere Vorschriften gem. AktG, die zu beachten sind (Keßler 2001, S.101–102). Eine Folge der Gestaltungsfreiheiten bei Satzungen im GmbHG ist, dass GmbHs sehr eng an den kommunalen Träger gebunden werden können (Edeling et al. 2004, S.55). Verändert sich dadurch entsprechend der Fokus?

¹⁵ „The structure can [...] never be neutral, it always represents a mobilization of bias in preparation for action“ (Egeberg 2003, S.117).

Ein weiterer Aspekt, der im Kontext der strukturellen Faktoren relevant sein könnte, ist die **Beteiligungsquote**. Verändert sich der Fokus bei der Einbindung Dritter, da die Ziele des privaten Gesellschafters womöglich diametral dem Interesse der Kommune gegenüber stehen? So ist anzunehmen, dass private Eigentümer insbesondere auf hohe Ausschüttungen achten, während eine Kommune gemeinwirtschaftliche und soziale Ziele über ihre Beteiligung verfolgt (vgl. Schaefer 2000, S.530). Welchen Einfluss hat die Beteiligungsquote auf den Fokus einer OE Beteiligungsmanagement?

Wie auch bei der vorgestellten Literatur stellt sich die Frage, inwiefern die **Größe** (= personelle Kapazitäten) des Unternehmens einen Unterschied im Steuerungsfokus erklären könnte. Es kann mitunter davon ausgegangen werden, dass größere Unternehmen aufgrund höherer Kapazitäten eher in der Lage sind, den ihnen übertragenen Gesellschaftsgegenstand zu erfüllen (vgl. Egeberg 2003, S.120 zitiert in Verhoest et al. 2010, S.207) und daher weniger Aufwand im Rahmen der Steuerungsaktivitäten verursachen. Gleichzeitig wird vermutet, dass größere Organisationen aufgrund ihrer erhöhten Kapazitäten auch eher die Möglichkeit haben, sich Unabhängigkeit von der steuernden Instanz zu verschaffen und dadurch die „Gefahr unerwünschter Verselbständigung“ wächst (Machura 1993, S.118). Ist der Fokus bei großen Unternehmen anders als bei kleinen?

Unter Berücksichtigung der Annahmen der neuen Institutionenökonomie könnten zusätzlich aufgabenspezifische Aspekte und damit die *aufgabenspezifische Perspektive* eine Rolle spielen (Verhoest et al. 2010). Dabei sind zwei grundlegende Fragestellungen zu beachten: (1) Welche Aufgabencharakteristika tragen dazu bei, dass der Prinzipal ein besonderes Interesse daran hat, die Aufgabenerfüllung zu kontrollieren? (2) Welche Aufgabencharakteristika vereinfachen die Steuerung bei der Erfüllung der Aufgaben (Verhoest et al. 2010, S.212/213)? In diesem Kontext ist ebenfalls zwischen der verwaltungs- bzw. unternehmenszentrierten Sicht zu unterscheiden.

Zunächst steht die verwaltungszentrierte Sicht im Mittelpunkt. Wie bereits im Literatur-Review angemerkt, verweisen zahlreiche Studien darauf, dass bei **hoher Sichtbarkeit bzw. Wichtigkeit** insbesondere auf politischer Ebene verstärkte Steuerungsaktivitäten aufkommen. Im Kontext dieser Arbeit wird die Wichtigkeit über die Sichtbarkeit bzw. die Spürbarkeit für die Bürger definiert. Es ist zu erwarten, dass dieser Aspekt auch einen Einfluss auf den Arbeitsschwerpunkt der OE Beteiligungsmanagement hat. Zusätzlich wird aus der Literatur deutlich, dass bestimmte **Aufgabenbereiche** aufgrund ihrer Sichtbarkeit eher im Fokus stehen (Infrastruktur, Sozialwesen). In diesem Zusammenhang ist zu analysieren, ob der Aufgabenbereich, in dem ein öffentliches Unternehmen tätig ist, einen Unterschied im Steuerungsfokus begründet.

Zumeist werden in der Literatur auch der Etat einer Agency bzw. die „soft budget constraints“ eines öffentlichen Unternehmens diskutiert. Dieser Aspekt kann mit der Frage nach dem **Zuschussbedarf** öffentlicher Unternehmen auf diese Arbeit übertragen werden. Es ist mitunter zu analysieren, ob es womöglich einen Fokus auf zuschussbedürftige Unternehmen gibt, da sie den städtischen Haushalt besonders belasten (Lasar et al. 2011, S.233). Ändert sich zusätzlich womöglich der Fokus dahingehend, dass eine OE Beteiligungsmanagement insbesondere Leistungsdaten analysiert, da Finanzdaten aufgrund der Verzerrung durch den Zuschuss weniger aussagekräftig sind?

Ein weiterer Erklärungsfaktor könnte die **Rolle der Politik bzw. Verwaltung als Kunde** darstellen. Häufig ist die Kommune selbst Hauptkunde eines öffentlichen Unternehmens (Löwe 2001, S.422; Whincop 2005, S.113; Bremeier et al. 2006b, S.111). Hieraus ergibt sich womöglich ein besonderes Interesse der OE an der Qualität der Leistungserbringung, weswegen eine entsprechende Anpassung des Steuerungsfokus auf Leistungsdaten angenommen werden könnte.

Ein möglicher unternehmensbezogener Faktor, der den Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement beeinflusst, wird bereits bei Jensen und Meckling (1976) diskutiert. Die Autoren analysieren, ob ein **wettbewerblich geprägtes Umfeld** bei der Erbringung einer Dienstleistung einen Unterschied hinsichtlich der Prinzipal-Agenten-Beziehung macht. Wie bereits dargestellt wurde, herrscht die Meinung, dass sich ein wettbewerblich geprägtes Umfeld bereits disziplinierend und effizienzfördernd auf Unternehmen auswirkt (Ebers & Gotsch 2006, S.270). Es wäre vorstellbar, dass Unternehmen im Wettbewerb aufgrund der Kontrollwirkung von Marktmechanismen weniger im Fokus stehen (Machura 1993, S.110; Hille 2003, S.132). Im Gegensatz dazu sprechen Edeling et al. (2004, S.19 sowie S.61/160) von den „Imperativen des Marktes“, die verursachen, dass „öffentliche Unternehmen immer weniger in der Lage und bereit [sind], politischen Interventionen nachzugeben.“ Schärft sich möglicherweise der Fokus, um ein Unterlaufen der politischen Ziele zu verhindern?

Weiter sind in diesem Kontext die **Veränderungen bzw. die Dynamiken im Umfeld** des Unternehmens insbesondere hinsichtlich der Aufgabenerfüllung als weiterer Faktor zu untersuchen. An dieser Stelle liegt das Augenmerk auf den zahlreichen rechtlichen Veränderungen u.a. durch die EU, die zu einer Liberalisierung bspw. auf dem Energiemarkt oder im Bereich des ÖPNV geführt haben (Schwarting 2001; Brede 2003; Bogumil & Jann 2009, S.250). Bei hoher Dynamik benötigen die Beteiligungen womöglich mehr Flexibilität und Unabhängigkeit. Es ist jedoch fraglich, wie es sich hierbei mit der Arbeit einer OE verhält. Gerade weil bestimmte Unternehmen in volatilen Bereichen arbeiten, könnte es zu einer Schärfung des Fokus auf diese Unternehmen kommen.

Die bisher dargelegten Erklärungsfaktoren beschreiben mögliche Einflüsse aufgrund der Rolle der OE als Agentin bzw. Prinzipalin. Es muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass Organisationen eine Vergangenheit haben und vergangene Entscheidungen heutiges Handeln begründen können. Dieser Aspekt wird im nächsten Kapitel behandelt.

4.2. Historischer Institutionalismus

Ein weiterer theoretischer Blickwinkel, auf dessen Grundlage mögliche Faktoren für den Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement abgeleitet werden können, ist der historische Institutionalismus. Der historische Institutionalismus definiert Institutionen ebenfalls als Regeln, Strukturen und Prozesse, die das Verhalten der betroffenen Akteure beeinflussen (Hall & Taylor 1996, S.938). Statt einer Betonung rationaler Überlegungen, durch die Institutionen gebildet werden, bezieht sich der historische Institutionalismus auch auf kulturelle Konventionen und Routinen, die sich bei den betrachteten Organisationen mit der Zeit entwickelt haben (Peters 2005, S.71; Hall & Taylor 1996, S.941). Ein „kulturelles Kalkül“ findet also Einzug in die Institutionenanalyse (Hall & Taylor 1996, S.940). Ein wichtiger Teil des historischen Institutionalismus ist auch die sog. Pfadabhängigkeit und die damit implizierte Zeitdimension (Morisse-Schilbach 2012, S.227). Plakativ und stark verkürzt ausgedrückt interessiert also im historischen Institutionalismus, welche Auswirkungen bestimmte Aspekte oder Entscheidungen aus der Vergangenheit auf die gegenwärtigen Strukturen und Routinen haben (Scott 2008, S.31–32; Steinmo 2008, S.127). Wie lässt sich dieser Ansatz auf die in dieser Arbeit aufgestellte Forschungsfrage übertragen? Hierzu wird, ähnlich zur Agencification-Literatur, eine *kulturell-vergangenheitsbezogene Perspektive* eingenommen (Verhoest et al. 2010).

In Anlehnung an die beiden zuvor erörterten Perspektiven ist auch hier eine verwaltungswirtschafts- sowie unternehmenszentrierte Sicht zu wählen. Zunächst wird die verwaltungswirtschafts- und unternehmenszentrierte Sicht analysiert.

Wie lassen sich Aspekte der Kultur untersuchen? In Anlehnung an die Agencification-Literatur könnte in Bezug auf die *kulturell-vergangenheitsbezogene Perspektive* das **Alter einer OE Beteiligungsmanagement** von Relevanz für den Steuerungsfokus sein. In diesem Kontext ist anzunehmen, dass mit längerem Bestehen einer OE Beteiligungsmanagement auch eine stärkere Involvierung in den Gesamtprozess der Beteiligungssteuerung einhergeht. Grundlage dieser Einschätzung ist, dass eine über lange Zeit agierende OE Beteiligungsmanagement sich entsprechende Erfahrungen aneignen und eine Reputation aufbauen konnte (vgl. Steinmo 2008, S.128). Beispielsweise könnte das regelmäßige Mitwirken an wesentlichen Entscheidungen einen Wandel des Aufgabenspektrums und damit des Steue-

rungsfokus begründen. Eng mit dieser Annahme verbunden ist der Aspekt der **Einbettung der OE Beteiligungsmanagement in bestimmte Prozesse**. Wo wirken die Mitarbeiter der OE Beteiligungsmanagement mit? An welchen Gremien nehmen sie teil? Es ist zu vermuten, dass die historisch gewachsene Einbettung der OE in unterschiedliche Prozesse einen Einfluss auf die Wahl der Fokussierung hat.

Die *kulturell-vergangenheitsbezogene Perspektive* kann auch auf die öffentlichen Unternehmen selbst übertragen werden. Die Agencification-Literatur deutet verschiedene Argumentationsstränge an, warum insbesondere ältere Agencies weniger gesteuert werden (können). Gilt Gleiches für öffentliche Unternehmen? Da der Aspekt der Unternehmenskultur sicherlich nur schwierig zu untersuchen ist, soll in dieser Arbeit vor allem die „earned autonomy“ eines öffentlichen Unternehmens analysiert werden. Liegt der Fokus entsprechend eher auf jüngeren Unternehmen, da sich bei **älteren Unternehmen** bereits die notwendigen Mechanismen etabliert haben?

4.3. Soziologischer Neoinstitutionalismus

Eine weitere Perspektive bietet der soziologische Neoinstitutionalismus. Auch hier wird der Blick auf den Einfluss bestehender Institutionen gerichtet. Es stellt sich ebenfalls die Frage, inwiefern Praktiken, Routinen und Regeln die Handlungsweisen der Akteure beeinflussen (Morisse-Schilbach 2012, S.227). Abgrenzend vom historischen Institutionalismus werden Institutionen im soziologischen Neoinstitutionalismus jedoch breiter definiert und umfassen auch soziale Normen sowie Regeln aus dem Umfeld einer Organisation (Scott 2008, S.43). Im Neoinstitutionalismus interessiert also im Besonderen das Umfeld einer Organisation und inwiefern die dortigen Regeln, Ansätze oder Akteure einen Einfluss auf die untersuchte Organisation haben (vgl. hierzu auch Becker-Ritterspach & Becker-Ritterspach 2006, S.121; DiMaggio & Powell 1983; Hasse & Krücken 1999; Meyer & Rowan 1977; Senge 2007, S.46). Organisationen bzw. Akteure übernehmen Regeln aus der Umwelt, um ihr eigenes Handeln zu legitimieren; Effizienzaspekte stehen dabei nicht immer im Vordergrund (DiMaggio & Powell 1983).

DiMaggio und Powell (1983) haben drei Mechanismen identifiziert, die zur Übernahme bestimmter Praktiken aus der Umwelt beitragen. Die Autoren bezeichnen diese Mechanismen als erzwungenen, mimetischen sowie normativen Isomorphismus. Beim erzwungenen Isomorphismus wird davon ausgegangen, dass Organisationen aufgrund von externem Druck, bspw. gesetzlichen Vorgaben, bestimmte Praktiken übernehmen. Während der normative Isomorphismus primär aus Aspekten der Professionalisierung in einem Berufsfeld resultiert, z.B. vor dem Hintergrund bestimmter beruflicher Ausbildungen, steht beim mi-

metischen Isomorphismus die Handlungsunsicherheit im Mittelpunkt. Wenn Akteure einer Organisation hinsichtlich der besten Handlungsalternativen unsicher sind, suchen sie nach Lösungsansätzen aus ihrem Umfeld, so die Theorie. Resultat der verschiedenen Formen des Isomorphismus ist, dass Organisationen aus unterschiedlichen Bereichen ähnliche Praktiken übernehmen und sich im Handeln immer stärker ähneln.

Im Rahmen dieser Arbeit ist zu fragen, ob die *Umwelt* einer OE Beteiligungsmanagement möglicherweise einen Einfluss auf den Steuerungsfokus hat (vgl. Hengel 2011). Im Gegensatz zu den zuvor eruierten Perspektiven ist hier nur die verwaltungszentrierte Sicht relevant.

Wie im Literatur-Review angedeutet wurde, spielt auch bei verbundenen Unternehmen in der Privatwirtschaft das Thema der Steuerung eine zentrale Rolle. Unter anderem wird hierbei auch der Aspekt der Koordinierung in Konzernen diskutiert. Gleichzeitig wird konstatiert, dass Kommunen aufgrund von Ausgliederungen in den letzten Jahren zunehmend die Struktur von Konzernen angenommen haben (Linhos 2006, S.368). In der Konsequenz werden die Forderungen nach Ansätzen einer integrierten Konzernsteuerung für Kommunen immer lauter (vgl. z.B. Beckhof & Pook 2001; Lasar et al. 2011; KGSt 2012, S.60; Schaefer 2000). In Anlehnung an den mimetischen Isomorphismus könnte im Hinblick auf die Orientierung an verbundenen Unternehmen die integrierte Konzernsteuerung innerhalb einer Kommune den Steuerungsfokus einer OE beeinflussen. Verstärkt wird dieser Aspekt durch erzwungenen Isomorphismus: In zahlreichen Bundesländern wird die Konzernsicht auf die Kommune mittlerweile über die verpflichtende Einführung des kommunalen Gesamtabchlusses forciert (Jantz et al. 2009). Sowohl die wesentlichen Bereiche der Kernverwaltung als auch die Beteiligungen sind im Rahmen des Gesamtabchlusses konsolidiert darzustellen (Jantz et al. 2009, S.10). Es stellt sich daher die Frage nach der Bedeutung der integrierten **Konzernsteuerung bzw. Koordinierung** für die OE Beteiligungsmanagement.

4.4. Zusammenfassung

Zusammenfassend legt diese Arbeit das Augenmerk sowohl auf verwaltungs- als auch unternehmenszentrierte Faktoren. Entsprechend stellen sich die in dieser Arbeit untersuchten Faktoren wie folgt dar:

Faktorencuster	Strukturelle Perspektive	Aufgabenspezifische Perspektive	Kulturell-vergangenheitsbezogene Perspektive	Umweltbezogene Perspektive
Verwaltungszentrierte Sicht	• Organisatorische Verortung • Kapazitäten / Größe der OE	• Politische Wichtigkeit / Sichtbarkeit • Aufgabenbereich • Zuschussbedarf • Rolle der Politik / Verwaltung als Kunde	• Alter der OE • Einbettung in Prozesse	• Integrierte Konzernsicht / -steuerung / -koordinierung
Unternehmenszentrierte Sicht	• Rechtsform • Beteiligungsquote • Größe des Unternehmens (= Kapazitäten)	• Wettbewerb • Dynamik im Umfeld	• Alter des Unternehmens	

Tabelle 3: Übersicht unabhängige Variablen (eigene Zusammenstellung)

5. Empirische Analyse

Dieses Kapitel beschreibt die Methodik, die Herangehensweisen hinsichtlich der Operationalisierung sowie die Ergebnisse der empirischen Untersuchung. Die Grundlage hierfür bildet der im vorangegangenen Kapitel erarbeitete analytische Rahmen.

5.1. Forschungsdesign und Fälle

Diese Arbeit verfolgt einen explorativen Ansatz, d.h. auf der Grundlage einer Analyse der Empirie werden Hypothesen generiert. Die Wahl dieser Vorgehensweise ist vor dem Hintergrund der Forschungsfrage sowie des analytischen Rahmens zu begründen. Wie aus dem analytischen Rahmen hervorgeht, bestehen bereits zu verschiedenen Faktoren Vorstellungen über mögliche Auswirkungen auf die abhängige Variable. Allerdings können aus der Theorie sowie der Literatur häufig keine eindeutigen Wirkrichtungen der Erklärungsfaktoren hergeleitet werden. De facto sind stattdessen zumeist zwei gegensätzliche Ergebnisse vorstellbar. Das explorative Vorgehen bietet hierbei die Möglichkeit, das bereits bestehende Wissen anzuwenden und gleichzeitig die Offenheit für neue Erkenntnisse hinsichtlich der Wirkung der Faktoren zu wahren (vgl. auch Kelle & Kluge 2010 sowie Nohl 2013).

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, wird das Design der vergleichenden Fallstudie gewählt. Auf diese Weise können einzelne Fälle tiefergehend studiert und miteinander verglichen werden (Flyvbjerg 2011, S.301; Munro 2009). Die Auswahl der Fälle erfolgt dabei anhand zwei verschiedener Logiken. Es werden einerseits fünf sehr ähnliche Fälle (*most similar*) verglichen. Andererseits werden vier weitere Fälle untersucht, die sich in theoretisch relevanten Eigenschaften von den „*most similar*“-Fällen unterscheiden (sog. „*dissimilar*“-Fälle; Yin 2010, S.59). Der Vergleich dient insbesondere dazu, Ähnlichkeiten und Unterschiede im Steuerungsfokus der OE Beteiligungsmanagement herauszuarbeiten. So können nicht nur theoriegeleitete Annahmen überprüft werden, sondern auch weitere Einflussfaktoren und Ursachen bei divergierenden Ergebnissen erörtert und dargestellt werden (Stewart 2012, S.70; Munro 2009, S.123).¹⁶ Die Fallauswahl stellt sich wie folgt dar:

¹⁶ „In the typical multi-case study, a number of contrasting instances of a particular problem (or phenomenon) are brought together, in order to investigate, or to identify, key factors that seem to have some bearing on an outcome of interest. Stemming from this, the multi-case researcher is able, not only to test particular propositions, but also to use inductive methods [...]“ (Stewart 2012, S.70).

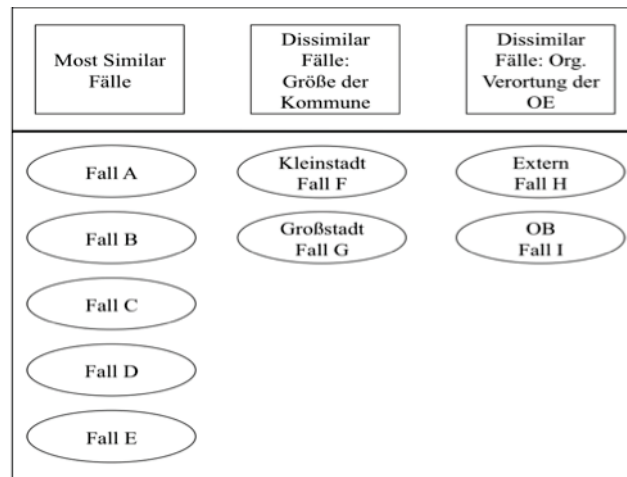


Abbildung 4: Fallauswahl (eigene Darstellung; Städte werden anonymisiert dargestellt)

Bei den fünf „most similar“-Fällen wurden jeweils kreisfreie Städte aus dem Land Nordrhein-Westfalen ausgewählt. Hierbei wurde darauf geachtet, dass die Städte von vergleichbarer Größe sind, ein hinreichend großes Beteiligungsportfolio aufweisen und die OE Beteiligungsmanagement jeweils an zentraler Stelle im Finanzdezernat angesiedelt ist (*literal replication*; Yin 2010, S.54). Der Fokus auf ein Bundesland gewährleistet zusätzlich, dass die Kommunen gleichen (gesetzlichen) Rahmenbedingungen unterliegen.

Neben den fünf Kommunen aus NRW wurden vier weitere Fälle untersucht. Bei der Auswahl wurde auf eine Differenzierung anhand theoretisch relevanter Merkmale geachtet (*theoretical replication*; Yin 2010, S.54). Aus diesem Grund wurden eine Kleinstadt sowie eine Großstadt untersucht, da hier insbesondere Unterschiede hinsichtlich der Kapazitäten zu erwarten sind. Darüber hinaus betrachtet diese Arbeit zwei weitere OEs, die sich in ihrer organisatorischen Verortung von den anderen Fällen unterscheiden. So ist bei einer Kommune die OE Beteiligungsmanagement im Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters angesiedelt, während in einem weiteren Fall die wesentlichen Aufgaben des Beteiligungsmanagements auf eine kommunale Eigengesellschaft ausgegliedert wurden. Als problematisch zu bewerten ist, dass die „dissimilar“-Fälle zusätzlich Kommunen aus unterschiedlichen Bundesländern sind. Die vergleichende Analyse erfährt an dieser Stelle also Einschränkungen.

5.2. Vorgehensweisen und Operationalisierung

Im Rahmen dieser Untersuchung wurde jeweils ein semi-strukturiertes Interview mit den leitenden Personen der OE Beteiligungsmanagement in den ausgewählten Kommunen durchgeführt. Die Wahl des Gesprächspartners ist insofern sinnvoll, da anzunehmen ist, dass die Leitungen einen umfassenden Überblick über die Arbeit der OE haben und entsprechende Fokusse aufweisen. Außerdem wurden zur Vor- und Nachbereitung der Interviews die Beteiligungsberichte der untersuchten Kommunen sowie weitere Dokumente (z.B. Vorstellungspräsentationen zu den OEs) analysiert.

Wie bereits dargestellt verfolgt diese Arbeit das Ziel, Erklärungsfaktoren für den Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement zu analysieren. Nachdem bereits in Kapitel 2.3 herausgearbeitet wurde, was unter einem Steuerungsfokus zu verstehen ist, bedarf es zur Präzisierung des Untersuchungshergangs noch einer genaueren Bestimmung der Darstellbarkeit dieser Variable. Die im Folgenden definierten Operationalisierungen dienen bei der vergleichenden Auswertung der Fälle auch als Grundlage für die qualitative Inhaltsanalyse der transkribierten Interviews mittels einer „cross case“-Analyse (vgl. Gläser & Laudel 2010, S.203; Durchführung in Anlehnung an De Graaf & Huberts 2008).

Bei der Operationalisierung des Steuerungsfokus wird folgendes Vorgehen gewählt. Zunächst wird erarbeitet, in welchen Ausprägungen und Erscheinungsformen die Erklärungsfaktoren zu erwarten sind. Bei den Rechtsformen sind bspw. AGs mit GmbHs zu vergleichen; bei den Kapazitäten der OE ist u.a. die Anzahl der Mitarbeiter zu berücksichtigen. Um daraufhin den Einfluss der Erklärungsfaktoren auf den Steuerungsfokus einer OE einschätzen zu können, wird wiederum auf die zwei weiteren Steuerungsdimensionen von Geringer und Hebert (1989) zurückgegriffen. So werden das Ausmaß sowie die Mechanismen zur Schätzung von Fokussen herangezogen. Eine Erörterung des Fokus über die beiden weiteren Dimensionen ist insofern sinnvoll, da die Autoren sie als komplementär und interdependent beschreiben (1989, S.241).

Was bedeuten die beiden weiteren Dimensionen jedoch für diese Arbeit? Die Mechanismen beziehen sich in diesem Kontext auf die Anwendung bestimmter Instrumentarien und das Verfolgen spezifischer Prozesse im Rahmen der steuerungsunterstützenden Arbeit einer OE Beteiligungsmanagement. Welches sind bspw. die Berichtsinhalte und -wege? Gibt es hier Unterschiede? Welche weiteren (strategischen) Instrumente werden angewendet?

Das Steuerungsausmaß dient der Beschreibung der Intensität, mit der ein öffentliches Unternehmen im Zuge seiner Aufgabenerfüllung begleitet wird. Die Intensität steigt, wenn bspw. besondere Instrumente wie ein spezielles Monitoring angewendet werden (Nguyen 2009, S.58). Zusätzlich – und hierauf liegt der Schwerpunkt in dieser Arbeit – steigt die Intensität der Steuerung bei einer größeren „Nähe“ der OE zu bestimmten Akteuren. Hier ist insbesondere die Art und Regelmäßigkeit des Kontakts der OE bspw. zu den Geschäftsführern der Unternehmen zu untersuchen (vgl. Child et al. 2005, S.224; Nguyen 2009; Hengel 2011, S.28). Zur Bewertung wird hier u.a. die Beurteilung der OE-Leitungen hinsichtlich der Bedeutung eines Unternehmens für die Stadt oder des Betreuungsaufwands herangezogen. Weitere Hinweise auf mögliche Unterschiede im Steuerungsausmaß geben sog. Steuerungscluster. Häufig werden die Beteiligungen einer Stadt im Rahmen eines effizienten Beteiligungsmanagements nach verschiedenen Kriterien wie Aufgabenbereich, Ri-

siko, Größe, etc. „geclustert“. Anhand der Kriterien zur Einordnung der Unternehmen in die Cluster können häufig Unterschiede in der Steuerungsintensität hergeleitet werden.

Im Zuge der verwaltungszentrierten Sicht sind die genannten Bewertungskriterien hinsichtlich der Mechanismen und des Ausmaßes auch auf die OE Beteiligungsmanagement zu übertragen. Hier ist bspw. zu analysieren, an wen die OE berichtet (Mechanismen) und wie intensiv sie mit welchen verwaltungsinternen Akteuren in Kontakt steht (Ausmaß).

In dieser Arbeit werden die Steuerungsfokusse also mit Hilfe bestimmter Mechanismen sowie des Steuerungsausmaßes bewertet. Eine ausführliche tabellarische Darstellung des Analyseschemas sowie der Operationalisierungsansätze ist im Anhang zu finden.

5.3. Vorstellung der Fälle

Die nachfolgenden Tabellen stellen die in dieser Arbeit untersuchten „*most similar*“-Fälle (Tabelle 4) und die „*dissimilar*“-Fälle (Tabelle 5) anhand ausgewählter Merkmale vor. Daraufhin erfolgt eine kurze Beschreibung der Fälle, wobei Organisation und Aufgabenspektrum des Beteiligungsmanagements und die Einbettung der OE beleuchtet werden.

Merkmal	Fall A	Fall B	Fall C	Fall D	Fall E
Land	NRW	NRW	NRW	NRW	NRW
Größe (Einwohner)¹⁷	100.000-200.000	100.000-200.000	100.000-200.000	200.000-400.000	200.000-400.000
Anzahl Beteiligungen	ca. 20	ca. 40	ca. 40	ca. 60	ca. 50
Organisation / Charakteristika des Beteiligungsmanagements	Sachgebiet einer Abteilung im Fachbereich Finanzen	Sachgebiet einer Abteilung im Fachbereich Finanzen	Stabstelle beim Kämmerer der Stadt	Stabstelle beim Kämmerer der Stadt	Abteilung im Amt für Finanzen
1) Personal ¹⁸	ca. 1,5	ca. 2,5	ca. 2,5	ca. 4	3
2) Besteht seit...	Keine Angabe (gewachsen)	Mitte / Ende der 90er Jahre	Mitte der 90er Jahre	Seit Ende der 90er Jahre	Keine Angabe
3) PCGK	Nicht vorhanden	Wird erarbeitet	Wird erarbeitet	Wird erarbeitet	Vorhanden
4) „Gast“ in den Gesellschaftsgremien	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja

Tabelle 4: Übersicht „*most similar*“-Fälle (eigene Zusammenstellung)

¹⁷ Entsprechend den Größenklassen der KGSt; entnommen von der Landesdatenbank NRW (vgl. Internetquellen 1) und 2))

¹⁸ Die „ca.-Angaben“ sind auf das Aufgabenspektrum der Mitarbeiter zurückzuführen. Zumeist sind die „Beteiligungsmanager“ nicht ausschließlich für kommunales Beteiligungsmanagement zuständig.

Merkmal	Fall F (Kleinstadt)	Fall G (Großstadt)	Fall H (Extern)	Fall I (Ansiedlung OB)
Größe (Einwohner)¹⁹	25.000-50.000	über 400.000 (mehr als 650.000)	über 400.000	100.000-200.000
Anzahl Beteiligungen	ca. 10	über 370	über 100	ca. 40
Organisation / Charakteristika des Beteiligungsmanagements	Sachgebiet im Recht-samt	Abteilung in der Kämmerei	Ausgliederung auf Eigengesellschaft der Stadt	Geschäftsbereich des OB
1) Personalressourcen ²⁰	ca. 0,5	ca. 11	> 28 ²¹	6
2) Besteht seit...	Keine Angabe	Seit über 30 Jahren	Mitte 90er Jahre	Anfang 2010er
3) PCGK	Keine Angabe	Vorhanden	Vorhanden	Vorhanden
4) Gast in den Gesellschaftsgremien	Keine Angabe	Ja	Ja	Ja

Tabelle 5: Übersicht „dissimilar“-Fälle (eigene Zusammenstellung)

Die OE Beteiligungsmanagement der **Stadt A** ist mit wenig Personal ausgestattet, hat jedoch auch ein vergleichsweise kleines und weniger komplexes Beteiligungsportfolio. Die OE fokussiert sich primär auf die Analyse der finanziellen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und damit auf das operative Beteiligungscontrolling. Das Berichtswesen basiert auf den Vorlagen der Unternehmen für die Gesellschaftsgremien. Zusätzliche Berichtsvorlagen der Unternehmen für ein gesondertes Berichtswesen der OE werden nicht erstellt. Aspekte des strategischen Beteiligungscontrollings spielen für die OE in Stadt A keine Rolle. Zumeist wird die OE Beteiligungsmanagement dann aktiv, wenn Themen auf politischer Ebene aufkommen. In diesen Fällen werden Sonderberichte verfasst. Dementsprechend ist auch der Kontakt zu den Beteiligungen unregelmäßig und bedarfsabhängig. Die Grundzüge des Beteiligungsmanagements erscheinen hier weniger initiativ.

Die OE Beteiligungsmanagement in **Stadt B** legt den Fokus ihrer Arbeit auf die Umsetzung der finanzpolitischen Ziele in Bezug auf die städtischen Beteiligungen. Dies geschieht primär über Vorlagen und Stellungnahmen gegenüber den Gesellschaftsgremien und dem Rat, wodurch auch die Ziele der Beteiligungen gesteuert werden. Dabei orientiert sich die OE an den Fragen, ob sich ein Unternehmen zukunftsfähig aufstellt und ob in diesem Kontext wesentliche Weichenstellungen ebenfalls vom Rat zu beschließen sind. Strategische Aspekte spielen in Einzelfragen (z.B. Portfolioanalysen, derzeitige Erarbeitung eines PCGK) eine Rolle. Die Mitarbeiter der OE nehmen nicht an den Gremiensitzungen der Gesellschaften teil. Entsprechend wird die Arbeit der OE in Stadt B als initiativ und teilweise strategisch im Rahmen ihrer Möglichkeiten eingestuft.

¹⁹ Entsprechend der Größenklassen der KGSt (vgl. Internetquelle 1))

²⁰ Vgl. Fußnote 18.

²¹ Die meisten Mitarbeiter sind noch mit weiteren Aufgaben betraut, wodurch ein Vergleich erschwert wird.

Im Gegensatz zu Stadt A und B ist **Stadt C** als Stabstelle direkt beim Kämmerer angesiedelt. Entsprechend enger ist der Kontakt zur (beteiligungs-)politischen Ebene, wobei auch hier die OE nicht an den Gremiensitzungen der Gesellschaften teilnimmt. Daneben gibt es jedoch regelmäßige Konzerngespräche, die von der OE initiiert werden. Auch in Stadt C wird zunächst immer auf Finanzdaten geachtet. Hervorzuheben ist insbesondere die Beteiligungssoftware, die ein eigenes standardisiertes Berichtswesen der OE sowie Informationsverdichtungen (bspw. Ampelsystem bei Soll-Ist-Abweichung) erlaubt. Regelmäßige Analysen der Beteiligungen sowie des Portfolios mit Hilfe der Software spielen bei der OE ebenfalls eine Rolle, was sich darin manifestiert, dass Anregungen zur Beteiligungspolitik als eine der Aufgaben der OE gesehen wird. Ein PCGK ist in Erarbeitung. Insgesamt ist die Arbeit der OE in Stadt C ebenfalls als initiativ zu beschreiben, da sie mittels eines eigenen standardisierten Berichtswesens auf einen möglichen Eingriffsbedarf gegenüber Beteiligungen hinweisen kann. Aufgrund der Auswertungen über die Software ist zusätzlich ein Fokus auf strategische (Portfolio-)Analysen festzustellen. Im Hinblick auf die Konzerngespräche arbeitet die OE der Stadt C teilweise auch teilnehmend.

Die OE Beteiligungsmanagement der **Stadt D** ist ebenfalls als eine Stabstelle beim Kämmerer angesiedelt. Sie erstellt einen standardisierten Quartalsbericht, mit Hilfe dessen sie auch auf einen etwaigen Eingriffsbedarf gegenüber den Beteiligungen hinweisen kann. Im Gegensatz zu den bisherigen Fällen nimmt die OE der Stadt D als Gast an den Gremiensitzungen der Gesellschaften teil. Hierdurch ist die Nähe zur Politik und den Unternehmen gewährleistet. Hinsichtlich der strategischen Instrumente wurde einmalig eine Portfolioanalyse durchgeführt; ein PCGK ist in Erarbeitung. Die Arbeit der OE ist insgesamt als teilnehmend, initiativ und teilweise strategisch zu bezeichnen, während der Fokus auf die Kontrollfunktion und Finanzdaten gelegt wird.

In **Stadt E** ist die OE Beteiligungsmanagement wiederum als Abteilung im Amt für Finanzen organisiert. Da die Mitarbeiter der OE jedoch an den gesellschaftsrechtlichen Gremiensitzungen als Gäste teilnehmen, ist auch hier die Nähe zum Verwaltungsvorstand bzw. zur Politik gegeben. Auch in Stadt E gibt es ein eigenes standardisiertes Berichtswesen der OE (Ampelsystem; vgl. oben), welches die Informationen über die städtischen Beteiligungen zusammenfasst. Im Rahmen dieses Berichtswesens dominieren eher die Finanzdaten. Des Weiteren sind für die Arbeit der OE das Umsetzungscontrolling des PCGK und somit auch Elemente des strategischen Beteiligungsmanagements relevant. Zusätzlich werden in diesem Rahmen turnusmäßig Analysen des Gesamtportfolios durchgeführt. Die Arbeit der OE kann daher insgesamt als initiativ, strategisch sowie teilnehmend eingeordnet werden.

Bei **Stadt F** handelt es sich um die Kleinstadt der untersuchten Fälle. Trotz des überschaubaren Beteiligungsportfolios sowie der geringen Personalressourcen gestaltet sich das operative Beteiligungsmanagement ähnlich zu den vergleichsweise größeren Kommunen. Für den Rat werden kommentierte Quartalsberichte auf der Grundlage der Berichte aus den Unternehmen erstellt. Strategische Aspekte scheinen für die OE Beteiligungsmanagement bisher eine untergeordnete Rolle zu spielen. Aus den genannten Gründen wird die Arbeit der OE Beteiligungsmanagement als initiativ bewertet.

Mit über 600.000 Einwohnern sowie mehr als 370 Beteiligungen repräsentiert **Stadt G** die Großstadt in dieser Studie. Die OE Beteiligungsmanagement der Stadt G ist als eine Abteilung der Kämmerei zugeordnet. Absolut gerechnet steht der OE vergleichsweise mehr Personal zur Verfügung als den anderen in dieser Arbeit angeführten Kommunen, denn die Personalausstattung ist auch in Relation zur Anzahl der Beteiligungen sowie der Komplexität des Portfolios (u.a. mit Auslandsbeteiligungen) zu sehen. Dieser Umstand bringt mit sich, dass der einzelne Mitarbeiter relativ gesehen mehr Beteiligungen zu betreuen hat. Die OE greift deshalb auch auf eine Vielzahl von operativen und strategischen Instrumenten zurück (standardisiertes Quartalsberichtswesen, Umsetzung eines PCGK, Portfoliomanagement). Unterstützt wird die Arbeit außerdem durch eine webbasierte Software, die eine hohe Verdichtung der Unternehmensdaten (Ampelsystem; vgl. oben) im Rahmen eines standardisierten Berichtswesens ermöglicht und mit Hilfe dessen auf einen möglichen Eingriffsbedarf gegenüber den Beteiligungen hingewiesen werden kann. Die Mitarbeiter der OE begleiten die Mandatsträger zu den Sitzungen der Gesellschaftsgremien. Aufgrund der genannten Aspekte wird auch hier die Arbeit der OE als teilnehmend, strategisch und initiativ beschrieben.

Stadt H lässt sich hinsichtlich der Organisation als Sonderfall bezeichnen. Die wesentlichen Aufgaben des Beteiligungsmanagements sind hier auf eine Eigengesellschaft der Kommune ausgegliedert. Ein grundlegender Unterschied zur internen Ansiedlung ist, dass die OE aufgrund ihrer Eigenschaft als ausgegliederte GmbH keine Gesellschafterfunktionen gegenüber den anderen städtischen Gesellschaften wahrnehmen kann. Stattdessen gibt es innerhalb der Kernverwaltung der Kommune eine weitere Organisationseinheit, die entsprechend komplementär zum Aufgabenfeld der ausgegliederten OE agiert. Die OE als Eigengesellschaft ist also bei bestimmten Prozessen lediglich indirekt beteiligt. Grundsätzlich arbeitet die Gesellschaft sowohl mit operativen als auch strategischen Instrumenten des Beteiligungsmanagements (bspw. Umsetzung des PCGK, etc.). Sie steht primär mit dem OB, aber auch mit dem Kämmerer und weiteren Fachdezernenten in Kontakt. Die bereitgestellten Informationen werden hierbei jeweils an die Bedürfnisse der Adressaten angepasst. Im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben weist die Gesellschaft die jeweiligen Akteure auf

etwaigen Steuerungsbedarf bei den Beteiligungen hin. Die Mitarbeiter der Gesellschaft begleiten die Mandatsträger zu den Gremiensitzungen der Beteiligungen. Entsprechend kann auch hier von einer strategisch, teilnehmend sowie initiativ arbeitenden OE gesprochen werden.

Stadt I ist ebenfalls ein Sonderfall, da hier die OE Beteiligungsmanagement im Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters angesiedelt ist. Diese Anbindung an den OB ist eine vergleichsweise neue Konstellation. Zuvor war die OE dem Finanzdezernat zugeordnet. Der Fokus liegt daher derzeit noch stark auf Finanzdaten. Im Rahmen der Anbindung an den OB wird aber eine zusätzliche Konzentration auf Leistungsdaten angestrebt. Die OE bedient sich sowohl operativer als auch strategischer Instrumente (u.a. Umsetzung des PCGK) und ist bei allen Fragestellungen zu den städtischen Gesellschaften involviert. Außerdem nimmt die OE bspw. auch an den Gremiensitzungen der Gesellschaften teil. Auch hier kann die Arbeit der OE als initiativ, teilnehmend und strategisch zusammengefasst werden.

Auf Grundlage der Fallbeschreibungen wird eine Typisierung hergeleitet:

Typ I	Typ II	Typ III	Typ IV	Typ V
Weniger initiativ	Initiativ (teilw. strategisch)	Initiativ Strategisch (teilw. Teilnehmend)	Initiativ Teilnehmend (teilw. Strategisch)	Initiativ Teilnehmend Strategisch
Stadt A	Stadt B, F ²²	Stadt C	Stadt D	Stadt E, G, H, I

Tabelle 6: Übersicht Typisierung (eigene Darstellung)

Diese komprimierte Übersicht dient im Folgenden der besseren Darstellbarkeit der Ergebnisse sowie als Basis zur Einordnung der Wirkrichtung der analysierten Faktoren. Aus den oben angeführten Fallbeschreibungen lassen sich schon erste Unterschiede im Steuerungsfokus erahnen. Bevor jedoch auf die einzelnen zu untersuchenden Faktoren eingegangen wird, soll der Übersichtlichkeit halber zunächst ein kursorischer Überblick über mögliche Wirkungen der Faktoren gegeben werden. So stellte sich im Rahmen des explorativen Vorgehens heraus, dass einige der Faktoren zu einer Intensivierung bzw. Schärfung eines Fokus führen können. Das Augenmerk richtet sich in diesen Fällen verstärkt auf einzelne Aspekte oder Aktivitäten. Da bestimmte Erklärungsvariablen unterschiedlich ausgeprägt sind (z.B. größere vs. kleinere oder jüngere vs. ältere Unternehmen), kommt es in anderen Fällen zu einer divergierenden Verortung des Fokus. Je nachdem welche Ausprägung die Variable annimmt, ist ein anderer Fokus der OE festzustellen. Des Weiteren bewirkt eine dritte Gruppe von Faktoren eine höhere Diversität hinsichtlich der Fokusse. Die Faktoren erklären also, dass die Bandbreite an Fokussen im Rahmen der Beteiligungssteuerung zunimmt.

²² Aufgrund der knappen Datenlage spielt Stadt F im Folgenden lediglich eine untergeordnete Rolle.

Zusätzlich ist als grundlegendes Ergebnis dieser Untersuchung die Bedeutung der politischen Gegebenheiten zu betonen. Die politische Relevanz bestimmter Themen fungiert sozusagen als Katalysator oder Verstärker für den Fokus. Von herausragender Bedeutung für die meisten der untersuchten OEs ist außerdem der Fokus auf die gesetzliche Rechtmäßigkeit der Arbeit der öffentlichen Unternehmen (z.B. Stadt B, D, E).

Auf Grundlage der gewonnen Daten werden nun die einzelnen Faktoren und ihr Einfluss auf die Wahl des Steuerungsfokus analysiert.

5.4. Strukturelle Perspektive (Neue Institutionenökonomie)

Verwaltungszentrierte Sicht

Zunächst wird eruiert, ob die **organisatorische Verortung** der OE Beteiligungsmanagement einen Einfluss auf ihren Steuerungsfokus hat. Die Analyse der „*most similar*“-Fälle macht deutlich, dass bei einer Ansiedlung der OE im Finanzressort einer Kommune der Blick auf die Bewertung der Finanzdaten dominiert (Stadt A, B, C, D, E, zzgl. F). Häufig wird im Rahmen dessen darauf verwiesen, dass die Leistungserbringung dezentral von den jeweils zuständigen Fachbereichen kontrolliert wird. Unabhängig hiervon bleiben Leistungsdaten allerdings nicht unberücksichtigt, sondern werden im Zweifel zu einer besseren Beurteilung der Finanzdaten herangezogen (Stadt C, D, E, G).

Deutlicher wird der Einfluss der organisatorischen Verortung, wenn die zwei in dieser Arbeit betrachteten Sonderfälle mit den „*most similar*“-Fällen verglichen werden. Zum einen berichtet die OE, die beim Oberbürgermeister angesiedelt ist, dass in Zukunft verstärkt auch Leistungsdaten geprüft werden sollen (Stadt I). Da die aktuelle Konstellation in Stadt I jedoch erst seit kurzem in dieser Form besteht, kann ein geänderter Fokus bisher nur bedingt festgestellt werden. Einzelne Beispiele, wie ein besonderer Fokus auf das Umsetzungscontrolling einer politisch forcierten Nachhaltigkeitsstrategie einer Beteiligung können jedoch als Indiz für dieses Ergebnis gewertet werden. Während bei den „*most similar*“-Fällen primär dem Finanzdezernenten zugearbeitet wird, berichtet Stadt I außerdem, dass neben dem OB auch zu allen weiteren Fachdezernenten Kontakt besteht. Eine entsprechende Anpassung des Fokus an die jeweiligen Informationsbedürfnisse der Fachdezernenten ist zu erwarten.

Auch bei der ausgegliederten OE Beteiligungsmanagement in Stadt H zeigt sich eine leicht abweichende Fokussierung. Da die OE mit unterschiedlichen Akteuren der Stadt in Kontakt steht, werden die Fokusse entsprechend den Interessen der jeweiligen Adressaten angepasst. Grundsätzlich dominieren aber auch hier die Finanzdaten.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die organisatorische Verortung einen schwachen, aber wahrnehmbaren Einfluss auf den Fokus hat (vgl. Hengel 2011). Grundsätzlich bleibt auch bei den Sonderfällen das Augenmerk auf den finanzbezogenen Aktivitäten der Gesellschaften bestehen, allerdings scheint sich zusätzlich ein Fokus auf Leistungsdaten einzustellen. Die Diversität der Fokusse steigt also an. Die Sonderfälle wurden Typ V zugeordnet.

Ein weiterer Aspekt der strukturellen Perspektive sind die **Kapazitäten** einer OE. Wie bei Hengel (2011) wurde auch in dieser Arbeit herausgefunden, dass insbesondere die Personalressourcen, die technische Ausstattung, der Einkauf externen Know-hows sowie die Kompetenzen der Mitarbeiter eine zentrale Rolle spielen könnten. Zunächst werden die Größe der Kommune und die damit verbundenen größeren **Personalressourcen** analysiert (KGSt 2012, S.67). Ein Vergleich des Verhältnisses der Anzahl der Beteiligungen zu den Mitarbeitern zeigt zwar, dass bei der Großstadt G der einzelne Mitarbeiter die meisten Beteiligungen zu betreuen hat. Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die mittelbaren Beteiligungen zumeist in den Berichten der direkten Beteiligungen konsolidiert dargestellt werden und sich dadurch die absolute Anzahl verringert. Es wird daher angenommen, dass bei mehr vorhandenen Mitarbeitern auch relativ mehr verfügbare Ressourcen zur Wahrnehmung weiterer Aufgaben zur Verfügung stehen.

Bei der Analyse der Interviewdaten deutet sich an, dass größere Personalressourcen einen Einfluss auf den Steuerungsfokus haben könnten. Insbesondere bei Stadt A, aber auch in Teilen bei den Städten des Typs II, bei denen eine vergleichsweise geringe Personalausstattung vorhanden ist, liegt der Fokus hauptsächlich auf der finanziellen Aufstellung der Unternehmen sowie dem Controlling der finanzpolitischen Ziele der Stadt. Vergleicht man dies mit Stadt G zeigt sich in Ansätzen, dass weitere Fokusse gesetzt werden. Zwar spielen die finanzpolitischen Ziele sowie die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt ebenfalls eine wichtige Rolle, aber es können mit Hilfe der größeren personellen Ressourcen weitere Aspekte des Beteiligungsmanagements angegangen werden. So werden innerhalb der OE der Stadt G mehrere Teams (sog. „Patenschaften“) gebildet, die sich mit unternehmensübergreifenden Aufgaben wie der Erstellung von Richtlinien (z.B. PCGK) oder Controllinghandbüchern befassen. Entsprechende Synergien werden genutzt und zusätzliche Aufgaben können bearbeitet werden. Die Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben trägt zu einem breiteren Fokus, bspw. auf strategische Aspekte, bei. Dies ist sicherlich teilweise auf die höheren personellen Kapazitäten der Großstadt zurückzuführen. Hierbei muss aber auch berücksichtigt werden, dass die Größe und Komplexität des Beteiligungsportfolios in Stadt G die Anwendung bestimmter weiterführender Instrumente notwendig machen.

Eine weitere Dimension der Kapazität ist die **Technik** (KGSt 2012, S.37; Otto 2002, S.119). Es zeigt sich, dass Technik zu einer einfacheren Realisierung bestimmter Auswertungsmethoden beiträgt und sich daher auf den Fokus der OE bei der Steuerung der Beteiligungen auswirken kann (Stadt C, G). So wird in Stadt C berichtet, dass mittels der Software nicht nur die Quartalsberichte aufbereitet werden; auch kann „man alle Auswertung damit sehr schnell fahren“. Ein Beispiel hierfür sind Portfolioanalysen, die im Rahmen einer Unterstützung der Beteiligungspolitik durchgeführt werden. Die OE in Stadt C sticht dadurch heraus, dass sie ihre Aufgabe auch eindeutig in der Bewertung der Beteiligungspolitik und der Analyse der hierzu notwendigen Unternehmensdaten mit Hilfe der Software sieht. Daraus lässt sich schließen, dass die Nutzung von Technik zusätzliche Fokusse bei der Steuerung erlaubt. Auch Städte ohne entsprechende Software sehen die Vorteile des Einsatzes eines solchen Instruments (z.B. Stadt I).

Außerdem wird davon ausgegangen, dass der Einkauf von **externem Know-how**, z.B. bei Beratungsunternehmen, als weitere Dimension von Kapazitäten bewertet werden kann. Die Zuhilfenahme von Beratungs-Know-how bei der Gestaltung der Arbeit einer OE Beteiligungsmanagement könnte einen Einfluss auf den Fokus haben. Deutlich erkennbar ist dies im Fall der Stadt E, die der Empfehlung einer Beratung folgend eine Umgestaltung ihres Beteiligungsmanagements initiierte und im Rahmen dieser u.a. verschiedene Steuerungskcluster für die Unternehmen der Stadt definiert hat. Über die Cluster wird u.a. der strategische Umgang mit den jeweiligen Unternehmen festgelegt. Hieraus kann geschlossen werden, dass ein zusätzlicher Fokus auf strategische Aspekte aufgrund der externen Beratung etabliert wurde. Ein weiteres Beispiel mit Bezug zu extern beschafften Kapazitäten lässt sich an Stadt D festmachen. In diesem Fall wurde einmalig eine umfangreiche Portfolioanalyse durch ein externes Beratungsunternehmen durchgeführt, mit dem Ergebnis und der Empfehlung, dass die Anzahl der Minderheitsbeteiligungen reduziert werden solle. Auch hier ist anzunehmen, dass externes Know-how dazu beigetragen hat, den Fokus zusätzlich auf strategische Elemente zu legen. Des Weiteren erfolgt in Stadt G beim Verkehrsunternehmen ein Monitoring von Leistungsdaten durch einen externen Wirtschaftsprüfer, da es hier in den letzten Jahren zu größeren Umstrukturierungsmaßnahmen kam. Hierdurch wird ein zusätzlicher Fokus auf Leistungsdaten ermöglicht.

Zuletzt sind die **Kompetenzen und beruflichen Hintergründe der Mitarbeiter** der OE Beteiligungsmanagement als Dimension der Kapazitäten zu bewerten. In fast allen Fällen haben die befragten leitenden Personen der OE eine betriebswirtschaftliche bzw. juristische Aus- oder Fortbildung erfahren. Aufgrund dessen können im Rahmen dieser Arbeit keine konkreten Varianzen im Steuerungsfokus aufgrund unterschiedlicher Bildungshintergründe hergeleitet werden, obwohl ein entsprechender Einfluss zu erwarten wäre.

Die angeführten Beispiele deuten darauf hin, dass der Faktor Kapazitäten die Steuerungsfo-kusse einer OE Beteiligungsmanagement erklären kann. Bei geringeren Kapazitäten liegt der Fokus hauptsächlich auf Finanzdaten. Zusätzliche Kapazitäten tragen hingegen zu einer höheren Diversität der Fokusse in der Steuerung bei. Die Diversifizierungen sind vor allem bei den Typen III-V festzustellen. Grundsätzlich decken sich die Ergebnisse zum Faktor Kapazitäten mit den Annahmen der analysierten Forschungsliteratur (Bach 2010).

Unternehmenszentrierte Sicht

Als nächstes wird im Rahmen der strukturellen Perspektive der Blick auf die Unternehmen gerichtet. Im Mittelpunkt stehen hier die Rechtsform, Beteiligungsquote sowie die Größe.

Ob die **Rechtsform** eines Unternehmens Unterschiede im Fokus bewirkt, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht beurteilt werden. Hintergrund ist, dass viele der untersuchten Kommunen kaum noch Anteile an Aktiengesellschaften besitzen. In einem Fall wird jedoch darauf hingewiesen, dass AGs einen höheren Betreuungsaufwand darstellen und deshalb die Anzahl reduziert werden sollte (Stadt D). Außerdem ließen die Aufsichtsbehörden Aktiengesellschaften kaum noch zu (Stadt D).²³

Die **Beteiligungsquote** wurde als ein weiterer Erklärungsfaktor für den Steuerungsfokus herausgearbeitet. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass der primäre Fokus auf Mehrheitsbeteiligungen liegt. Dies zeigt sich zum einen an der Einschätzung der Interviewpartner hinsichtlich der bedeutendsten Unternehmen der jeweiligen Kommune, bei der die Eigen- und Mehrheitsgesellschaften zumeist an vorderer Stelle stehen (Stadt A, B, C, D, E, I). Außerdem lässt sich der Fokus auf Mehrheitsgesellschaften an den Steuerungsmechanismen ablesen. So werden bei den städtischen Berichtswesen bzw. Steuerungsklustern häufig nur oder zuvorderst die unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen abgebildet (Stadt C, E, H). Unabhängig von der erwartbaren Erkenntnis, dass die Tätigkeiten der unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen im Fokus stehen, ist hinsichtlich der Beteiligungsquote weiter zu differenzieren. Die Einbindung privater Mitanteilseigner wird teilweise so wahrgenommen, dass sie in der Regel eine hohe Expertise auf dem jeweiligen Gebiet haben (Stadt G) und hinreichend Ressourcen einsetzen, um eine adäquate Steuerung der Gesellschaften zu realisieren (Stadt B, H). Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass private Anteilseigner hinsichtlich der Steuerung der Unternehmen besser aufgestellt sind und stringenter ihre eigenen Ziele verfolgen. Hier ändert sich insofern der Fokus, da darauf geachtet werden muss, dass die Ziele des öffentlichen Anteilseigners nicht untergraben werden (Stadt H, G). In einem wei-

²³ Dieser Aspekt wird zusätzlich dadurch bestätigt, dass bspw. in der hessischen Gemeindeordnung (HGO) in § 122 III darauf verwiesen, dass AGs nur errichtet oder übernommen werden sollten, wenn „der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann.“

teren Fall wird ebenfalls angemerkt, dass die Einbindung Dritter einen höheren Abstimmungsaufwand zwischen den Anteilseignern zur Folge hat (Stadt D). Entweder die OE reduziert also den Fokus bei weiteren Anteilseignern oder aber er verlagert sich auf die Abstimmung mit bzw. die Kontrolle des privaten Anteilseigners. Es stellt sich also zu einem gewissen Grad eine gegenseitige Rechenschaftspflicht bzw. Kontrolle der Anteilseigner ein, was sich auch mit der vorgestellten Literatur deckt (Grossi & Thomasson 2011). Der Fokus auf Mehrheitsbeteiligungen sowie die veränderte Verortung des Fokus ist, allerdings mit Einschränkungen, typenübergreifend festzustellen.

Im Folgenden wird der Faktor **Größe des Unternehmens** diskutiert. Im Kontext der strukturellen Perspektive zielt die Frage nach der Größe zunächst auf die Kapazitäten und damit speziell die personelle Ausstattung einer Beteiligung ab. In fast allen Fällen wurde darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Steuerungsmechanismen grundsätzlich nicht zwischen den (Mehrheits-)Gesellschaften differenziert wird (Stadt B, C, D, E, G). Nichtsdestoweniger wurde gleichzeitig deutlich, dass nicht alle Beteiligungen den Anforderungen einer effektiven Anwendung der Steuerungsinstrumente gerecht werden können. Dies gilt insbesondere für kleinere (Stadt I) und personell knapp ausgestattete Unternehmen (Stadt A, G). Während bei größeren Unternehmen die Arbeit mit den Steuerungsinstrumenten „standardisiert und perfektioniert“ ist (Stadt I), bedarf es bei kleineren Unternehmen einer intensiveren Betreuung, da die Steuerungsmechanismen nicht hinreichend greifen (Stadt A, G, I). Der Fokus verschiebt sich gewissermaßen von der Analyse gelieferter Daten hin zu einer engeren Betreuung der Gesellschaften. Dies inkludiert u.a. die Unterstützung bei der Etablierung entsprechender Mechanismen, z.B. hinsichtlich der Erstellung der geforderten Berichte. Diese grundsätzliche Tendenz ist bei einigen Städten und teilweise typenübergreifend festzustellen.

An dieser Stelle kann argumentiert werden, dass große Unternehmen tendenziell weniger im Fokus stehen, da eine turnusmäßige Analyse und Kontrolle der gelieferten Daten möglich ist. Diese Erkenntnis deckt sich auch grundsätzlich mit den Ergebnissen aus der Literatur. Hier wird darauf hingewiesen, dass Größe zu mehr Autonomie sowie intensiverer Ergebniskontrolle führt (vgl. z.B. Verhoest et al. 2010, S.266; Barbieri et al. 2010, S.139).

Bei dieser Vermutung sind jedoch weitere Aspekte zu berücksichtigen. Bei den großen Unternehmen handelt es sich zumeist um die für eine Kommune wirtschaftlich und finanziell bedeutsamsten Beteiligungen. In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, dass die Verantwortung für das Controlling der größten Unternehmen (zumeist sind dies die Stadtwerke) oftmals bei den leitenden Personen der OE Beteiligungsmanagement verankert ist

(Stadt C, D, G). Dies kann als ein Anzeichen für einen besonderen Fokus gewertet werden, da die Steuerung zur Chefsache gemacht wird.

5.5. Aufgabenspezifische Perspektive (Neue Institutionenökonomie)

Nachdem zunächst die strukturelle Perspektive beleuchtet wurde, steht im Folgenden die aufgabenspezifische Perspektive im Mittelpunkt. Wieder wird zwischen verwaltungs- und unternehmenszentrierter Sicht unterschieden.

Verwaltungszentrierte Sicht

In den Interviews stellte sich heraus, dass die **politische Sichtbarkeit bzw. Wichtigkeit** in allen untersuchten Fällen von herausragender Bedeutung für die Steuerung ist. Die politische Wichtigkeit wird hier aus dem Blickwinkel der Bürger definiert. Sobald bestimmte Aspekte für die Bürger sichtbar, nachvollziehbar oder spürbar sind, kann sich ein Thema dahin entwickeln, dass es an Wichtigkeit gewinnt. Auf das entsprechende Thema wird dann ein Fokus gelegt. Die weiteren Beteiligungen werden zwar mit Hilfe der üblichen Steuerungsmechanismen begleitet, das Augenmerk liegt dann jedoch auf dem aktuell im Mittelpunkt stehenden Unternehmen sowie teilweise dessen Aktivitäten mit direktem Bürgerbezug (Stadt A, B, C, D, E, H, I). An dieser Stelle sind beispielhaft Mechanismen wie die Einbindung der OE in spezielle sowie politisch wichtige Arbeitsgruppen und aktuelle Projekte (Stadt A, C, I) zu nennen. Aber auch das Einschalten eines Wirtschaftsprüfers zur Prüfung der öffentlich zur Diskussion stehenden Argumente oder ein spezielles Controlling einer politisch wichtigen Nachhaltigkeitsstrategie einer Beteiligung (Stadt B, I) können hier angeführt werden. Darüber hinaus lässt sich die Bedeutung der Sichtbarkeit an weiteren Aspekten ablesen. Ein weiteres Exempel in diesem Kontext statuiert eine OE, die im Rahmen ihres Controllings mehrere Steuerungskuster für die einzelnen Beteiligungen gebildet hat (Stadt H). Die Relevanz für die Öffentlichkeit ist hierbei eines der Kriterien für die Einordnung der Beteiligungen. Die OE der Stadt I sieht zudem ihr Aufgabenspektrum auch explizit im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. In anderen Fällen werden von der OE Bürgeranfragen direkt bearbeitet und beantwortet (Stadt D, E). Insgesamt kann also festgehalten werden, dass Sichtbarkeit bzw. Öffentlichkeitsrelevanz einen Einfluss auf den Fokus hat. Im Rahmen der angeführten Beispiele ist teilweise eine Intensivierung des Fokus auf die entsprechenden öffentlichkeitsrelevanten Unternehmen bzw. die Aktivitäten dieser festzustellen (vgl. z.B. Nachhaltigkeitsstrategie). Die Bedeutung der politischen Sichtbarkeit bzw. Wichtigkeit scheint typenübergreifend zu gelten und deckt sich mit den Erkenntnissen aus der internationalen Forschungs- sowie der Agencification-Literatur.

Bei der Sichtbarkeit ist neben den einzelnen Mechanismen auch der **Aufgabenbereich** näher zu beleuchten. Es konnte zwar bestätigt werden, dass vor allem öffentlichkeitsrelevante Aspekte der Beteiligungen häufig im Fokus der Arbeit einer OE Beteiligungsmanagement stehen. Jedoch stellt sich die Frage, in welchen Aufgabenbereichen dies von besonderer Bedeutung ist.

Die Aussagen der städtischen Beteiligungsmanager deuten darauf hin, dass der Fokus insbesondere auf Unternehmen im Bereich der öffentlichen Infrastruktur (Versorgung, Entsorgung, Wohnungsbau, ÖPNV) liegt. Diese Vermutung basiert vor allem auf der Einschätzung der Interviewpartner hinsichtlich der Bedeutung der Unternehmen für die jeweilige Kommune (Stadt A, B, C, D, F, G, I), bei denen die Unternehmen im Bereich Infrastruktur stets zuvorderst genannt wurden. Zusätzlich wird in diesem Kontext berichtet, dass die Bereiche Versorgung und ÖPNV aufgrund der Spürbarkeit für den Bürger eine besondere Stellung einnehmen (Stadt D) und mehr Aufwand in der Steuerung darstellen. Aber auch Wohnungsbau als Teil des Sozialwesens (Stadt B, F) oder infrastrukturbezogene Projekte mit Bürgerbezug (Stadt A) stehen im Fokus der Arbeit einer OE.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass Unternehmen im Bereich der öffentlichen Infrastruktur schon aufgrund ihres finanziellen Volumens und der wirtschaftlichen Relevanz eine große Rolle spielen. Des Weiteren handelt es sich hierbei zumeist um sog. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (KGSt 2012, S.59), die im Zuge gesetzlicher Vorschriften umzusetzen sind und allein schon deshalb im Fokus stehen müssen. Aus diesen Gründen ist auch die Frage nach den Gesellschaften, die womöglich weniger im Fokus stehen, zu erörtern. Als Beispiele lassen sich hier das Stadtmarketing, die Wirtschaftsförderungsgesellschaften oder Aufgaben im Bereich Freizeit (z.B. Tierpark) anführen (Stadt C, D, E, F), die nach der Einschätzung der Interviewpartner bzw. entsprechend gebildeter Steuerungskcluster weniger Aufwand im Arbeitsalltag einer OE verursachen.²⁴ Hierzu Stadt D: „So ein Stadtmarketing steht auch schon mal im Fokus, aber eher *allgemein*. Das ist ja nichts, was der einzelne Bürger merkt“ oder Stadt C: „Z.B. das Stadtmarketing ist jetzt kein Laden, wo man jeden Tag hinschaut. Sondern wenn die Botschaft kommt, dass alles in Ordnung ist, dann ist das auch eine Botschaft,“ wobei auch in beiden Fällen darauf hingewiesen wird, dass etwaige Verwerfungen immer erkannt werden müssen und keine wesentlichen Unterschiede hinsichtlich der Steuerungsmechanismen gemacht werden (Stadt C, D).

Untersucht man den Aufgabenbereich als Erklärungsfaktor für den Steuerungsfokus, lässt sich die Tendenz erkennen, dass häufig die öffentliche Infrastruktur als bedeutsam einge-

²⁴ Stadt E hat für ihre Beteiligungen Cluster gebildet, mit denen auch festgelegt wurde, wie häufig Bericht zu erstatten ist. Die meisten Beteiligungen berichten quartalsweise, der Tierpark hingegen halbjährlich.

stuft wird. Es kann daher eine Schärfung des Fokus bei Gesellschaften mit Aufgaben im Bereich der öffentlichen Infrastruktur vermutet werden, was auch mit der verstärkten Sichtbarkeit für den Bürger zusammenhängt. Dies deckt sich grundsätzlich mit den Erkenntnissen aus der vorgestellten Literatur, wobei auch hier von einer entsprechenden Dynamik ausgegangen werden kann (Bach 2014) und der Fokus sich in Einzelfällen auch auf das Stadtmarketing richten kann (Stadt A). Soweit im Rahmen dieser Arbeit darstellbar, gilt der Einfluss des Faktors Aufgabenbereich typenübergreifend.

Ein weiterer Aspekt ist der **Zuschussbedarf** bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben durch öffentliche Unternehmen. Entgegen den im analytischen Rahmen geäußerten Annahmen kann nicht grundsätzlich ein verstärkter Fokus auf zuschussabhängige Unternehmen bzw. deren Leistungen bei der Arbeit einer OE Beteiligungsmanagement festgestellt werden. Die Begründung dieser Einschätzung basiert auf den folgenden Darstellungen. Es wird hinsichtlich des Fokus auf Leistungscontrolling vor allem bei Zuschussbeteiligungen auf die Fachämter der Städte verwiesen, die in erster Linie für die Leistungen sowie das Leistungscontrolling bei den Gesellschaften verantwortlich sind (Stadt C, G, I, H) und auch selbst über das entsprechende Zuschussbudget der Gesellschaften entscheiden (Stadt G). Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass zwischen Besteller und Lieferant differenziert werden muss. Werden Zuschüsse gewährt, sind die Fachämter zumeist in der Bestellerfunktion gegenüber den liefernden Unternehmen (Stadt C, D) und damit auch größtenteils für das Leistungscontrolling zuständig. Zusätzlich zeigt sich im Gegensatz zu der vorher ausgeführten Annahme, dass bei Unternehmen mit Zuschussbedarf de facto fiskalische Aspekte stärker beleuchtet werden (Stadt C, E, I). Grundsätzlich scheinen für eine OE Beteiligungsmanagement eher die absoluten Auswirkungen auf den kommunalen Gesamthaushalt ebenso wie die Umsetzung finanzpolitisch geprägter Ziele von Relevanz zu sein (Stadt A, B, D, E). Ein spezieller Fokus der OE auf Leistungsdaten aufgrund einer Zuschussgewährung deutet sich also insgesamt nicht an.

Unabhängig von diesem Ergebnis ist im Zuge einer Analyse des Einflusses von Zuschüssen auf den Fokus einer OE Beteiligungsmanagement eine weitere Differenzierung vorzunehmen. Neben den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird in einigen Fällen zusätzlich berücksichtigt, inwiefern die Zuschüsse die wirtschaftliche Entwicklung eines Unternehmens beeinflussen könnten. Es wird betont, dass es nicht das Ziel ist, die Zuschüsse möglichst gering zu halten. Stattdessen ist den Unternehmen ein Finanzrahmen zu gewähren, innerhalb dessen sie eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung nehmen können (Stadt E).

Das Gleiche gilt auch für die Höhe der Ausschüttungen gewinnorientierter Unternehmen. Hier wird ebenfalls darauf geachtet, dass man den Unternehmen nicht die Entwicklungsmöglichkeiten nimmt (Stadt E).

Ähnliche Einschätzungen wurden auch in anderen Städten geäußert. Es wird z.B. darauf hingewiesen, dass die Leistungsfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten der gewinnorientierten Unternehmen im Zuge politisch motivierter Forderungen nicht zu sehr eingeschränkt werden dürfen (Stadt D, I). In Stadt G spielen Ausschüttungen ebenfalls dann eine untergeordnete Rolle, wenn hierdurch der Wirtschaftsstandort insgesamt gestärkt wird. Statt auf hohe Dividenden hinzuwirken, steht der Mehrwert einzelner Unternehmen für die Kommune insgesamt im Fokus.

Angesichts dieser Aussagen kann vermutet werden, dass sich bei einigen Städten der Steuerungsfokus diversifiziert, da in unterschiedlichem Ausmaß auch Auswirkungen außerhalb des städtischen Haushalts Berücksichtigung finden. In diesen Fällen scheinen daher auch eine Förderung der unternehmerischen sowie gesamtstädtischen (Wirtschafts-)Entwicklung und somit eher strategische Aspekte im Fokus zu stehen. Diese Einschätzung wurde insbesondere bei den Fällen der (teilweise) strategisch arbeitenden Typen IV/V geäußert. Gleichzeitig ist auch zu berücksichtigen, dass das Ziel hoher Ausschüttungen im Rahmen einer städtischen Haushaltskonsolidierung ebenfalls ein strategisches Element sein kann.

Im analytischen Rahmen wurde des Weiteren die Frage aufgeworfen, ob die **Rolle der Politik bzw. Verwaltung als Hauptkunde** der öffentlichen Unternehmen eine Veränderung der Steuerungsaktivitäten durch die OE Beteiligungsmanagement zur Folge hat. Hierbei stehen die Gesellschaften im Mittelpunkt, deren Hauptauftraggeber die Kommune selbst ist (z.B. im ÖPNV). Im Extremfall handelt es sich um sog. Projektgesellschaften, deren primäres Ziel die erfolgreiche Durchführung eines speziellen städtischen Auftrags darstellt und deren Geschäftszweck somit endlich ist. Diese Gesellschaften werden zwar als eine Art Vehikel sowie weitestgehend unselbstständig beschrieben (Stadt B, G). Dennoch lässt sich für die Arbeit der OE Beteiligungsmanagement tendenziell kein Unterschied im Fokus erkennen (Stadt B, C, E, G), da die eigentliche Aufgabe wiederum im Fachamt der Kommune gespiegelt wird (Stadt B, C, G). Die Steuerungsmechanismen der OEs hinsichtlich der Projektgesellschaften bleiben größtenteils gleich (Stadt B, C, G). An dieser Stelle ist auch auf den Aspekt des Zuschussbedarfs zu verweisen, der letztlich ein ähnliches Phänomen wie die Politik bzw. Verwaltung als Hauptkunde der OE darstellt. Die Fachämter nehmen eine Bestellerfunktion ein und sind primär für die Kontrolle der Leistungserbringung zuständig.

Im Rahmen der aufgabenspezifischen Perspektive wurde aus unternehmenszentrierter Sicht der Aspekt des Wettbewerbs als Erklärungsfaktor herausgearbeitet. Der **Wettbewerb** könnte für den Fokus einer OE Beteiligungsmanagement deshalb eine Rolle spielen, da Märkte bereits zu einem gewissen Grad einen kontrollierenden Effekt haben. Im Rahmen der vergleichenden Analyse der untersuchten Fälle zeigt sich ein unsystematischer Effekt des Wettbewerbs auf den Steuerungsfokus.

Zumeist wird darauf hingewiesen, dass der Faktor Wettbewerb für die Arbeit einer OE selbst keinen wesentlichen Unterschied darstellt (Stadt A, D, E, I). Hierzu Stadt D: „Für meine Arbeit hier macht das nicht so viel aus.“ Obwohl die Steuerungsmechanismen also größtenteils die gleichen bleiben, lässt sich dennoch an einzelnen Aspekten erkennen, dass sich bei Unternehmen im Wettbewerb die Fokussierung verändert. Einerseits deutet sich u.a. eine Schärfung des Fokus auf Erträge an. Bei Stadt E erfolgt bspw. eine Zuordnung der verschiedenen Unternehmen in Cluster. Hierbei wird für Unternehmen im Wettbewerb der Fokus u.a. auf eine Ertragsoptimierung gelegt – jedoch ohne dabei Leistungsstandards außer Acht zu lassen. Auch in einem anderen Fall wird berichtet, dass bei Unternehmen im Wettbewerb verstärkt Aspekte wie Erträge sowie Produktivität eine Rolle spielen (Stadt G). Außerdem wird darauf geachtet, wie sich der jeweilige Markt entwickelt (Stadt C, H).²⁵ Ein zusätzlicher Fokus scheint hier also mitunter auf der Wettbewerbsfähigkeit und somit auf strategischen Aspekten zu liegen.

Insgesamt deutet sich an, dass der Wettbewerb in gewissen Punkten einen Einfluss auf den Fokus einer OE Beteiligungsmanagement hat. Einerseits kommt es mitunter zu einer stärkeren Fokussierung auf Erträge. Andererseits wird ein zusätzlicher Fokus berücksichtigt, indem u.a. analysiert wird, wie sich die Märkte entwickeln und ob ein städtisches Unternehmen wettbewerbsfähig aufgestellt ist. Hier nimmt also gewissermaßen die Diversität der Fokusse zu. Eine eindeutige Zuordnung dieser Effekte zu den Typen fällt an dieser Stelle schwer und wird daher unterlassen. Werden diese Ergebnisse mit der vorgestellten Forschungsliteratur verglichen, so können insofern Ähnlichkeiten festgestellt werden, da der Wettbewerb zu einem gewissen Grad einen Einfluss auf den Fokus einer OE Beteiligungsmanagement hat. Allerdings kann im Rahmen der Analyse der Empirie nicht festgestellt werden, dass der Wettbewerb, wie oben angenommen, als eine Art Substitut für Steuerung

²⁵ Stadt C: „Wettbewerb ist natürlich ein wichtiges Kriterium. [...] Da schaut man auch danach, wie sich der [...]Markt entwickelt und ob das Unternehmen noch richtig aufgestellt ist.“ Sowie Stadt H: „Wir schauen schon darauf [die Wettbewerbsfähigkeit]. Wir machen natürlich nicht für alle Unternehmen permanent irgendwelche SWOT-Analysen.“

fungiert. Auch scheint bei Unternehmen im Wettbewerb keine besondere Fokussierung hinsichtlich der Durchsetzung politischer Forderungen notwendig.

Neben dem Wettbewerb als aufgabenspezifischer, unternehmenszentrierter Erklärungsfaktor für den Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement wurde auch die **Dynamik des Umfelds**, in dem ein öffentliches Unternehmen agiert, als weitere unabhängige Variable identifiziert. Wie sich im Rahmen der Analyse zeigt, scheinen die massiven Herausforderungen durch Veränderungen im Wettbewerbsrecht, im Vergaberecht, in der Energiewirtschaft, etc. (Schwarting 2001; Brede 2003) den Fokus einer OE Beteiligungsmanagement auf die Aktivitäten der hiervon betroffenen Unternehmen zu schärfen. Diese Einschätzung lässt sich im Wesentlichen an drei Kriterien ablesen. Erstens wird die Dynamik im Umfeld regelmäßig als ein Kriterium hinsichtlich der Bedeutung einer Beteiligung für die Kommune angegeben (Stadt B, C, E, G).²⁶ Zweitens verdeutlicht sich der Fokus, wenn die Steuerungsmechanismen begutachtet werden. Es werden aufgrund von Veränderungen im Umfeld eines Unternehmens Umstrukturierungsprozesse mit Hilfe entsprechender Vorlagen begleitet (Stadt B) oder externe Experten mit einem speziellen Monitoring bestimmter Umstrukturierungsprozesse beauftragt (Stadt G). Es ist also größtenteils fallübergreifend eine stärkere Fokussierung auf öffentliche Unternehmen in einem volatilen Umfeld zu registrieren. Drittens scheint es so zu sein, dass Unternehmen in weniger volatilen Geschäftsfeldern auch weniger das Tagesgeschäft einer OE Beteiligungsmanagement beeinflussen (Stadt C). Eine entsprechende Reduktion des Fokus wird hier angenommen.

Es lässt sich also weitestgehend typenübergreifend eine Intensivierung des Fokus auf Unternehmen in dynamischen Umwelten feststellen. Dieser Aspekt deckt sich mit einer der Annahmen im analytischen Rahmen sowie den Erkenntnissen aus der Literatur (Lindqvist 2013).

²⁶ Stadt C: „Wir schauen auch dahin, wo sehr viele Veränderungen sind.“ sowie „Wenn es sich um ein dynamisches Geschäft handelt, muss man umso aufmerksamer sein.“

5.6. Kulturell-vergangenheitsbezogene Perspektive (Historischer Institutionalismus)

Auch bei der kulturell-vergangenheitsbezogenen Perspektive wird wie zuvor zwischen der verwaltungs- und unternehmenszentrierten Sicht differenziert.

Verwaltungszentrierte Sicht

Im Rahmen der kulturell-vergangenheitsbezogenen Perspektive wird die Frage aufgeworfen, inwiefern das **Alter einer OE Beteiligungsmanagement** eine Rolle spielt. Der Hintergrund dieser Frage ist die Vorstellung, dass sich über einen längeren Zeitraum bestimmte Aufgaben und Prozesse institutionalisieren und peu à peu zu einer nicht mehr hinterfragten Selbstverständlichkeit werden. Das Alter definiert sich in diesem Kontext zunächst über den Zeitraum seit der Errichtung der aktuell existierenden OE Beteiligungsmanagement. Die meisten der untersuchten OEs wurden etwa in der Mitte oder zum Ende der 1990er Jahre bzw. Anfang der 2000er eingerichtet (Stadt B, C, D, E, H). Eine Ausnahme hiervon bildet die OE der Stadt I, deren aktuelle Ansiedlung beim OB erst seit kurzem besteht. Nichtsdestoweniger wird die Position der OE Beteiligungsmanagement so beschrieben, dass man in alle wesentlichen Entscheidungen mit einbezogen wird. Hierbei ist zu beachten, dass die OE Beteiligungsmanagement schon längere Zeit vor der Ansiedlung beim OB bestand (seit etwa Mitte der 1990er Jahre). Unter Berücksichtigung des Aspekts, dass viele der untersuchten OEs etwa zeitgleich ins Leben gerufen wurden, lässt sich an dieser Stelle kein systematischer Effekt auf den Steuerungsfokus herleiten.

Ein weiterer möglicher Erklärungsfaktor, der eng mit dem Alter zusammenhängt, ist die **Einbettung der OE** in die diversen Prozesse der Beteiligungssteuerung. In diesem Kontext stellt sich die Frage, an welchen Gremien und Arbeitsgruppen die OE teilnimmt und inwiefern dies einen Einfluss auf den Steuerungsfokus hat. Wie einleitend bereits beschrieben wurde, gestaltet sich die Einbettung der verglichenen OE Beteiligungsmanagement unterschiedlich. In einigen Städten sind die Mitarbeiter der OE in zahlreiche oder alle wesentlichen Prozesse der Beteiligungssteuerung involviert (Stadt C, D, E, G, H, I). Dies inkludiert bspw. die Teilnahme an regelmäßigen bzw. bedarfsabhängigen Gesprächsrunden mit den Geschäftsführern, Vorgespräche zu Aufsichtsratssitzungen (Stadt E, G, H, I), Organisation von sowie Partizipation an jährlichen Konzerngesprächen o. Ä. (Stadt D, E) oder sogar die Teilnahme an Aufsichtsratssitzungen (Stadt D, E, G, H, I). Es ist zu vermuten, dass eine verstärkte Einbettung der Mitarbeiter der OE zu einer Diversifizierung des Fokus beiträgt. Zum einen erhält die OE durch eine verstärkte Einbettung zusätzliche Hintergrundinformationen (Stadt C, D), die sie bei der Anwendung der Steuerungsinstrumente mit einbeziehen kann. Zum anderen wird berichtet, dass über die Gremien und Arbeitsgruppen ein Kontakt

und Austausch zu weiteren Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes besteht (Stadt E, G, I), wodurch der Fokus ebenfalls beeinflusst wird. Wird die OE jedoch weniger intensiv in den Gesamtprozess integriert, können zusätzliche Informationen im Rahmen der Beteiligungssteuerung nicht verwendet werden.

Obwohl die Datenlage an dieser Stelle als unzureichend zu bewerten ist, scheint eine Einbettung in eine Vielzahl von Prozessen den Fokus der Steuerung zu diversifizieren. Es wird vermutet, dass bei einer stärkeren Involvierung der OE entsprechend mehr Informationen an die Mitarbeiter gelangen und so auch zusätzliche Fokusse gesetzt werden können. Dies gilt vor allem für den Typ III, der teilweise im Rahmen von Konzerngesprächen teilnehmend agiert, sowie für die teilnehmenden Typen IV-V.

Unternehmenszentrierte Sicht

Auch das **Alter eines öffentlichen Unternehmens** könnte ein Erklärungsfaktor für den Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement darstellen. Wie sich im Rahmen des explorativen Vorgehens herausgestellt hat, ist es allerdings zu kurz gegriffen, einzig das Alter eines Unternehmens seit seiner Gründung zu betrachten. Vielmehr müssen zwei weitere Aspekte in die Bewertung mit aufgenommen werden. Erstens ist auch die Amtszeit des aktuellen Geschäftsführers eines Unternehmens als dessen Alter zu werten. Zweitens ist das Alter eines Unternehmens in Relation zum Zeitpunkt der Einrichtung der OE Beteiligungsmanagement zu setzen.

Unter Berücksichtigung der angeführten Sichtweisen wurde in Einzelfällen deutlich, dass eine Differenzierung zwischen jungen und alten Unternehmen nicht hinreichend ist. Stattdessen scheint sich der Fokus in bestimmten Stadien des Unternehmens zu verändern. Zunächst ist auf die tradierten Unternehmen, die größtenteils noch vor der Einrichtung einer OE Beteiligungsmanagement gegründet wurden, einzugehen. Es wird berichtet, dass diese Unternehmen ohne entsprechende Steuerung durch ein Beteiligungsmanagement ein Eigenleben entwickeln konnten. Entsprechend lag hier der Fokus zunächst auf der Durchsetzung bestimmter Steuerungsmechanismen (Stadt B, D, E). Als Beispiele können in diesem Kontext die Etablierung eines entsprechenden Berichtswesens²⁷ oder Aspekte wie das regelmäßige Ausschütten von Gewinnen genannt werden.

Verstetigen sich dann in der Folge die entsprechenden Mechanismen, so ändert sich der Fokus – zum Beispiel beim Berichtswesen auf die Analyse der bereitgestellten Daten (Stadt

²⁷ Mit Bezug auf die Einführung des Berichtswesens berichtet Stadt D: „Das war 1998 oder 1999. Da war das dann neu, dass Unternehmen überhaupt der Stadt etwas melden. Die Geschäftsführer waren damals auch entsprechend zurückhaltend. Wir haben uns aber nicht abschrecken lassen und regelmäßig nachgefragt und gemahnt.“

D).²⁸ In diesem Kontext wird darauf hingewiesen, dass es einen Unterschied macht, wenn sich feste Mechanismen etabliert haben und die Steuerung entsprechend eingespielt ist (Stadt A, H).

Bei Neugründungen bzw. bei einem Wechsel der Geschäftsführungen verhält es sich anders. Hier besteht für die OE die Möglichkeit, die entsprechenden Mechanismen gleich von Beginn an festzulegen (Stadt A, B, E). Entsprechend schneller erfolgt die Etablierung der Mechanismen. Haben sich dann die Steuerungsmechanismen eingespielt, ist wiederum eine Änderung des Fokus zu vermuten (Stadt A). Eine Ausnahme hierzu bildet die privatrechtlich ausgegliederte OE Beteiligungsmanagement (Stadt H). Hier wird berichtet, dass von neuen Geschäftsführern bzw. bei Unternehmensneugründungen die Rolle der ausgegliederten OE hinsichtlich ihrer Verantwortlichkeit für das Beteiligungsmanagement zunächst weniger Akzeptanz erfährt. Dies könnte mit der besonderen Stellung des Beteiligungsmanagements als privatrechtliche Gesellschaft erklärt werden.

Im Rahmen der Analyse ist typenübergreifend festzustellen, dass das Alter durchaus unterschiedliche Steuerungsfokusse erklären kann. Es kann argumentiert werden, dass tradierte sowie neu gegründete Unternehmen eher im Fokus stehen, da bestimmte Steuerungsmechanismen zunächst etabliert und akzeptiert werden müssen. Wenn sich die Mechanismen verfestigen, ändert sich der Fokus. Zu einem gewissen Grad kann hier, wie in der Literatur, auch von „earned autonomy“ gesprochen werden, da die Unternehmen aufgrund der etablierten Berichtswege weniger im Fokus stehen. Je nach Alter kommt es also zu einer unterschiedlichen Verortung des Steuerungsfokus.

5.7. Umweltbezogene Perspektive (Soziologischer Neoinstitutionalismus)

Als weitere Perspektive ist in dieser Arbeit die Umwelt einer OE Beteiligungsmanagement zu analysieren. Hier wurde der Aspekt der Konzernsteuerung bzw. die gesamtstädtische **Aufgabenkoordination** herausgearbeitet. Grundsätzlich betonen die meisten Leiter der OE Beteiligungsmanagement, dass man die Stadt nicht als Konzern wahrnimmt (Stadt A, B, D, G, H). Beim Vergleich der untersuchten Fälle stellte sich weiter heraus, dass die Frage nach integrierter Steuerung innerhalb des städtischen Konzerns primär mit dem kommunalen Gesamtabschluss in Verbindung gebracht wird (Stadt A, B, C, D, E, G, H). Gleichzeitig wird die Bedeutung des kommunalen Gesamtabchlusses als gering eingeschätzt (vgl. auch Hengel 2011). An dieser Stelle schärft sich der Fokus auf gesamtstädtische Aspekte nicht.

²⁸ Stadt D: „Im Laufe der Zeit [...] läuft das inzwischen problemlos. Wir bekommen die Sachen [Informationen für das Berichtswesen] automatisch.“

Nichtsdestotrotz lassen sich vereinzelt Ansätze der Konzernsteuerung feststellen, bspw. wenn es um die Aufgabe „Stadt als Steuerzahlerin“ geht. Das Ziel ist es durch Querverbünde und Strukturanpassungen der Beteiligungen die Steuerlast für die Kommune zu optimieren (Stadt B, C, E, H). Die Auswirkungen auf den Haushalt spielen hier wieder eine zentrale Rolle. Außerdem wird lediglich in Einzelfällen davon berichtet, dass man zukünftig darum bemüht sei, zwischen Stadtverwaltung und Unternehmen einen integrierten Steuerungsansatz zu realisieren (Stadt C, I).²⁹

5.8. Zusammenfassung und Reflexion

Aus der empirischen Analyse geht hervor, dass die Faktoren sehr unterschiedliche Einflüsse auf den Fokus einer OE haben. Es kommt (1) zu einer Intensivierung (Sichtbarkeit, Aufgabenbereich, Zuschussbedarf, Wettbewerb, Dynamik in der Umwelt), (2) zu einer Anpassung der Verortung (Beteiligungsquote, Größe des Unternehmens, Alter des Unternehmens) und (3) zu einer Diversifizierung (organisatorische Verortung, Kapazitäten, Zuschussbedarf, Einbettung der OE, Wettbewerb) des Fokus (Geringer & Hebert 1989). Zusätzlich wirken die Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen (Unternehmen, Stadt) sowie Aspekte bzw. Aktivitäten auf diesen Ebenen (Finanzdaten, Leistungsdaten, Strategisches, etc.) ein. Die Übersicht in Abbildung 5 fasst diese Ergebnisse graphisch zusammen.

Um die Komplexität der Ergebnisse darstellbar zu machen, wird auf die oben eingeführten Typisierungen eingegangen. Die Faktoren, die eine Intensivierung bzw. veränderte Verortung des Fokus hervorrufen, scheinen größtenteils typenübergreifend die gleichen Effekte zu auszulösen. Unterschiede zwischen den Typen können vor allem hinsichtlich der Diversität festgestellt werden. Während bei einigen Typen nur wenige Fokusse vorherrschen, ist bei anderen Typen eine größere Anzahl an verschiedenen Fokussen vorzufinden. So weisen Typ I und teilweise Typ II eine vergleichsweise geringere Bandbreite an Fokussen auf. Bei den Typen III bis V nimmt hingegen aus unterschiedlichen Gründen die Anzahl an Fokussen zu. Hierauf basierend scheinen insbesondere einige verwaltungszentrierte Faktoren (organ. Verortung, Kapazitäten, Einbettung in Prozesse) eine höhere Diversität an Fokussen zu erklären. Insgesamt zeigt dies wiederum die Bedeutung organisatorischer Aspekte in der Beteiligungssteuerung (vgl. Hengel 2011). Beteiligungsmanagement ist kein Selbstläufer, für eine umfassende Steuerung öffentlicher Unternehmen bedarf es vielmehr einer entsprechenden organisatorischen Aufstellung der OE Beteiligungsmanagement.

²⁹ Stadt C: „Wir berichten ja im Prinzip über die städtischen Beteiligungen und meine Kollegin, die das Verwaltungscontrolling leitet, berichtet über die Kernverwaltung. Völlig nebeneinander stehende Berichte. Diese Aufsplittung entspricht nicht einer modernen Konzernsteuerung.“

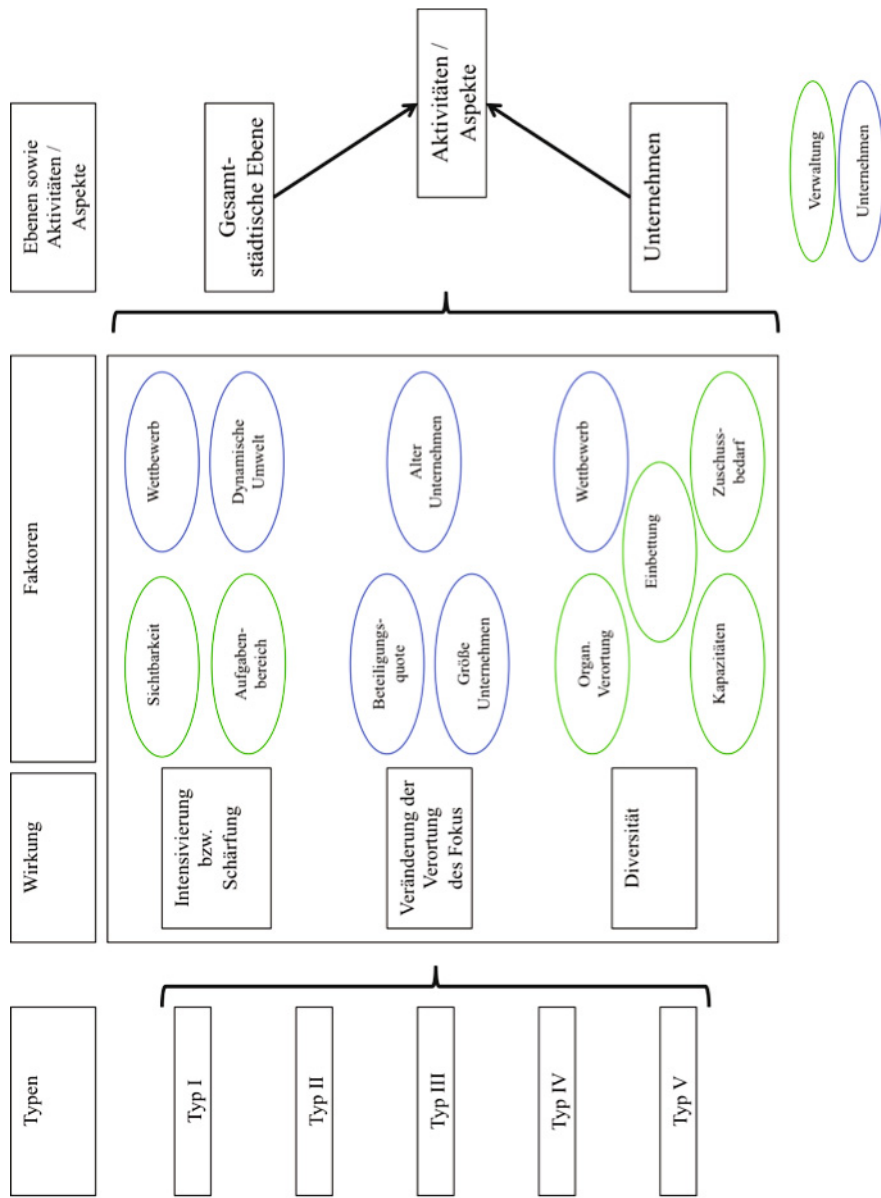


Abbildung 5: Ergebnisübersicht (eigene Darstellung)

Einschränkend muss an dieser Stelle allerdings auf die *limitations* dieser Arbeit eingegangen werden. Durch das Forschungsdesign besteht die Gefahr eines *bias* (Eisenhardt 1989, S.540; Flyvbjerg 2011, S.314). Letztlich bezieht sich diese Arbeit aufgrund der begrenzten Fallzahl nur auf einzelne vergleichende Beispiele. Die Objektivierung bzw. Generalisierbarkeit der Ergebnisse ist hierdurch eingeschränkt. Wohl aber sind „Differenzierungen oder Infragestellungen“ der durch das Literatur-Review sowie dem analytischen Rahmen hergeleiteten Annahmen möglich (Edeling et al. 2004, S.148).

Zusätzlich ist die Komplexität des Themas sowie der öffentlichen Wirtschaft zu beachten. Dabei stellte sich durch die explorative Herangehensweise heraus, dass zahlreiche weitere Aspekte wie die Größe und Komplexität des Beteiligungsportfolios oder Schieflagen von Unternehmen ebenfalls eine wichtige Rolle hinsichtlich des Fokus spielen könnten.

Darüber hinaus ist die im Rahmen dieser Arbeit notwendige Beschränkung auf die OE Beteiligungsmanagement als problematisch zu bewerten. In diesem Kontext ist festzuhalten, dass die OE Beteiligungsmanagement zwar den Gesamtprozess der Beteiligungssteuerung beeinflusst, die Steuerung öffentlicher Unternehmen jedoch von zahlreichen weiteren Akteuren, wie z.B. den Fachämtern, abhängig ist. Die Bedeutung einer OE sollte in diesem Kontext nicht überbewertet werden. Bei zukünftigen Studien sollte daher das Beteiligungsmanagement einer Kommune insgesamt betrachtet werden, um einen besseren Überblick über das Thema zu erhalten.

6. Fazit und Ausblick

Zur Beantwortung der Forschungsfrage „*Welche Faktoren erklären den Steuerungsfokus einer Organisationseinheit Beteiligungsmanagement?*“ wurden aus einem forschungsfeldübergreifenden Literatur-Review mögliche Erklärungsfaktoren für eine Fokussierung im Rahmen der Steuerung öffentlicher Unternehmen hergeleitet. Um die Relevanz der einzelnen Einflussfaktoren bewerten zu können, wurde daraufhin eine explorativ-vergleichende Fallstudie mit fünf „*most similar*“- sowie vier weiteren „*dissimilar*“-Fällen durchgeführt. Insgesamt konnte für fast jeden der analysierten Faktoren eine gewisse Relevanz festgestellt werden. Unabhängig von diesem Ergebnis ist hinsichtlich der Art des Einflusses der Faktoren zu differenzieren. Während einige Faktoren die Intensivierung eines bestimmten Steuerungsfokus erklären konnten, führten andere Faktoren in einigen Fällen zu einer veränderten Verortung oder zu einer höheren Diversität der Steuerungsfokusse. Um einen Überblick über die Ergebnisse dieser Arbeit geben zu können, wird abschließend eine Zusammenfas-

sung in Form von elf Hypothesen skizziert. Das explorative Vorgehen in dieser Untersuchung hat allerdings zur Folge, dass die unten angeführten Thesen hier nicht final überprüft werden können. Zudem sind die Ergebnisse aufgrund der geringen Anzahl an untersuchten Fällen nicht repräsentativ. Generalisierende Rückschlüsse auf die Gesamtheit aller Organisationseinheiten Beteiligungsmanagement sind daher nicht möglich.

These: Die organisatorische Verortung beeinflusst die Wahl des Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement. Bei einer Ansiedlung außerhalb des Finanzdezernates diversifiziert sich der Steuerungsfokus.

Während bei einer Ansiedlung im Finanzdezernat der Fokus primär auf Finanzdaten liegt, scheinen bei anderen Formen der organisatorischen Verortungen verstärkt zusätzliche Aspekte, wie z.B. Leistungsdaten, Berücksichtigung zu finden.

These: Die zur Verfügung stehenden Kapazitäten haben einen Einfluss auf den Steuerungsfokus einer OE Beteiligungsmanagement. Höhere Kapazitäten führen zu einer Diversifizierung des Steuerungsfokus.

Aus der Empirie kann hergeleitet werden, dass personelle und technische Kapazitäten sowie der Einkauf von externem Know-how zu einer Diversifizierung des Steuerungsfokus führen. Bei höheren Kapazitäten spielen neben der Analyse von Finanzdaten vermehrt weitere, z.B. strategische Aspekte eine Rolle für die Fokussierung.

These: Eine Organisationseinheit Beteiligungsmanagement fokussiert ihre Arbeit primär auf Mehrheitsbeteiligungen. Bei einer Beteiligung (v.a. privater) Dritter verlagert sich der Fokus auf die Aktivitäten des anderen Anteilseigners.

Bei der Einbindung privater Anteilseigner verlagert sich der Fokus in zwei Richtungen: Entweder die Organisationseinheit verlässt sich hinsichtlich der Steuerung auf den privaten Anteilseigner und reduziert den Steuerungsfokus. Oder aber sie fokussiert sich verstärkt auf das Zusammenspiel mit dem weiteren Anteilseigner.

These: Die Größe (= Kapazitäten) des Unternehmens beeinflusst die Wahl des Steuerungsfokus. Bei größeren Unternehmen liegt der Fokus auf der Analyse der bereitgestellten Daten.

Während bei großen Unternehmen der Steuerungsfokus der OE Beteiligungsmanagement auf der Analyse der im Rahmen des Berichtswesens bereitgestellten Daten liegt, sind kleinere Unternehmen des Öfteren nicht in der Lage die entsprechenden Informationen zu liefern. Hieraus resultiert, dass die Steuerungsmechanismen nur unzureichend greifen und die

Unternehmen enger betreut werden. Es bleibt zu vermuten, dass größere Unternehmen entsprechend freier agieren können.

These: Die Sichtbarkeit einer Aufgabe forciert eine stärkere Fokussierung auf die öffentlichkeitsrelevanten Aktivitäten eines Unternehmens sowie die unternehmensbezogene Öffentlichkeitsarbeit in der Kommune!

Dieser Aspekt lässt sich insbesondere an dem Aufgabenspektrum einer Organisationseinheit Beteiligungsmanagement (u.a. Öffentlichkeitsarbeit) sowie den Mechanismen ablesen.

These: Öffentliche Unternehmen im Bereich Infrastruktur (Ver- und Entsorgung oder ÖPNV) stehen eher im Fokus als Unternehmen in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Marketing oder Freizeit!

Die „Spürbarkeit“ für viele Bürger ist hier mitunter ein zentrales Kriterium für eine Fokussierung.

These: Bei zuschussbedürftigen Unternehmen schärft sich der Fokus auch auf strategische Aspekte!

Bei der Gewährung von Zuschüssen wird die Frage gestellt, unter welchen (finanziellen) Voraussetzungen die Unternehmen und damit die Kommune insgesamt eine vorteilhafte Entwicklung nehmen können. Ähnliches gilt für die Abschöpfung von Dividenden bei gewinnträchtigen Unternehmen. Der Fokus scheint sich hier zu diversifizieren.

These: Bei einem wettbewerblich geprägten Umfeld schärft sich der Fokus mitunter auf Erträge. Zusätzlich diversifiziert sich der Fokus auf strategische Aspekte und die Frage, inwiefern eine Beteiligung wettbewerbsfähig aufgestellt ist!

Zwar kann bei Wettbewerb eine verstärkte Fokussierung auf Erträge festgestellt werden. Da jedoch die Mechanismen bei öffentlichen Unternehmen im Wettbewerb größtenteils gleich bleiben und sogar zusätzlich Wettbewerbsanalysen durchgeführt werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Wettbewerb als eine Art Substitut für Kontrolle fungiert.

These: Der Fokus richtet sich verstärkt auf Unternehmen in dynamischen Umwelten!

Diese Hypothese ist selbsterklärend und bedarf keiner weiteren Erläuterung.

These: Je stärker eine Organisationseinheit Beteiligungsmanagement in die Prozesse der Steuerung involviert und eingebettet ist, desto diverser ist auch ihr Steuerungsfokus!

Eine stärkere Involvierung und Einbettung der Organisationseinheit Beteiligungsmanagement in die Steuerungsprozesse trägt dazu bei, dass die Mitarbeiter besser informiert sind und zusätzliche Informationen in ihre Arbeitsprozesse integrieren können.

These: Der Steuerungsfokus ändert sich je nachdem, in welchem Altersstadium sich ein öffentliches Unternehmen befindet. Hier ist zwischen tradierten Unternehmen, Unternehmen mittleren Alters sowie neu gegründeten Unternehmen zu differenzieren!

Bei tradierten Unternehmen, die bereits vor Einrichtung einer Organisationseinheit Beteiligungsmanagement ein Eigenleben entwickeln konnten, lag und liegt der Fokus auf der Etablierung entsprechender Steuerungsmechanismen. Ähnliches gilt für neu gegründete Unternehmen, wobei sich hier die Etablierung der Steuerung einfacher gestaltet, da die Mechanismen von Anfang an forciert werden können. Bei Unternehmen mittleren Alters ist es häufig so, dass die Steuerungsmechanismen bereits gefestigt sind und sich der Fokus, bspw. auf die Analyse von Berichten verlagert.

Die angeführten Hypothesen verdeutlichen die Komplexität des bearbeiteten Themas. Besonders vor dem Hintergrund, dass die meisten Kommunen nur eingeschränkte (finanzielle) Kapazitäten zur Verfügung haben, scheint die Notwendigkeit einer hohen Effizienz und Effektivität sowie die damit einhergehende Fokussierung auf bestimmte Bereiche, Themen und Aspekte in der Steuerung evident. In Zukunft wird vor allem eine Umkehrung der Forschungsfrage ins Normative relevant sein: Wie sollte ein Beteiligungsmanagement aufgestellt sein, damit eine größtmögliche Effizienz in der Steuerung öffentlicher Unternehmen erreicht wird? Was wäre hierfür in welchem Umfeld die klügste Lösung? Dabei sind sowohl verwaltungs- als auch unternehmenszentrierte Aspekte zu berücksichtigen.

Quellen

Literaturverzeichnis

- Aars, J. & Ringkjøb, H.-E., 2011. Local Democracy Ltd - The political control of local government enterprises in Norway. *Public Management Review*, 13(6), S.825–844.
- Abromeit, H., 1985. Öffentlicher Zweck und öffentliche Kontrolle. Ansätze zur einer politischen Theorie der öffentlichen Unternehmung. *Politische Vierteljahresschrift*, 26(3), S.287–305.
- Ade, K., 2005. Einwirkungsmöglichkeiten auf privatrechtliche Beteiligungsunternehmen. In: K. Ade, Hrsg. *Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag, S.91–156.
- Aharoni, Y., 1981. Performance Evaluation of State-Owned Enterprises: A Process Perspective. *Management Science*, 27(11), S.1340–1347.
- Ambrosius, G., 1984. *Der Staat als Unternehmer: öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Ambrosius, G., 1994. Die historisch wirksamen Kräfte bei der Entwicklung öffentlicher Unternehmen - Deutschland im internationalen Vergleich. In: P. Eichhorn & W. W. Engelhardt, Hrsg. *Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 199–216.
- Anastassopoulos, J.-P., 1985. State-Owned Enterprises between Autonomy and Dependency. *Journal of Public Policy*, 5(4), S.521–539.
- Andrews, R., Boyne, G.A. & Walker, R.M., 2011. Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), S.301–319.
- Appleyard, T., Strong, N. & Walton, P., 1990. Management control of foreign subsidiaries. *European Management Journal*, 8(3), S.402–407.
- Aulich, C., Batainah, H. & Wettenhall, R., 2010. Autonomy and Control in Australian Agencies: Data and Preliminary Findings from a Cross-National Empirical Study. *Australian Journal of Public Administration*, 69(2), S.214–228.
- Avellaneda, C.N., 2013. Mayoral Decision-Making: Issue Salience, Decision Context, and Choice Constraint? An Experimental Study with 120 Latin American Mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), S.631–661.
- Bach, T., 2014. *Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden: Eine empirische Analyse am Beispiel Deutschlands und Norwegens*, Wiesbaden: Springer.
- Bach, T., 2012. Germany. In: K. Verhoest et al., Hrsg. *Government Agencies - Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 166–178.
- Bach, T., 2010. Policy and Management Autonomy of Federal Agencies in Germany. In: P. Laegreid & K. Verhoest, Hrsg. *Governance of Public Sector Organizations - Proliferation, Autonomy and Performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 89–110.
- Baliga, B.R. & Jaeger, A.M., 1984. Multinational Corporations: Control Systems and Delegation Issues. *Journal of International Business Studies*, 15(2), S.25–40.

- Barbieri, D. et al., 2010. Determinants of Result-based Control in Italian Agencies. In: P. Laegreid & K. Verhoest, Hrsg. *Governance of Public Sector Organizations - Proliferation, Autonomy and Performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 133–154.
- Bartel, A.P. & Harrison, A.E., 2005. Ownership versus Environment: Disentangling the Sources of Public-Sector Inefficiency. *The Review of Economics and Statistics*, 87(1), S.135–147.
- Becker-Ritterspach, J.C.E. & Becker-Ritterspach, F.A.A., 2006. Organisationales Feld und Gesellschaftlicher Sektor im Neo-Institutionalismus. In: K. Senge & K.-U. Hellmann, Hrsg. *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 118–136.
- Beckhof, H. & Pook, M., 2001. Gesamtstädtische Steuerung als Konzernsteuerung. In: P. Eichhorn & M. Wiechers, Hrsg. *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 68–79.
- Behn, R.D., 2001. *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Behringer, S., 2011. *Konzerncontrolling*, Berlin: Springer.
- Bel, G. & Fageda, X., 2010. Partial Privatisation in Local Services Delivery: An Empirical Analysis of the Choice of Mixed Firms. *Local Government Studies*, 36(1), S.129–149.
- Berger, A., 2006. *Staatseigenschaft gemischtwirtschaftlicher Unternehmen: eine Untersuchung der staatlichen Qualität unternehmerischer Entscheidungen*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Bertero, E. & Rondi, L., 2000. Financial pressure and the behaviour of public enterprises under soft and hard budget constraints: evidence from Italian panel data. *Journal of Public Economics*, 75(1), S.73–98.
- Blankart, C.B., 1980. *Ökonomie der öffentlichen Unternehmen: eine institutionelle Analyse der Staatswirtschaft*, München: Vahlen.
- Boardman, A.E. & Vining, A.R., 1989. Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises. *Journal of Law and Economics*, 32(1), S.1–33.
- Boardman, A.E. & Vining, A.R., 1992. Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise. *Public Choice*, 73(2), S.205–239.
- Bogumil, J. & Jann, W., 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft* 2. Aufl., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boos, F. & Krönes, G., 1990. Die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen - Hauptprobleme und Lösungsansätze. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 13(2), S.141–157.
- Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest, K., 2010. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brede, H., 2003. In der Zange: Unternehmen der öffentlichen Hand unter dem Druck von Subsidiaritätsprinzip und Marktöffnung in Deutschland. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 26(2), S.176–185.

- Bremeier, W. et al., 2005. Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 28(3), S.267–282.
- Bremeier, W., Brinckmann, H. & Killian, W., 2006a. Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie in Landkreisen. In: W. Killian, P. Richter, & J. H. Trapp, Hrsg. *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen - Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*. Berlin: Edition Sigma, S. 25–54.
- Bremeier, W., Brinckmann, H. & Killian, W., 2006b. *Public Governance kommunaler Unternehmen*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Budäus, D., 1981. Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen - Ansätze und Probleme eines Bezugsrahmens einzelwirtschaftlicher Analyse und Gestaltung öffentlicher Leistungsprozesse. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 4(4), S.395–419.
- Budäus, D., 1984. Controlling als Ansatz zur Operationalisierung der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 7(2), S.143–162.
- Busch, T. & Gustafsson, O., 2002. Slack in the Public Sector: A comparative analysis of a private and a public enterprise for refuse collection. *Public Management Review*, 4(2), S.167–186.
- Calabrò, A. & Torchia, M., 2011. Conflicts of Interest and Governance Mechanisms in Italian Local Public Utilities. *International Journal of Public Administration*, 34(7), S.447–460.
- Calabrò, A., Torchia, M. & Ranalli, F., 2013. Ownership and control in local public utilities: the Italian case. *Journal of Management & Governance*, 17(4), S.835–862.
- Cheung, A.B.L., 2006. How Autonomous are Public Corporations in Hong Kong? The Case of the Airport Authority. *Public Organization Review*, 6(3), S.221–236.
- Child, J., Faulkner, D. & Tallman, S.B., 2005. *Cooperative strategy - Managing Alliances, Networks, and Joint Ventures* 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. & Lægreid, P., 2003. Coping with Complex Leadership Roles: The Problematic Redefinition of Government-owned Enterprises. *Public Administration*, 81(4), S.803–831.
- Christensen, T. & Lægreid, P., 2004. Governmental autonomisation and control: the Norwegian way. *Public Administration and Development*, 24(2), S.129–135.
- Cray, D., 1984. Control and Coordination in Multinational Corporations. *Journal of International Business Studies*, 15(2), S.85–98.
- Cristofoli, D. et al., 2010. Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services?: Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(3), S.350–372.
- Da Cruz, N.F. & Marques, R.C., 2011. Viability of Municipal Companies in the Provision of Urban Infrastructure Services. *Local Government Studies*, 37(1), S.93–110.

- Dewenter, K.L. & Malatesta, P.H., 2001. State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity. *The American Economic Review*, 91(1), S.320–334.
- Dietrich, I., 2011. *Die Ertragslage öffentlicher Unternehmen in Deutschland: Statistische Analyse amtlicher Mikrodaten der Jahresabschlüsse*, Potsdam: Universität, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät.
- Dietrich, I., 2012. *Öffentliche Unternehmen in Deutschland: Eine Analyse von Mikrodaten der amtlichen Statistik*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Dietrich, I. & Strohe, H.G., 2010. *Die Vielfalt öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der Statistik: ein Versuch, das Unstrukturierte zu strukturieren*, Potsdam: Universität, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät.
- Dietrich, M. & Struwe, J., 2006. Corporate Governance in der kommunalen Daseinsvorsorge - Effizientere Unternehmensführung bei öffentlichen Ver- und Entsorgern. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 29(1), S.1–21.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), S.147–160.
- Ebers, M. & Gotsch, W., 2006. Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: A. Kieser & M. Ebers, Hrsg. *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 247–308.
- Edeling, T., 2013. Organisationswandel öffentlicher Aufgaben. Eine (neo)institutionalistische Perspektive. In: C. Reichard & E. Schröter, Hrsg. *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben - Effizienz, Effektivität und Legitimität*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 62–77.
- Edeling, T., 2002. Stadtwerke zwischen Markt und Politik. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 25(2), S.127–139.
- Edeling, T., Stölting, E. & Wagner, D., 2004. *Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung: Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Egeberg, M., 2003. How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In: B. G. Peters & J. Pierre, Hrsg. *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: SAGE, S. 116–126.
- Eichhorn, P., 2003. New Governance bei Öffentlichen Unternehmen. In: J. Harms & C. Reichard, Hrsg. *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 175–182.
- Eickhof, N., 2000. *Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem: Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Eisenhardt, K.M., 1989. Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), S.532–550.
- Filippini, M. & Prioni, P., 2003. The influence of ownership on the cost of bus service provision in Switzerland - an empirical illustration. *Applied Economics*, 35(6), S.683–690.

- Flyvbjerg, B., 2011. Case Study. In: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln, Hrsg. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: SAGE, S. 301–316.
- Garrone, P., Grilli, L. & Rousseau, X., 2013. Management Discretion and Political Interference in Municipal Enterprises. Evidence from Italian Utilities. *Local Government Studies*, 39(4), S.514–540.
- Geringer, J.M. & Hebert, L., 1989. Control and Performance of International Joint Ventures. *Journal of International Business Studies*, 20(2), S.235–254.
- Gläser, J. & Laudel, G., 2010. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Götz, M., 2001. *Politische Steuerung in der Kommune: die Reform der Kommunalpolitik durch Netzwerke und Verhandlungssysteme*, Münster: agenda Verlag.
- De Graaf, G. & Huberts, L.W.J.C., 2008. Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design. *Public Administration Review*, 68(4), S.640–653.
- Grossi, G. & Reichard, C., 2008a. Corporate Governance and Strategic Control in Municipal Corporate Groups: Some Trends in Italy and Germany. In: G. Grossi, R. Mussari, & C. Reichard, Hrsg. *Local Governance and Its Impact on Public Service Management*. Siena: CEDAM.
- Grossi, G. & Reichard, C., 2008b. Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, 10(5), S.597–617.
- Grossi, G. & Thomasson, A., 2011. Jointly owned companies as instruments of local government: comparative evidence from the Swedish and Italian water sectors. *Policy Studies*, 32(3), S.277–289.
- Günther, P.D.T. & Niepel, D.-K.M., 2006. Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie. *Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung*, 17(3), S.323–343.
- Hack, A., 2005. Kommunales Beteiligungscontrolling unter der Lupe. *Zeitschrift für Kommunalfinanzen*, (1), S.1–4.
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R., 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), S.936–957.
- Harms, J., 1998. Öffentliche Unternehmen und ihre Kontrolle in Zeiten der „Modernisierung“ des Staates. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 21(1), S.87–98.
- Hasse, R. & Krücken, G., 1999. *Neo-Institutionalismus*, Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Hengel, M., 2011. *Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Hille, D., 2003. *Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements: kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen*, München: Jehle.
- Hirshhorn, R., 1989. Public Enterprise: The Nexus Between Organization and Control. *Financial Accountability & Management*, 5(4), S.259–269.

- Huffmann, H., 2011. § 51 Kommunales Beteiligungsmanagement. In: T. Mann & G. Püttner, Hrsg. *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlin: Springer, S. 379–408.
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V., Hrsg., 2007. Anforderungen und Gestaltungsmerkmale für ein erfolgreiches Beteiligungsmanagement von Kommunen. *Public Governance*, S.6–15.
- Jann, W., 2013. Ministerien und verselbstständigte Behörden in Deutschland: Lehren aus der internationalen Diskussion über Agencification. In: C. Reichard & E. Schröter, Hrsg. *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben - Effizienz, Effektivität und Legitimität*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 78–99.
- Jantz, B. et al., 2009. *Kommunaler Gesamtabschluss - die Gestaltung des Konzern Kommune*, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
- Jensen, M.C. & Meckling, W.H., 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), S.305–360.
- Jöhnk, T. & Mitschke, F., 2005. Kommunales Beteiligungscontrolling - eine betriebswirtschaftliche Interpretation des § 114a der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO). *Zeitschrift für Kommunalfinanzen*, 7, S.145–150.
- Katz, A., 2004. *Kommunale Wirtschaft: öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Kelle, U. & Kluge, S., 2010. *Vom Einzelfall zum Typus: Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung* 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keßler, J., 2001. Die GmbH als Rechtsform kommunaler Unternehmen - zu den Kompetenzkonflikten zwischen Kommunalverfassungs- und Gesellschaftsrecht. In: C. Reichard, Hrsg. *Kommunen am Markt - Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 101–118.
- KGSt, 2012. *Steuerung kommunaler Beteiligungen*, Köln.
- Kuhlmann, S., 2008. Reforming local public services. *Public Management Review*, 10(5), S.573–596.
- Lægreid, P., Roness, P.G. & Rubecksen, K., 2008. Controlling Regulatory Agencies. *Scandinavian Political Studies*, 31(1), S.1–26.
- Lægreid, P., Roness, R.G. & Rubecksen, K., 2006. Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter? In: T. Christensen & P. Laegreid, Hrsg. *Autonomy and Regulation - Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 235–267.
- Lasar, A., Buchholz, G. & Hellenbrand, A., 2011. Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1, S.225–247.
- Leixnering, S. & Bramböck, S., 2013. Public-Corporate-Governance-Kodizes: Die Köpenickiade der Beteiligungsverwaltung. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 36(2-3), S.170–190.

- Lenk, T. & Rottmann, O., 2007. Public Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen - Transparenz unter divergierender Interessenlage. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 30(3), S.344–356.
- Lenk, T., Rottmann, O. & Lück, O., 2013. *Konzern Kommune*, Leipzig: Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.
- Lin, X. & Germain, R., 2003. Organizational Structure, Context, Customer Orientation, and Performance: Lessons from Chinese State-Owned Enterprises. *Strategic Management Journal*, 24(11), S.1131–1151.
- Lindqvist, K., 2013. Hybrid Governance: The Case of Household Solid Waste Management in Sweden. *Public Organization Review*, 13(2), S.143–154.
- Linhos, R., 2006. Das Management des kommunalen Konzerns. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 29(4), S.367–389.
- Lioukas, S., Bourantas, D. & Papadakis, V., 1993. Managerial Autonomy of State-Owned Enterprises: Determining Factors. *Organization Science*, 4(4), S.645–666.
- Löwe, J., 2001. Öffentliche Unternehmen in der Marktwirtschaft. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 24(4), S.413–431.
- MacCarthaigh, M., 2011. Managing state-owned enterprises in an age of crisis: an analysis of Irish experience. *Policy Studies*, 32(3), S.215–230.
- Machura, S., 1993. *Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen - Für eine mehrdimensionale Strategie zur Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Mellewigt, T. & Matiaske, W., 2001. Konzernmanagement - Stand der empirischen betriebswirtschaftlichen Forschung. In: H. Albach, Hrsg. *Konzernmanagement - Corporate Governance und Kapitalmarkt*. Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 107–144.
- Meyer, J.W. & Rowan, B., 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), S.340–363.
- Morisse-Schilbach, M., 2012. Historischer Institutionalismus. In: H.-J. Bieling & M. Lerch, Hrsg. *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer, S. 225–245.
- Muno, W., 2009. Fallstudien und die vergleichende Methode. In: S. Pickel et al., Hrsg. *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft - neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113–132.
- Nguyen, H.L., 2009. Foreign Parent Firm Contributions, Experiences, and International Joint Venture Control and Performance. *International Management Review*, 5(1), S.56–69.
- Niklasson, B. & Pierre, J., 2012. Does agency age matter in administrative reform?: Policy autonomy and public management in Swedish agencies. *Policy and Society*, 31(3), S.195–210.
- Nohl, A.-M., 2013. *Relationale Typenbildung und Mehrebenenvergleich: Neue Wege der dokumentarischen Methode*, Wiesbaden: Springer.
- Otto, R., 2002. *Beteiligungsmanagement in Kommunen*, Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag.

- Papenfuß, U., 2013. *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen: Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*, Wiesbaden: Springer.
- Peda, P., Argento, D. & Grossi, G., 2013. Governance and Performance of a Mixed Public-Private Enterprise: An Assessment of a Company in the Estonian Water Sector. *Public Organization Review*, 13(2), S.185–196.
- Peters, B.G., 2005. *Institutional theory in political science: the “new institutionalism”* 2. Aufl., London: Continuum.
- Peters, B.G., 2011. The Politics and Management of Agencies. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (Special Issue), S.7–14.
- Picot, A. & Kaulmann, T., 1989. Comparative Performance of Government-owned and Privately-owned Industrial Corporations - Empirical Results from Six Countries. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145(2), S.298–316.
- Plazek, M., Weber, D. & Schuster, F., 2012. Public Corporate Governance Kodizes im Vergleich Institut für den öffentlichen Sektor e.V., Hrsg. *Public Governance*, S.6–11.
- Pollitt, C., 2005. Ministries and Agencies: Steering, Meddling, Neglect and Dependency. In: M. Painter & J. Pierre, Hrsg. *Challenges to State Policy Capacity - Global Trends and Comparative Perspectives*. Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 112–136.
- Pollitt, C., 2006. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), S.25–44.
- Prado-Lorenzo, J.M. & García-Sánchez, I.M., 2010. Effect of operation size, environmental conditions and management on municipal sewerage services. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 59(3), S.206–228.
- Reichard, C., 2002. Marketization of Public Services in Germany. *International Public Management Review*, 3(2), S.63–79.
- Reichard, C., 2006. New Institutional Arrangements of Public Service Delivery. In: C. Reichard, R. Mussari, & S. Kupke, Hrsg. *The Governance of Services of General Interest between State, Market and Society*. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin, S. 35–47.
- Richter, P., 2007. *Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft: eine vergleichende Ost-West-Analyse*, Berlin: Edition Sigma.
- Richter, P., 2009. *Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung: eine Soziologie zum Wandel des öffentlichen Sektors*, Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Richter, P., Edeling, T. & Reichard, C., 2006. Kommunale Betriebe in größeren Städten - Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte über 50.000 Einwohner. In: W. Killian, P. Richter, & J. H. Trapp, Hrsg. *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen - Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*. Berlin: Edition Sigma, S. 55–84.
- Richter, R. & Furubotn, E.G., 2003. *Neue Institutionenökonomik: eine Einführung und kritische Würdigung* 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Roness, P.G. et al., 2008. Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation? *Public Organization Review*, 8(2), S.155–174.

- Saam, N.J., 2002. *Prinzipale, Agenten und Macht: eine machttheoretische Erweiterung der Agenturtheorie und ihre Anwendung auf Interaktionsstrukturen in der Organisationsberatung*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schaefer, C., 2013. Anspruch und Wirklichkeit der Steuerung öffentlicher Beteiligungen am Beispiel des Berichtswesens. In: P. Horváth & U. Michel, Hrsg. *Controlling integriert und global - Erfolgreiche Steuerung von komplexen Organisationen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 129–140.
- Schaefer, C., 2000. Konzeption eines öffentlichen Beteiligungscontrolling. In: D. Budäus, W. Küpper, & L. Streitferdt, Hrsg. *Neues öffentliches Rechnungswesen - Stand und Perspektiven*. Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 523–547.
- Schaefer, C., 1999. Stand und Entwicklung des öffentlichen Beteiligungscontrolling am Beispiel der Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung (HGV). *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 22(1), S.98–104.
- Schedler, K. & Kolbe, P., 2004. Corporate Governance und Public Management. In: R. C. Voggensperger, Hrsg. *Gutes besser tun: Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen*. Bern: Haupt, S. 129–150.
- Schedler, K. & Proeller, I., 2011. *New Public Management* 5. Aufl., Bern: Haupt.
- Scheffler, E., 1992. *Konzernmanagement: betriebswirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Konzernführungspraxis*, München: Beck.
- Schulte, G., 1994. *Öffentliches Beteiligungscontrolling*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schuppert, G.F., 2005. Der Gewährleistungsstaat - modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit? In: G. F. Schuppert, Hrsg. *Der Gewährleistungsstaat - Ein Leitbild auf dem Prüfstand*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 11–52.
- Schuppert, G.F., 1985. Zur Kontrollierbarkeit öffentlicher Unternehmen: Normative Zielvorgaben und ihre praktische Erfüllung. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 8(3), S.310–332.
- Schwarting, G., 2001. Kommunale Wirtschaft - Vor großen Herausforderungen. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 24(3), S.286–307.
- Scott, W.R., 2008. *Institutions and organizations: ideas and interests* 3. Aufl., Thousand Oaks: Sage.
- Seidman, H., 1954. The Government Corporation: Organization and Controls. *Public Administration Review*, 14(3), S.183–192.
- Senge, K., 2007. Was ist neu am Neo-Institutionalismus? *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 32(1), S.42–65.
- Stan, C.V., Peng, M.W. & Bruton, G.D., 2013. Slack and the performance of state-owned enterprises. *Asia Pacific Journal of Management*, S.1–23.
- Steinmo, S., 2008. Historical institutionalism. In: D. della Porta & M. Keating, Hrsg. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 118–138.
- Stewart, J., 2012. Multiple-case Study Methods in Governance-related Research. *Public Management Review*, 14(1), S.67–82.

- Stölting, E., 2001. Das Öffentliche an öffentlichen Unternehmen. In: T. Edeling et al., Hrsg. *Öffentliche Unternehmen - Entstaatlichung und Privatisierung?* Opladen: Leske & Buderich, S. 17–35.
- Struwe, J. & Dietrich, M., 2005. Public Corporate Governance. *Verwaltung & Management*, 11(4), S.199–203.
- Talbot, C., 2004. The Agency idea: Sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. In: C. Pollitt & C. Talbot, Hrsg. *Unbundled Government - A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. New York: Routledge, S. 3–21.
- Thiemeyer, T., 1989. Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen. In K. Chmielewicz & P. Eichhorn, Hrsg. *Handbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft*. Stuttgart: C.E. Poeschel Verlag, S. 672–683.
- Thomasson, A., 2008. Corporate Governance in Hybrid Organisations: A Comparative Study of Three Swedish Municipal Corporations. In: G. Grossi, R. Mussari, & C. Reichard, Hrsg. *Local Governance and Its Impact on Public Service Management*. Siena: CEDAM, S. 251–277.
- Verhoest, K. et al., 2010. *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K. et al., 2004. The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), S.101–118.
- Verschuere, B., 2007. The autonomy – control balance in Flemish arm’s length public agencies. *Public Management Review*, 9(1), S.107–133.
- Voigt, S., 2009. *Institutionenökonomik* 2. Aufl., Paderborn: Fink.
- Weiblen, W., 2002. Beteiligungscontrolling und -management. In: B. Fabry & U. Augsten, Hrsg. *Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 433–499.
- Weiblen, W., 2011. Beteiligungscontrolling und -management. In: B. Fabry & U. Augsten, Hrsg. *Unternehmen der öffentlichen Hand: Handbuch*. Nomos-Praxis. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 596–658.
- Wettenhall, R. & Aulich, C., 2009. The Public Sector’s Use of Agencies: A Dynamic Rather than Static Scene. *Public Organization Review*, 9(2), S.101–118.
- Whincop, M.J., 2005. *Corporate governance in government corporations*, Aldershot: Ashgate.
- Yesilkagit, K., 2004. Bureaucratic Autonomy, Organizational Culture, and Habituation Politicians and Independent Administrative Bodies in the Netherlands. *Administration & Society*, 36(5), S.528–552.
- Yesilkagit, K. & van Thiel, S., 2008. Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organization Review*, 8(2), S.137–153.
- Yin, R.K., 2010. *Case study research: design and methods* 4. Aufl., Thousand Oaks: Sage.

Gesetzesverzeichnis

- 1) NRW GO: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
- 2) HGO: Hessische Gemeindeordnung
- 3) GmbHG: Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
- 4) AktG: Aktiengesetz

Internetquellen

- 1) KGSt, (2014). Größenklassen der KGSt. <http://www.kgst.de/mitgliedschaft> [letzter Zugriff: 22.01.14]
- 2) Landesbetrieb für Information und Technik Nordrhein-Westfalen, 2014. Einwohnerzahlen. www.landesdatenbank.nrw.de/. [letzter Zugriff: 22.01.14]

Interviews

- 1) Interview Stadt A vom 14.11.2013
- 2) Interview Stadt B vom 02.12.2013
- 3) Interview Stadt C vom 13.11.2013
- 4) Interview Stadt D vom 15.11.2013
- 5) Interview Stadt E vom 05.12.2013
- 6) Interview Stadt F vom 22.11.2013 (ohne Aufnahme)
- 7) Interview Stadt G vom 18.11.2013
- 8) Interview Stadt H vom 09.01.2014
- 9) Interview Stadt I vom 10.12.2013 (ohne Aufnahme)

Dokumente

- 1) Beteiligungsberichte 2011 sowie 2012 Stadt A
- 2) Beteiligungsbericht 2012 Stadt B
- 3) Beteiligungsbericht 2010 / 2011 Stadt C
- 4) Beteiligungsbericht 2010 sowie 2011 Stadt D
- 5) Beteiligungsbericht 2012 Stadt E
- 6) Präsentation zum Beteiligungsmanagement der Stadt E
- 7) Public Corporate Governance Kodex der Stadt E
- 8) Beteiligungsbericht 2011 Stadt F
- 9) Beteiligungsbericht 2011 Stadt G
- 10) Präsentation zum Beteiligungsmanagement der Stadt G
- 11) Public Corporate Governance Kodex Stadt G
- 12) Beteiligungsbericht 2012 (2013) Stadt H
- 13) Public Corporate Governance Kodex Stadt H
- 14) Beteiligungsbericht Stadt I
- 15) Public Corporate Governance Kodex Stadt I

Anhang

Anhang 1: Übersicht Operationalisierung

Untersuchte unternehmenszentrierte Faktoren	Mögliche Merkmale / Erscheinungsformen der unabhängigen Variablen	Bewertungskriterien / Aspekte hinsichtlich des Steuerungsausmaßes	Bewertungskriterien / Aspekte hinsichtlich der Steuerungsmechanismen
Rechtsform	• AG • GmbH	Bewertungskriterien zur Einschätzung des Steuerungsausmaßes / der Steuerungsin-tensität: • Regelmäßigkeit und Art des Kontakts zur Beteiligung (vgl. Hengel 2011) • Bedeutung der jeweiligen Beteiligung für die Stadt / für die Arbeit einer Orga-nisationseinheit Beteiligungsmanage-ment sowie die hiermit im Zusammen-hang stehenden Bewertungskriterien (wirtschaftliche Bedeutung, volatiles Umfeld, Anzahl der Arbeitsplätze, etc.) • Subjektive Einschätzung des (zeitlichen) Aufwands zur Betreuung der Betei-ligung • Einordnung der Beteiligungen in diffe-renzierende Steuerungskuster	Bewertungskriterien zur Analyse der Steuerungsmechanismen: • Ausgestaltung des Berichtswesens: ○ Finanzdaten (betriebswirtschaftliche Größen wie Unternehmensfinanzie-rung, Vermögensentwicklung, Li-quidität, etc. sowie Prüfung der Jah-resabschlüsse, Wirtschaftspläne, etc.) oder Leistungsdaten (Kennzah-len hinsichtlich der Leistungen der Unternehmen) ○ Ad hoc Berichte ○ Sonderberichte ○ Spezielle / Besondere Controlling-mechanismen • Unterschiede / Abweichungen zum standardisierten / üblichen Berichtswesen (Erstellung besonderer Berichte oder keine Verpflichtung zur Erstellung der standardisierten Berichte) • Einrichtung eines speziellen Monito-rings • Einordnung der Beteiligungen in diffe-renzierende Steuerungskuster
Beteiligungsquote	• Mehrheitsgesellschaften • Beteiligungen mit weiterem privaten Anteilseigner (sog. Public-Private-Partnerships)		
Größe	• Größe des Unternehmens hinsichtlich der Kapazitäten (Personalbestand und fachliche Ausrichtung der Mitarbeiter im Unternehmen) sowie • Größe des Unternehmens hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedeutung		
Wettbewerb	• Unternehmen im Wettbewerb • Unternehmen ohne Wettbewerb		
Dynamik im Um-feld	• Unternehmen in Bereichen mit volatiler Rechtslage (v.a. Ver- und Entsorgung, ÖPNV, etc.) • Unternehmen in Bereichen mit vglw. stabiler Gesetzeslage (z.B. Stadtmarke-ting, Freizeit, etc.)		

Alter des öffentlichen Unternehmens	Alter des Unternehmens in Relation zur Einrichtung der OE Beteiligungsmanagement • Tradierte, „ältere“ Unternehmen (vor Einrichtung der OE) • Unternehmen mittleren Alters (nach Einrichtung der OE) • „Junge“, aktuell gegründete Unternehmen <i>Im Rahmen des explorativen Vorgehens:</i> Neben dem tatsächlichen Gründungsdatum des Unternehmens wird auch die Länge der Amtszeit des Geschäftsführers als „Alter“ bezeichnet und gewertet.		• Anwendung bestimmter (strategischer) Instrumente, wie z.B. SWOT-Analysen, Portfolioanalysen • Verabschiedung und Umsetzungscontrolling eines Public Corporate Governance Kodex als strategische Steuerung • Interne Aufgabenverteilung innerhalb der OE Beteiligungsmanagement
-------------------------------------	--	--	--

Untersuchte verwaltungszentrierte Faktoren	Mögliche Merkmale / Erscheinungsformen	Bewertungskriterien / Aspekte hinsichtlich des Steuerungsmaßes	Bewertungskriterien / Aspekte hinsichtlich der Steuerungsmechanismen
Organisatorische Verortung	Analyse der organisatorischen Verortung: • Ansiedlung im Finanzdezernat / der Stadtkämmerei • Ansiedlung beim Oberbürgermeister • Ausgliederung des Teiligungsmanagements auf eine externe kommunale Eigengesellschaft	Bewertungskriterien zur Einschätzung des Steuerungsmaßes / der Steuerungsintensität: • Regelmäßigkeit des Austauschs / Kontakts mit bestimmten Akteuren (verwaltungsin-tern sowie -extern: Geschäftsführer der Beteiligungen, verschiedene Dezernenten, andere Fachabteilungen in der Verwaltung, Bürger) • Art des Austauschs / Kontakts mit bestimmten Akteuren (verwaltungsin-tern sowie -extern: Geschäftsführer der Beteiligungen, verschiedene Dezernenten, andere Fachabteilungen in der Verwaltung, Bürger)	Bewertungskriterien für die Steuerungsmechanismen: • Berichtspflichten der OE Beteiligungsmangement (Wem berichtet die OE Beteiligungsmangement?) • Analyse des Aufgabenspektrums mit Hilfe der bestehenden Instrumente: ○ Ausgestaltung des Berichtswesens der Unternehmen gegenüber der OE Beteiligungsmangement (Worauf achtet eine OE Beteiligungsmangement be-sonders?) ■ Finanzdaten / Leistungsdaten / Berücksichtigung strategischer Aspekte / etc. ○ Verantwortung für die Anwendung bestimmter Instrumente: SWOT-Analysen, Portfolioanalysen, PCKG-Controlling, etc.
Kapazitäten der OE	• Größe der Kommune als Schätzer • Anzahl der Mitarbeiter, sowie im Rahmen der explorativen Analyse (vgl. Hengel 2011): ○ Technische Ausstattung ○ Externes Know-how ○ Erfahrungen / Kompetenzen	• Grad der „Involvierung“: Regelmäßigkeit der Einbindung der Organisationseinheit Beteiligungsmangement in bestimmte Prozesse der Beteiligungssteuerung • Spürbarkeit des Bürgers: Regelmäßigkeit des Kontakts mit Bürgern, Anzahl / Ausmaß der Bürgerbeschwerden bzw. -anfragen	• (Un-)Regelmäßige / keine Teilnahme an bestimmten Sitzungen: ○ Sitzungen des Rats ○ Gremiensitzungen (Sitzung des Aufsichtsrats bzw. Gesellschafterversammlung) ○ Interne Meetings / Jour-fixes (u.a. mit den Geschäftsführern der Beteiligun-
Pol. Sichtbarkeit / Wichtigkeit	„Sichtbarkeit“ der Aufgabenerfüllung für den Bürger • Direkte „Produktion“ für den Bürger; vom Bürger bezahlte Dienstleistungen (v.a. Ver- und Entsorgung, etc.), hier: Anzahl der direkten Kunden („end-user“) • Indirekte Dienstleistungen (z.B. Stadtmarketing, Wirtschaftsförderung, etc.)		
Aufgabenbereich	„Sichtbarkeit“ der Aufgabenerfüllung für den Bürger: • Direkte „Produktion“ für den Bürger; vom		

Aufgabenbereich	Bürger bezahlte Dienstleistungen (v.a. Ver- und Entsorgung, etc.), hier: Anzahl der direkten Kunden („end-user“) • Indirekte Dienstleistungen (z.B. Stadtmarketing, Wirtschaftsförderung, etc.)		gen) ○ Geschäftsführerrunden ○ Fachübergreifende Arbeitsgruppen • Aufteilung der Aufgabenzuständigkeiten innerhalb der OE Beteiligungsmanagement (Welche Aufgaben bearbeitet die Leitung selber?) • Instrumente der integrierten Konzernsteuerung (Kordinierung, einheitliches Zielsystem)
Zuschussbedarf	• Zuschussbedürftige Unternehmen • Gewinnorientierte Unternehmen		
Rolle der Politik bzw. Verwaltung als Kunde	• Stadt als Kundin: ○ Projektgesellschaften (z.B. Bauprojekte) ○ Bestellerfunktion (ÖPNV)		
Alter	Ungefäher Zeitpunkt der Einrichtung der Organisationseinheit		
Einbettung in die Prozesse	Teilnahme an diversen Prozessen wie: • Sitzungen des Rats • Gremiensitzungen (Sitzung des Aufsichtsrats bzw. Gesellschafterversammlung) • Interne Meetings / Jour-fixes (u.a. mit den Geschäftsführern der Beteiligungen) • Geschäftsführerrunden • Fachübergreifende Arbeitsgruppen		
Aufgabenkoordination	Koordinierung der Aufgaben zwischen Stadtverwaltung sowie Unternehmen		

Anhang 2: Übersicht Rechtsformen der Beteiligungen

	unmittelbare Kommunalverwaltung	Öffentlich-rechtliche Unternehmen	Privatrechtliche Unternehmen
nicht rechtsfähig	Dezernat / Fachbereich Amt / Fachdienst Regiebetrieb	Eigenbetrieb	
rechtsfähig		Anstalt des öffentlichen Rechts Stiftung des öffentlichen Rechts Zweckverband	Aktiengesellschaft GmbH GmbH & Co. KG Genossenschaft Stiftung des privaten Rechts rechtsfähiger Verein

Darstellung: Lasar et al. 2011

Anhang 3: Fragebogen

Fragebogen zum kommunalen Beteiligungsmanagement

Fragen zur Person / einführende Fragen:

1. Bitte benennen Sie Ihre derzeitige Position in Ihrer Kommune.
2. Bitte beschreiben Sie Ihren beruflichen Hintergrund.
3. Bitte erläutern Sie Ihre persönliche Vorstellung davon, welche Aufgaben ein kommunales Beteiligungsmanagement zu erfüllen hat.
4. Welches sind Ihrer Auffassung nach die drei wichtigsten Beteiligungen Ihrer Kommune und warum?

Organisation des kommunalen Beteiligungsmanagements:

5. Wo ist das Beteiligungsmanagement in Ihrer Kommune organisatorisch angesiedelt?
6. Wie viele Angestellte arbeiten derzeit für das Beteiligungsmanagement?
7. Welche beruflichen Hintergründe haben die (anderen) Beteiligungsmanager in Ihrer Kommune?
8. Seit wann gibt es das Beteiligungsmanagement in seiner heutigen Form? Wurden im Rahmen der Einrichtung der Einheit externe Berater konsultiert?
9. Welche Position nehmen Sie Ihrer Auffassung nach im Rahmen des kommunalen Beteiligungsmanagements ein?
10. Welche weiteren Personen / Stellen / Akteure nehmen eine zentrale Rolle hinsichtlich des Managements der Beteiligungen ein? Wie häufig stehen Sie jeweils mit den genannten Personen / Stellen / Akteuren im Kontakt?
11. Welche der genannten Personen / Stellen / Akteure beeinflussen hauptsächlich Ihre Arbeit als Beteiligungsmanager?
12. Gibt es (regelmäßig tagende) Gremien, die sich mit den wirtschaftlichen Beteiligungen Ihrer Kommune auseinandersetzen? Welche Themen stehen hier im Mittelpunkt?

Kontrolle öffentlicher Unternehmen:

13. Wie erfolgt Ihrerseits die Kontrolle der öffentlichen Unternehmen?

14. Welche (Kontroll- / Steuerungs-) Instrumente kommen hier zur Anwendung und warum? Welche Rolle spielen Kodizes, Performance Management Systeme, Risikomanagement Systeme oder der kommunale Gesamtabschluss?
15. Wie werden die Daten zur Anwendung der Instrumente gewonnen?
16. Woran orientieren Sie sich bei Anwendung der Instrumente? Auf welche Aspekte fokussieren Sie sich im Besonderen? Welche Kriterien spielen hierbei eine Rolle?
17. Gibt es so etwas wie eine Priorisierung / Kategorisierung bei der Kontrolle der Unternehmen? Nach welchen Kriterien erfolgt die Priorisierung / Kategorisierung?
18. Erfolgt Ihrerseits eine weitere Auswertung mit Hilfe der angewandten Instrumente, die in einem weiteren Schritt in konkrete Handlungsempfehlungen münden?
19. Welche Rolle spielen unternehmensübergreifende Betrachtungen in Ihren Analysen? Gibt es Ansätze / Instrumente einer ganzheitlichen Betrachtung des gesamt-kommunalen Beteiligungsportfolios?

Nachgeschaltete Prozesse:

20. Was passiert nachdem Sie die Instrumente angewendet haben? Was passiert mit Ihren Analysen?
21. Werden Ihre Analysen in weitere Prozesse eingebunden? Wenn ja, in welche Prozesse?
22. In welchem Rahmen wird über weitere Aufgabenauslagerungen diskutiert?

Problembearbeitung:

23. Wie gehen Sie vor, wenn Sie im Rahmen der Ausführung Ihrer Tätigkeiten auf Probleme in Unternehmen stoßen?
24. Wie gehen Sie vor, wenn Sie eine inhaltliche Anpassung der Kontrolle für notwendig erachten?

Weiteres:

25. Was wünschen Sie sich für Ihre zukünftige Arbeit im Beteiligungsmanagement?
26. Gibt es noch weitere Punkte, die Sie ansprechen möchten?

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

In dieser Reihe erschienen:

- Band 1** Polzer, Tobias: Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung : eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung / Tobias Polzer. - 83 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357
- Band 2** Radke, Marlen: Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung / Marlen Radke. - 85 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395
- Band 3** Krischok, Arndt: Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships / Arndt Krischok. – 98 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046
- Band 4** Vogel, Dominik: Dem Gemeinwohl verpflichtet? - Was motiviert die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes? / Dominik Vogel. – 75 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51554
- Band 5** Rackow, Maja: Personalmarketing in der öffentlichen Verwaltung : Analyse und Implikationen eines Best Practice-Ansatzes / Maja Rackow. – VI, 68 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51652
- Band 6** Schnitger, Moritz: Pflegekonferenzen als geeignetes Instrument zur Optimierung des deutschen Pflegemarktes? : Steuerungspotential lokaler Politiknetzwerke im Rahmen von Wohlfahrtsmärkten / Moritz Schnitger. – VI, 137 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-52567
- Band 7** Kunath, Marcus: Personalpolitik in der Landesverwaltung und demografischer Wandel : unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements in den Landesverwaltungen Berlin und Hamburg / Marcus Kunath. – vi, 93 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386
- Band 8** Hengel, Martin: Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses / Martin Hengel. – iii, 67 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53392

- Band 9** Nijaki, Nadine: Public Service Motivation im Nonprofit-Bereich : eine Fallstudie am Beispiel des Deutschen Roten Kreuzes / Nadine Nijaki. – 26, XVI S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54487
- Band 10** Was machen Verwaltungsmanager wirklich? : Explorative Ergebnisse eines Lehrforschungsprojekts / Alexander Kroll, John Philipp Siegel (Hrsg.). – 66 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54526
- Band 11** Kramer, Ansgar: Organisationale Fähigkeiten des öffentlichen Sektors : zur Übertragbarkeit der Capability Based View auf die Öffentliche Verwaltung / Ansgar Kramer. – 68 S.
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus- 57298
- Band 12** Döring, Matthias: Der Einfluss von Verwaltungskultur auf die Verwendung von Performance-Daten : eine quantitative Untersuchung der deutschen kreisfreien Städte / Matthias Döring. – 28 S.
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-57698
- Band 13** Bögel, Simon: Anreize bei der Budgetierung : Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung? / Simon Bögel. – VI, 66 S.
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-58124
- Band 14** Faasch, Britta: Der Einfluss der leistungsorientierten Bezahlung auf die Public Service Motivation und die intrinsische Motivation von Beschäftigten im öffentlichen Sektor: Ein empirischer Test der Motivation Crowding Theory am Beispiel der Kreisverwaltung Potsdam-Mittelmark/ Britta Faasch. – VI, 73 S.
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-61892
- Band 15** Kalm, Nicolas von: Personalführung in der öffentlichen Verwaltung in Zeiten des demographischen Wandels : eine Untersuchung der Wirkung altersspezifischer Führung auf die Arbeitsbeziehung von Führungskraft und Mitarbeiter am Beispiel einer Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit / Nicolas von Kalm. – VI, 66 S.
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-63056
- Band 16** Wenzek, Eva: Organisationale Fähigkeiten in Museen : eine explorative Fallstudie / Eva Wenzek. – XVI, 28 S.
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus- 63645

- Band 17** Muriu, Abraham Rugo: Decentralization, citizen participation and local public service delivery : a study on the nature and influence of citizen participation on decentralized service delivery in Kenya / Abraham Rugo Muriu. – VIII, 79 S.
2013 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-65085
- Band 18** Nickenig, Julia: Mitarbeitermotivation in der Wissenschaft am Beispiel des Leibniz-Instituts für Agrartechnik Potsdam-Bornim e. V. / Julia Nickenig. – vi, 76 S.
2014 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-71353
- Band 19** Creusen, Leander: Die Arbeit der Organisationseinheit „Beteiligungsmanagement“ im Gesamtkontext der Steuerung öffentlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene / Leander Creusen. – VI, 82 S.
2014 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus- 71938