

Hengel, Martin

**Master Thesis**

## Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 8

**Provided in Cooperation with:**

Chair of Public and Nonprofit Management, University of Potsdam

*Suggested Citation:* Hengel, Martin (2011) : Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses, Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 8, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-53392>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/64569>

**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.*



Universität Potsdam

Martin Hengel

## **Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses**



Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management



Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management | 8

Martin Hengel

**Beteiligungsmanagement in Zeiten  
des kommunalen Gesamtabschlusses**

Universitätsverlag Potsdam

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

**Universitätsverlag Potsdam 2011**

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

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto: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**

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Potsdam, Univ., Masterarbeit, 2011

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2011/5339/>

URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-53392>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-53392>

## **Zusammenfassung**

Diese Arbeit untersucht Faktoren, welche die unterschiedliche Ausgestaltung von Beteiligungsmanagement in Kommunen erklären. Die Literatur verweist zwar auf die zunehmende Wichtigkeit des Managements von Beteiligungen, aber in der Praxis unterscheidet sich die Steuerung der Beteiligung stark. Auf Basis der Literatur zu Beteiligungsmanagement und zum Performance Management wird ein analytischer Rahmen entwickelt, der es erlaubt, das Beteiligungsmanagement in Kommunen zu kategorisieren. Zudem werden mögliche Erklärungsfaktoren – strukturelle, institutionelle und akteursbezogene – aus der Literatur abgeleitet. In der vorliegenden, explorativen Studie werden vier kreisfreie Städte verglichen und mögliche Erklärungsfaktoren entwickelt. Wahrscheinliche Erklärungsfaktoren sind sowohl institutionelle Faktoren, wie die Organisationsform des Managements sowie die Erfahrung und Kompetenzen der Kommune, als auch akteursbezogene Faktoren, wie die Einstellung und Interessen von Verwaltung, Politik und den Beteiligungen.

## **Abstract**

This thesis examines the factors which explain different forms of management of municipal enterprises by local government. The literature refers to the increasing importance of managing municipal enterprises, but local governments' management practices are very varied. On the basis of the literature on management of municipal enterprises and performance management, an analytical framework is developed which allows the categorization of the management of municipal enterprises. Furthermore, possible explanatory factors – structural, institutional, and in relation to actors – are inferred from these literatures. In this explorative study, four cities with county status are compared and possible explanatory factors are developed. Probable explanatory elements include institutional factors like the organisational form of management practices, and the experience and competences of the administration, as well as actor-specific factors like attitude and interests of administrative personnel, political representatives, and the enterprises themselves.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>2. DEFINITION BETEILIGUNGSMANAGEMENT .....</b>	<b>5</b>
<b>3. LITERATURDISKUSSION.....</b>	<b>11</b>
3.1. PERFORMANCE MANAGEMENT.....	11
3.2. ZWEI- ODER DREISTUFIGES PERFORMANCE MANAGEMENT?.....	12
3.3. ERKLÄRUNGSFAKTOREN .....	15
<b>4. ANALYTISCHER RAHMEN.....</b>	<b>21</b>
4.1. MERKMALE DES BETEILIGUNGSMANAGEMENTS .....	21
4.2. ERKLÄRUNGSFAKTOREN .....	24
<b>5. EMPIRISCHER TEIL.....</b>	<b>30</b>
5.1. FALLAUSWAHL UND METHODIK .....	30
5.2. TYPEN VON BETEILIGUNGSMANAGEMENT .....	32
5.3. STRUKTURELLE FAKTOREN .....	37
5.4. INSTITUTIONELLE FAKTOREN .....	39
5.5. AKTEURE.....	44
5.6. ZUSAMMENFASSUNG .....	47
<b>6. FAZIT UND AUSBLICK.....</b>	<b>50</b>
<b>7. QUELLEN .....</b>	<b>54</b>
7.1. INTERVIEWS.....	54
7.2. DOKUMENTE .....	55
7.3. LITERATUR .....	56
<b>8. ANHANG .....</b>	<b>66</b>
8.1. FRAGEBOGEN .....	66

## Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: PRINZIPAL-AGENT-BEZIEHUNGEN IN DER KOMMUNE.....	7
ABBILDUNG 2: BEGRIFFSDEFINITIONEN .....	9
ABBILDUNG 3: STEUERUNGSKREISLAUF .....	12
ABBILDUNG 4: ZWEI- UND DREI-STUFIGES-MODELL DES PERFORMANCE MANAGEMENTS .....	14
ABBILDUNG 5: ERKLÄRUNGSFAKTOREN PERFORMANCE MANAGEMENT .....	19
ABBILDUNG 6: MERKMALE DES BETEILIGUNGSMANAGEMENTS .....	23
ABBILDUNG 7: ANALYTISCHER RAHMEN MIT ERKLÄRUNGSFAKTOREN FÜR DAS BETEILIGUNGSMANAGEMENT.....	29
ABBILDUNG 8: ERKLÄRUNGSFAKTOREN FÜR DIE EINRICHTUNG EINES TYPUS VON BETEILIGUNGSMANAGEMENT.....	48

## Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: TYPEN VON BETEILIGUNGSMANAGEMENT.....	32
TABELLE 2: STRUKTURELLE FAKTOREN .....	37
TABELLE 3: INSTITUTIONELLE FAKTOREN .....	39



# 1. Einleitung

In den letzten Jahren haben die Kommunen in zunehmendem Maße ihre Aufgaben aus der Verwaltung ausgegliedert. Dabei griffen sie nicht mehr nur auf die traditionellen Formen der Eigen- oder Regiebetriebe zurück, sondern auch auf privatrechtliche Organisationsformen wie Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und Aktiengesellschaften (AG).

Diese verstärkte organisatorische Auslagerung von Aufgaben stellt Kommunen vor neue Herausforderungen. Wie kann sicher gestellt werden, dass Organisationen, welche jetzt diese Aufgaben wahrnehmen und im Besitz der Kommunen sind, nicht zum Risiko für die Kommunen werden? Eines von vielen Beispielen für solch eine Gefährdung der Kommune sind die Stadtwerke Cottbus, denen aufgrund einer Fehlinvestition die Insolvenz drohte und die Stadt Cottbus damit in schwere Finanznöte gebracht hätte (Salzmann, 2005).

In diesem Kontext sind unter dem Schlagwort „Public Corporate Governance“ verstärkt die Struktur und Aufgaben der Aufsichtsgremien von Organisationen im Besitz der Kommune, auch kommunale Beteiligungen genannt, in den Fokus gerückt (siehe zum Beispiel Schedler, Gulde und Suter, 2007). Diese Entwicklung führte soweit, dass beispielsweise der Bund einen so genannten „Public Corporate Governance“-Index (Bundesministerium der Finanzen, 2009) verabschiedete.

Neben der Frage nach der korrekten Struktur der Aufsichtsgremien werden auch die Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen unter dem Begriff „Beteiligungsmanagement“ diskutiert. Die Literatur, die sich mit diesem Thema befasst, wird immer umfangreicher. Sie spricht in der Regel Praktiker an und unterbreitet ihnen für eine optimierte Steuerung von kommunalen Beteiligungen Vorschläge. Zu nennen sind hier beispielsweise Berichte der Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) aus dem Jahr 1985 (KGSt, 1985a und KGSt, 1985b) oder auch die Bücher von Hille (2003), Ade (2005a) oder Neumann (1997). In diesen Texten werden Instrumente wie ein Berichtswesen, Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse diskutiert.

Neben diesen Entwicklungen gibt es auch im Bereich des kommunalen Rechnungswesens zahlreiche Erneuerungen. So wird derzeit in allen Bundesländern, außer in Berlin, die Kameralistik in den Kommunen durch die Doppik ersetzt (für eine Übersicht über die Regelungen siehe Mühlkamp und Glöckner, 2009). Darauf aufbauend, gibt es auch Bestrebungen, einen so genannten „Kommunalen Gesamtabschluss“, auch „Konzernabschluss“ genannt, einzuführen. Nordrhein-Westfalen ist Vorreiter auf diesem Gebiet und hat die Einführung des kommunalen Gesamtabschluss zum Stichtag 31.12.2010 beschlossen (§ 2 NKF-Einführungsgesetz NRW). Der kommunale Gesamtabschluss soll ein genaues Bild der finanziellen Lage von Kommunen, einschließlich aller verselbstständigten Beteiligungen, ermöglichen. Der Gesamtabschluss besteht dabei aus einer Gesamtergebnisrechnung, einer Gesamtbilanz, einem Gesamtanhang, sowie einem Gesamtlagebericht und dem Beteiligungsbericht (Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss, 2009: 22). Der kommunale Gesamtabschluss soll ein „*Informations-, Dokumentations- und Steuerungsinstrument* für die kommunale Führung“ (Peper und Weller, 2010: 24; Hervorhebung im Original) sein. Er soll also nicht nur über die kommunale Finanzlage informieren, sondern auch für die Steuerung der Kommune und ihrer Beteiligungen verwendet werden. Allerdings argumentieren beispielsweise Busch, Lasarzik und Heiling (2009: 438), dass der kommunale Gesamtabschluss „keine geeignete Antwort auf das Steuerungsdefizit im kommunalen Beteiligungsmanagement“ ist.

Während in der Literatur die Frage nach dem „guten“ Steuern von kommunalen Beteiligungen mit zahlreichen Facetten diskutiert wird, ist die Lage in den Kommunen in zahlreichen Studien untersucht worden (siehe zum Beispiel Pech und Bahn, 2002; Leitstelle Gemeindeprüfung, 2001). Günther und Niepel (2006), das Institut für den öffentlichen Sektor (2009) sowie Bremeier, Brinckmann und Killian (2006) kommen zu ähnlichen, sehr ernüchternden Ergebnissen: trotz Kenntnis zahlreicher Steuerungsinstrumente werden diese nicht angewandt oder nur punktuell eingesetzt. Einzig Linhos (2005) kommt, auch wenn eine niedrige Rücklaufquote bei seiner Studie zu beachten ist, zu einem etwas positiveren Bild: 99,4 Prozent der befragten Kommunen haben ein konzernorientiertes Controlling realisiert, bauen es auf oder planen es zumindest. Wenn dieses Ergebnis im Zusammenhang mit den anderen Studien betrachtet wird, so kann daraus geschlossen werden, dass zwar viele Kommunen ein Controlling aufbauen wollen, aber nur wenige setzen es tatsächlich um.

Die Frage nach den Gründen für die Diskrepanz zwischen dem in der Literatur festgestellten Bedarf eines Beteiligungsmanagements und der mangelhaften Einführung in der Praxis wird jedoch derzeit nicht von der Literatur zum Beteiligungsmanagement in deutschen Kommunen diskutiert. Daher wird diese Arbeit folgende Forschungsfrage untersuchen: Welche Faktoren erklären die unterschiedliche Ausgestaltung von Beteiligungsmanagement in den Kommunen?

Um diese Frage zu beantworten wird die Literatur rund um das Thema „Performance Management“ herangezogen. Beteiligungsmanagement wird im Rahmen dieser Arbeit als eine spezielle Art des Performance Managements verstanden. Bei beiden wird eine Organisationseinheit mithilfe von gesammelten Daten gesteuert.

Die Arbeit hat einen explorativen Anspruch. Es sollen Hypothesen herausgearbeitet werden, deren Überprüfung jedoch nicht im Rahmen der vorliegenden Arbeit erfolgen kann; dies würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Aufgrund dieses explorativen Vorgehens wird ein Forschungsdesign gewählt, das sich gut für die Entwicklung von Hypothesen eignet. Solch ein Forschungsdesign ist der Vergleich einer geringen Zahl von Fällen. Es werden in dieser Arbeit vier Städte untersucht. Dabei erfolgt die Datengewinnung durch qualitative Interviews und nicht durch eine schriftliche Befragung. Dies erlaubt einen besseren und genaueren Einblick in das Beteiligungsmanagement der vier Kommunen. Aus dem Vergleich dieser Städte können Hypothesen generiert werden. Bedingt durch dieses Forschungsdesign können aber die Ergebnisse der Arbeit nicht verallgemeinert werden. Angesichts des explorativen Charakters der vorliegenden Arbeit fällt dieser Nachteil nicht ins Gewicht.

Die Arbeit beschränkt sich bei der Fallauswahl auf kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen. Dies hat folgende Gründe: Erstens haben kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen eine Einwohnerzahl von mindestens 100 000 Einwohnern. Bei kleinen Kommunen, die durch diese Fallauswahl aus der Studie ausgeschlossen sind, besteht die Gefahr, dass sie gar keine relevanten Beteiligungen haben und somit keinen Erkenntnisgewinn für diese Arbeit bringen. Zweitens ist Nordrhein-Westfalen bei der Einführung des kommunalen Gesamtabschlusses Vorreiter. Daher kann bei Kommunen in Nordrhein-Westfalen bereits die Frage nach dem Einfluss des kommunalen Gesamtabschluss untersucht werden, der, wie beschrieben, ein neues Steuerungsinstrument sein soll.

Da das reine Sammeln von Informationen und Daten noch keine Steuerungswirkung hat, ist das Einbringen der Daten in Entscheidungsprozesse zentral für ein erfolgreiches Beteiligungsmanagement. Die Frage nach der tatsächlichen Verwendung der gesammelten Daten für Entscheidungen wird hier nicht untersucht, da dies aufgrund des gewählten Forschungsdesigns nicht ohne eine wesentlich größere Anzahl von Interviews mit Entscheidungsträgern möglich wäre. Dies würde jedoch den Rahmen der Arbeit sprengen.

Um die Forschungsfrage zu beantworten, wird diese Arbeit folgendermaßen strukturiert. Erstens wird der Begriff des „Beteiligungsmanagements“ definiert und von weiteren geläufigen Begriffen wie „Beteiligungsverwaltung“, „Beteiligungspolitik“ und „Beteiligungscontrolling“ abgegrenzt. Durch diese Begriffsdefinition wird nochmals der Gegenstand der Arbeit verdeutlicht.

In einem zweiten Schritt wird Literatur aus dem Bereich des Performance Managements diskutiert, um auf diese Weise den analytischen Rahmen abstecken zu können. Dabei wird einerseits betrachtet, wie Performance Management und dessen Einführung strukturiert werden können. Andererseits wird besprochen, welche Faktoren die Nutzung von Performance Management beeinflussen.

Aufbauend auf diese Literatur wird, drittens, ein analytischer Rahmen entwickelt. Dazu werden zunächst anhand der Systematik verschiedene Merkmale des Beteiligungsmanagements unterschieden. Sodann können Erklärungsfaktoren herausgearbeitet werden, die im empirischen Teil Verwendung finden.

In einem vierten Schritt wird der analytische Rahmen auf die empirischen Daten angewandt. Dabei werden mit Hilfe der zuvor entwickelten Merkmale die Aktivitäten der Städte eingeordnet, um Typen von Beteiligungsmanagement abzuleiten. Darauf hin werden die im Theorieteil entwickelten möglichen Erklärungsfaktoren anhand der Daten analysiert, um Hypothesen zu generieren. Abschließend werden die Ergebnisse der Arbeit nochmals zusammengefasst und es wird ein Ausblick auf den weiteren Forschungsbedarf gegeben. Dieser Forschungsbedarf besteht insbesondere darin, die hier entwickelten Hypothesen an einer größeren Zahl von Fällen zu überprüfen.

## 2. Definition Beteiligungsmanagement

In diesem Kapitel wird der Begriff „Beteiligungsmanagement“ definiert, sodass eine Grundlage für die weitere Analyse im Rahmen der Arbeit gelegt wird. Hierzu werden zunächst die Begriffe „Beteiligung“ und „Management“ geklärt. Darauf hin wird „Beteiligungsmanagement“ von den anderen geläufigen Begriffen „Beteiligungspolitik“, „Beteiligungsverwaltung“ und „Beteiligungscontrolling“ abgegrenzt.

Was versteht man unter Beteiligungen einer Kommune? Häufig wird der Begriff „Beteiligungen“ eng definiert und als Sammelbegriff für Beteiligungsunternehmen verstanden. Beteiligungsunternehmen sind alle wirtschaftlich tätigen öffentlichen Unternehmen im Besitz der jeweiligen Kommune (Ade, 2005b: 26). Allerdings bleiben bei dieser Definition alle nicht-wirtschaftlich tätigen Organisationseinheiten unberücksichtigt. Dies ist aber problematisch, da wirtschaftliche Tätigkeit nicht klar von nicht-wirtschaftlicher Tätigkeit abgegrenzt werden kann. So wird der Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit in den Gemeindeordnungen der Länder oder auch im europäischen Recht unterschiedlich definiert. Beispielsweise werden auch Tätigkeiten wie die Abfallentsorgung oder Abwasserbeseitigung als nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten angesehen (Katz, 2004: 21-24).

Grundsätzlich ist es jedoch für die Steuerung von Einrichtungen im Besitz der Kommune irrelevant, ob sie wirtschaftlich tätig sind oder nicht. Insbesondere ist das Haftungsrisiko für die Kommune als Eigentümer nicht von Organisationsformen und auch nicht von der Frage nach der wirtschaftlichen Tätigkeit abhängig (siehe Siegels, 2007: 523-537). Daher ist eine weite Definition von Beteiligungen sinnvoller. So definiert Bals (2002) Beteiligungen als eine Liste von Organisationseinheiten, wobei egal ist, ob sie wirtschaftlich tätig sind oder nicht. Nach seiner Auffassung sind eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, Eigenbetriebe, Gesellschaften, Anstalten, Vereine und andere verselbstständigte Einrichtungen Beteiligungen (Bals, 2002: 8). In den gesetzlichen Grundlagen wird ebenfalls eine weite Definition des Begriffs „Beteiligungen“ verwendet. So besagt § 117 Abs. 1 GO NRW, dass sowohl wirtschaftlich tätige als auch nicht-wirtschaftlich tätige verselbstständigte Einrichtungen im Beteiligungsbericht aufgeführt werden müssen. Der Grad der Verselbstständigung der hier genannten Organisationsformen unterscheidet sich in verschiedenen Dimensionen (Bremer,

Brinckmann und Killian, 2006: 11-14). Während beispielsweise Mitarbeiter eines Eigenbetriebes noch kommunale Bedienstete sind, werden Mitarbeiter einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder Aktiengesellschaft (AG) auch bei dieser angestellt. Es ist aber zu beachten, dass selbst unter die weite Definition des Begriffs „Beteiligungen“ nicht die Organisationen fallen, die weder rechtlich, noch leistungs- und haushaltsmäßig verselbstständigt sind. Hierbei handelt es sich insbesondere um Regiebetriebe (Cronauge und Westermann, 2006: 34-35).

Im Rahmen dieser Arbeit werden kommunale Beteiligungen als rechtlich, leistungs- und haushaltsmäßig verselbstständigte Einrichtungen der Kommunen definiert, die wirtschaftliche oder nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten ausführen.

Im Gegensatz zu dem Begriff der Beteiligung ist der Begriff Management sehr schwer zu definieren, da er ein „extrem beliebter Allerweltsbegriff ist, der oft mehr wegen seiner Konnotationen und seiner Signalkraft als wegen seines Begriffsgehalts verwendet wird“ (Jann, 2005: 57). Grundsätzlich ist Management ein „Komplex von Steuerungsaufgaben, die bei der Leistungserstellung und -sicherung in arbeitsteiligen Systemen erbracht werden müssen“ (Steinmann und Schreyögg, 2000: 7). Management ist also in erster Linie mit dem Steuern und Kontrollieren der Leistung von Organisationen gleichzusetzen.

Eine Besonderheit des Managements von Beteiligungen stellen die äußerst komplexen Prinzipal-Agent-Beziehungen dar, die zu starken Informationsasymmetrien und Interessenkonflikten führen können. Die folgende Graphik veranschaulicht diese Beziehungen für kommunale Unternehmen. Es ist zu beachten, dass bei anderen Organisationsformen, zum Beispiel der des Eigenbetriebes, die Informationsasymmetrien sich anders verteilen.

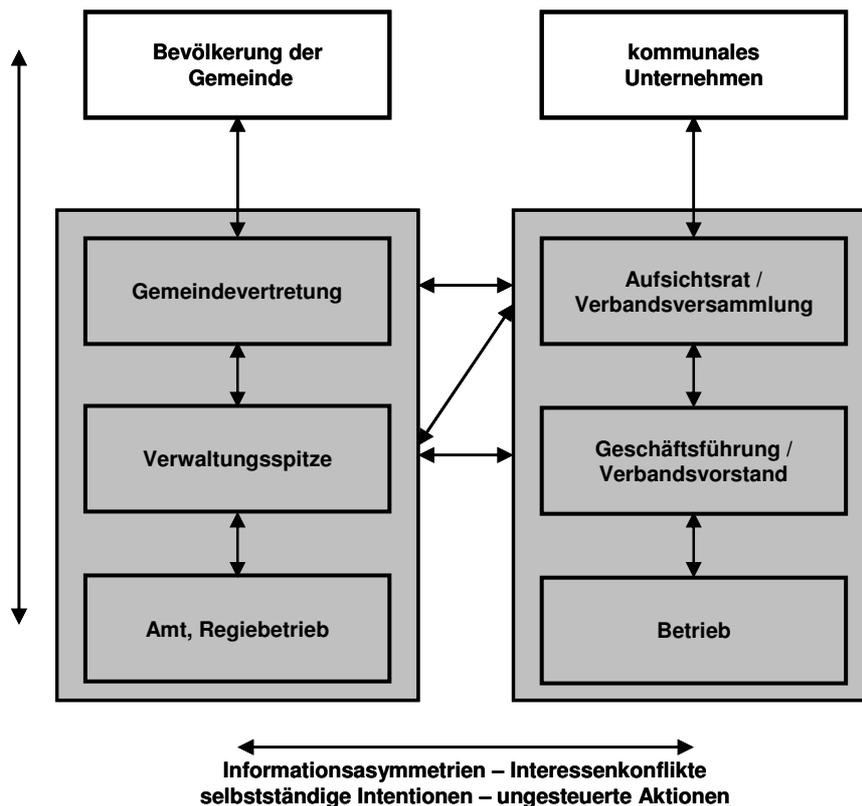


Abbildung 1: Prinzipal-Agent-Beziehungen in der Kommune  
(Bremer, Brinckmann und Killian, 2006: 95)

Wie anhand der Graphik deutlich wird, gibt es nicht nur Informationsasymmetrien und Interessenkonflikte zwischen Kommune und Beteiligung, sondern auch innerhalb von Beteiligung und Kommune. Diese Asymmetrien und Interessenkonflikte begründen die Notwendigkeit von Management und Steuerung, um die jeweiligen Organisationen erhalten zu können. Als Beteiligungsmanagement sind jedoch nur die Steuerungsaufgaben zwischen Kommune und Beteiligung zu verstehen.

Beteiligungsmanagement umfasst also die Steuerungsaufgaben zwischen der Kommune und ihren rechtlich wie leistungs- und haushaltsmäßig verselbstständigten Einrichtungen. Dabei kann auch zwischen operativem und strategischem Beteiligungsmanagement unterschieden werden. Strategisches Beteiligungsmanagement bezieht sich auf die langfristige Ausrichtung der Ziele und der Struktur der Beteiligungen, während das operative Beteiligungsmanagement eine kurz- bis mittelfristige Perspektive hat und in erster Linie der Überprüfung der Zielerreichung der Beteiligungen dient.

Neben dem Begriff des Beteiligungsmanagement kommen in der Literatur auch drei weitere Begriffe vor, die von dem Begriff des Beteiligungsmanagements abgegrenzt werden sollten. Bei diesen drei Begriffen handelt es sich um Beteiligungsverwaltung, Beteiligungspolitik und Beteiligungscontrolling.

Beteiligungsverwaltung wird zunächst als Dokumentation und Archivierung aller wichtigen Unterlagen der Beteiligungen, darunter fallen zum Beispiel Verträge, Jahresabschlüsse, Prüfberichte, verstanden. Außerdem umfasst es auch Aufgaben wie die Überwachung formaler Vorgaben und Fristen (Ade, 2005b: 27). Zudem wird der Begriff gerne für die Organisationseinheit verwendet, welche „für alle politischen, rechtlichen und organisatorischen Grundsatzfragen des Beteiligungsmanagements verantwortlich“ (Hille, 2003: 107) ist. Im Rahmen dieser Arbeit wird Beteiligungsverwaltung jedoch als Tätigkeit verstanden, welche das Sammeln und Archivieren von Informationen zur Erfüllung gesetzlicher Vorgaben umfasst. Tätigkeiten im Rahmen der Beteiligungsverwaltung sind beispielsweise die Erstellung eines Beteiligungsberichtes. Beteiligungsverwaltung ist kein Beteiligungsmanagement, da hier keine Steuerungsaufgaben wahrgenommen werden.

Beteiligungspolitik wird in der Literatur nicht klar definiert. Ade setzt in seiner Definition Beteiligungspolitik mit strategischem Beteiligungsmanagement gleich, indem er Beteiligungspolitik als die Festlegung von Zielsetzungen und deren ständige Überprüfung und Anpassung definiert (Ade, 2005b: 27-8). Hier steht also die Beteiligung im Zentrum der Betrachtung. Hille (2003: 108) definiert Beteiligungspolitik dagegen als die Festlegung von Leitlinien für den Umfang der Verselbstständigung kommunaler Aufgaben. Beteiligungspolitik bezieht sich bei dieser Definition somit nicht auf die Zielerreichung von Beteiligungen, sondern auf die Verselbstständigung von kommunalen Aufgaben. Es handelt sich dabei um einen anderen Blickwinkel, der aber eine Abgrenzung zum strategischen Beteiligungsmanagement ermöglicht.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird Beteiligungspolitik als Festlegung von langfristigen Vorgaben zu Aufgaben und Struktur der kommunalen Beteiligungen definiert. Im Gegensatz zum Beteiligungsmanagement steht hier die kommunale Aufgabe im Zentrum der Betrachtung und nicht die Beteiligung. Beteiligungspolitik und Beteiligungsmanagement

überschneiden sich stark. Sie unterscheiden sich aber durch ihre unterschiedlichen Betrachtungswinkel.

Als letzter Begriff ist das Beteiligungscontrolling zu definieren. Es kann als „ein Instrument zur Unterstützung der Verwaltungsführung bei der Steuerung ihrer Beteiligungsunternehmen, durch den Aufbau und die Pflege eines Planungs-, Kontroll- und Informationssystems“ (Ade, 2005c: 159) definiert werden. Beteiligungscontrolling erscheint in dieser Definition als reines Steuerungsinstrument. Dies greift jedoch zu kurz, wenn man bedenkt, dass Controlling als „Koordinationsystem zur ergebniszielorientierten Abstimmung von Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung“ (Horváth, 2009: 92) angesehen wird. Beteiligungscontrolling ist also die Koordinierung von Beteiligungsmanagement und Beteiligungsverwaltung.

Die vier vorgestellten Begriffe können zusammenfassend in der folgenden Graphik dargestellt werden:

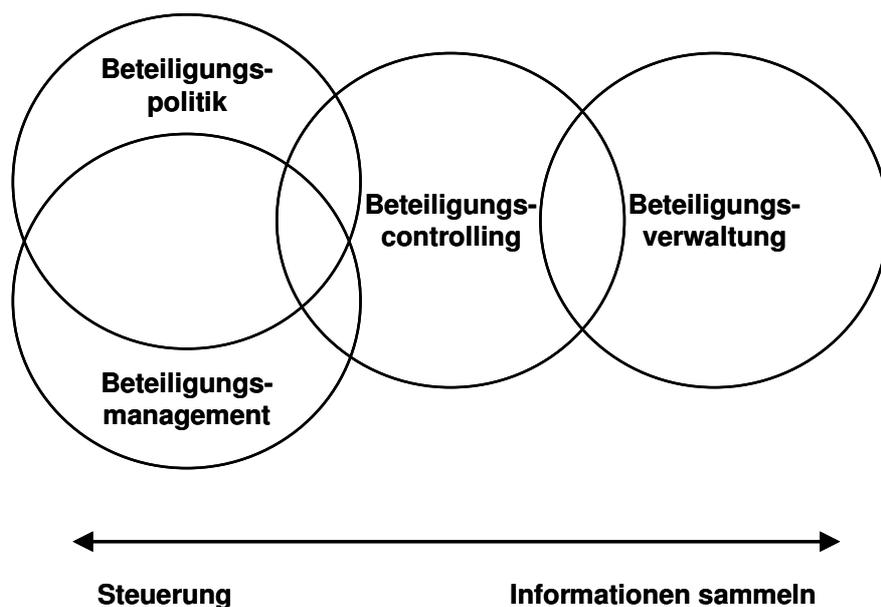


Abbildung 2: Begriffsdefinitionen (eigene Darstellung)

Alle vier Begriffe überschneiden sich zu einem gewissen Grad. So befassen sich Beteiligungs politik und strategisches Beteiligungsmanagement mit der langfristigen Steuerung von Beteiligungen und deren Aufgaben. Beteiligungsverwaltung hingegen befasst sich nicht mit der Steuerung von Beteiligungen, sondern in erster Linie mit dem Sammeln und

Archivieren von Informationen. Diese beiden Tätigkeitsfelder werden erst durch das Beteiligungscontrolling miteinander verbunden, durch welches eine Koordination zwischen dem Management von Beteiligungen und den gesammelten Informationen stattfindet.

Die vorliegende Arbeit untersucht, wie Beteiligungsmanagement in den Kommunen stattfindet und wie Informationen in die Steuerungsprozesse eingebunden sind. Daher liegt der Fokus der Arbeit der Schnittmenge von Beteiligungsmanagement und Beteiligungscontrolling, also jenem Bereich, an dem die Informationen in den Steuerungskreislauf einfließen.

Im nächsten Schritt wird die Literatur zum Performance Management diskutiert. Im Zentrum der Diskussion steht die Frage, welche Faktoren die Nutzung von Performance Management erklären können.

### **3. Literaturdiskussion**

Anhand der einschlägigen Literatur wird untersucht, wie, erstens, ein System zur Steuerung durch Performance Management aussehen kann und wie, zweitens, Performance Management eingeführt wird. In einem weiteren Schritt wird aufgezeigt, welche Faktoren die Ausgestaltung des Systems zur Steuerung durch Performance erklären können. Ziel dieses Kapitels ist es Grundlagen zur Bildung eines analytischen Rahmens herauszuarbeiten.

Es ist zu beachten, dass es sich beim Performance Management, ebenso wie beim Beteiligungsmanagement, um „Public Management Reformen“ handelt, also um beabsichtigte Änderungen der Struktur und Prozesse mit dem Ziel, dass öffentliche Organisationen besser arbeiten (Pollitt und Bouckaert, 2000: 17). Im Rahmen dieser Public Management Reformen können sich bestimmte Logiken, Vokabeln und Diskurse entwickeln, welche dazu führen, dass die Inhalte der Reformen von verschiedenen Gruppen unterschiedlich interpretiert werden (Pollitt und Bouckaert, 2000: 18). Bestimmte Reformen und Änderungen sind also nicht per se Verbesserungen. Ob Reformen und Veränderungen als Verbesserung angesehen werden, hängt ab von den Interpretationen der einzelnen Akteure. Daher werden hier die verschiedenen Typen von Performance Management und Beteiligungsmanagement nicht nach den möglichen erreichbaren Verbesserungen bewertet, sondern nach ihren Charakteristika.

#### ***3.1. Performance Management***

Was ist Performance Management und wie sieht es aus? Performance Management ist unterschiedlich in der Literatur definiert, wird im Wesentlichen aber als ein „System zur Leistungssteuerung und Leistungsbeeinflussung“ angesehen (Hilgers, 2007: 51). Performance Management stützt sich auf Steuerungsprozesse, die als Kreislauf dargestellt werden können:

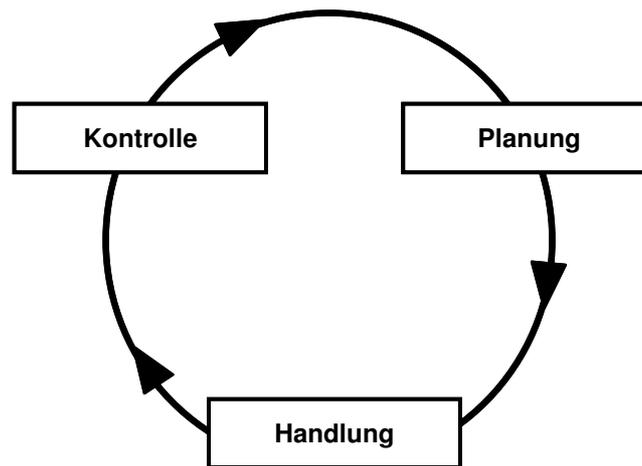


Abbildung 3: Steuerungskreislauf (in Anlehnung an Hilgers, 2008: 52)

Die Steuerung innerhalb des Performance Management erfolgt mithilfe einer Planung, die wiederum auf einer zuvor ausgeübten Kontrolle der vorherigen Handlungen basiert. Dieser Kreislauf benötigt Informationen und Daten, damit er gut funktioniert. Daher stützen sich die Planung und Kontrolle und somit auch die Handlung auf Informationen, einschließlich quantitativer Kennzahlen. Das Messen der Informationen ist dabei ein zentraler, wenn auch sehr umstrittener Aspekt des Performance Management, da hier zahlreiche Annahmen getroffen werden müssen (siehe zum Beispiel Radin, 2006). Für das Performance Management ist vor allem auch entscheidend, ob die Performance-Informationen mit Zielen verbunden sind und wie die Performance-Informationen in Entscheidungskreisläufe eingebracht werden (Kroll, Proeller und Siegel, 2010). Wenn die Einbindung von Performance-Informationen in den Steuerungskreislauf untersucht wird, darf man sich daher nicht nur auf die Art der Performance Daten und deren Verknüpfung mit Zielen begrenzen, sondern es müssen auch Merkmale des Steuerungskreislaufes selbst und des Berichtswesens, wie Adressaten und Häufigkeit der Berichte, analysiert werden.

### ***3.2. Zwei- oder dreistufiges Performance Management?***

Wie läuft die Einführung von Performance Management in einer öffentlichen Organisation ab? Der in der Literatur am weitesten verbreitete Ansatz teilt den Prozess in zwei Schritte, *adoption* und *implementation* von Performance Management, auf (siehe zum Beispiel Julnes und Holzer, 2001; Moynihan, 2005). Der erste Schritt, *adoption*, besteht aus der Einführung

von Instrumenten zur Messung von Performance Daten. Der zweite Schritt, *implementation*, umfasst hingegen den Prozess des tatsächlichen Anwendens oder Nutzens der erhobenen Daten beispielsweise für das strategische Planen, für die Verteilung von Ressourcen, für die Evaluierung oder für das Berichtswesen (Julnes und Holzer, 2001: 695). Daten werden dabei nicht nur für formalisierte Entscheidungsprozesse verwendet, sondern können auch für einen symbolischen oder für einen legitimierenden Zweck genutzt werden. Auch können die Daten für konzeptionelle Arbeiten verwendet werden (Van de Walle und Van Dooren, 2008: 4; siehe auch Julnes, 2008; Behn, 2003).

Bouckaert und Halligan (2008: 26-28) sowie Van Dooren, Bouckaert und Halligan (2010) entwickelten hingegen ein dreistufiges Modell des Performance Managements. Sie unterscheiden drei Schritte: das Messen von Performance-Informationen, das Einbinden von Performance-Informationen in offizielle Dokumente und Prozesse sowie das tatsächliche Nutzen der Performance-Informationen für Entscheidungen.

Der erste Schritt, das Messen der Performance-Informationen, entspricht somit im Wesentlichen dem Schritt der *adoption* im zweistufigen Modell. Die Frage nach dem „richtigen“ Messen, also nach den geeigneten Instrumenten und Techniken des Performance Measurement, ist Gegenstand zahlreicher Texte (siehe zum Beispiel Hatry, 2006). Dies ist nicht verwunderlich, da das Messen von Performance mit zahlreichen Schwierigkeiten und Hürden verbunden ist, insbesondere wenn Dritte, wie weitere öffentliche oder private Akteure, in den Prozess der Messung eingebunden sind (Frederickson und Frederickson, 2006). Neben dieser normativ ausgerichteten Literatur gibt es auch Texte, welche versuchen zu erklären, warum Organisationen Performance messen (siehe zum Beispiel Wang und Berman, 2000; Yang und Hsieh, 2007; Van Dooren, 2005).

Der dritte Schritt, das Anwenden oder Nutzen der Daten, entspricht dem Schritt der *implementation* von Performance Management im zweistufigen Modell. Die Frage, warum Performance-Informationen verwendet werden, ist Gegenstand einer ständig wachsenden Literatur, die nachfolgend noch diskutiert wird.

Der zweite Schritt des dreistufigen Modells, die Einbindung von Informationen in offizielle Dokumente und Prozesse kann weder mit der *adoption* noch mit der *implementation* von Performance Management gleichgesetzt werden. Bei diesem Schritt, im Englischen *incorporation* genannt, handelt es sich um die Einbindung von Daten in die Entscheidungsprozesse durch das Schaffen von Infrastruktur. Diese Infrastruktur umfasst Mechanismen, die in der Regel unter dem Begriff „Controlling“ zusammengefasst werden. Hierzu müssen insbesondere drei Zyklen (*cycle*), die typisch für den öffentlichen Sektor sind, beachtet werden. Dies sind der Politikzyklus (*policy cycle*), der Finanzzyklus (*financial cycle*) und der Vertragszyklus (*contract cycle*) (Van Dooren, Bouckaert und Halligan, 2010: 81). Graphisch lassen sich das zwei- und das dreistufige Modell folgendermaßen darstellen:

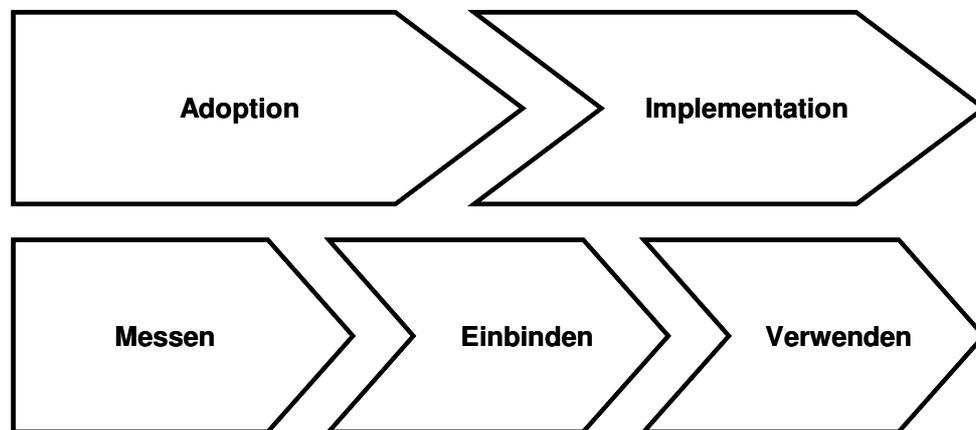


Abbildung 4: Zwei- und dreistufiges-Modell des Performance Managements (eigene Darstellung)

Die Aufteilung in drei Schritte ist wesentlich trennschärfer als die Aufteilung in die Schritte *adoption* und *implementation*. Durch die Einführung eines dritten Schrittes wird auch die Komplexität des Modells nicht wesentlich erhöht. Allerdings gibt es keine Literatur, die diese Aufteilung verwendet, um mögliche erklärende Faktoren herauszuarbeiten. Zwar wird die Unterscheidung in drei Schritte implizit in der deskriptiv ausgerichteten Forschung getroffen, wenn zwischen Messung von Daten und Berichtswesen unterschieden wird (siehe Beckett-Camarata, 2009 am Beispiel von Finanzberichten), aber dies ist die Ausnahme. Trotzdem wird für die vorliegende Arbeit die Aufteilung in drei Schritte verwendet. Es wird jedoch in der weiteren Literaturdiskussion im Wesentlichen auf Texte Bezug genommen, welche mögliche Erklärungsfaktoren für die Implementierung und Verwendung von Performance-Informationen untersuchen.

### **3.3. Erklärungsfaktoren**

Welche Faktoren können erklären, warum Performance-Informationen in Entscheidungsmechanismen eingebaut oder sogar verwendet werden? Wenn man die Literatur betrachtet, so ergibt sich ein unübersichtliches Bild von möglichen Faktoren, die im folgenden Abschnitt strukturiert vorgestellt werden sollen.

Es ist zu beachten, dass auf eine verbreitete theoretische Perspektive nicht eingegangen wird. Dabei handelt es sich um die historisch-institutionalistische Perspektive, welche die Verwendung von Performance-Informationen als Ergebnis einer pfad-abhängigen Entwicklung sieht (Pollitt, 2006; Pollitt und Bouckaert, 2009). Dieses Modell eignet sich jedoch nicht für einen analytischen Rahmen, da es nicht ohne weiteres zu erklärenden Faktoren führt, die generalisierbar sind. Vielmehr basiert dieses Modell auf der Beschreibung von Einzelfällen, wodurch ein strukturierter Vergleich erschwert wird. Daher wird diese theoretische Perspektive nicht für den späteren analytischen Rahmen verwendet. Allerdings wird durchaus im empirischen Teil die Entwicklung in den einzelnen Städten hin zu den jeweiligen Typen des Beteiligungsmanagements beachtet.

Um die Diskussion zu strukturieren, wird im Folgenden zwischen strukturellen, institutionellen und akteursbezogenen Faktoren unterschieden. Strukturelle Faktoren beziehen sich auf die Gesamtheit und Beschaffenheit der Kommune. Darunter fallen Größe, Lage und die allgemeine Finanzlage. Institutionelle Faktoren basieren auf Institution und Organisation der Kommunalverwaltung und der Beteiligungen. Hierunter fallen beispielsweise Organisationsformen oder externe Anforderungen an die Kommunalverwaltung. Akteursbezogene Faktoren betrachten einzelne Akteure, wie beispielsweise die Politik oder die Verwaltungsspitze, und erklären Performance Management über deren Interessen und Eigenschaften.

Zunächst werden **strukturelle Faktoren** betrachtet. Zu diesen Merkmalen gehört insbesondere die Größe der Kommune. Die These lautet, dass kleine Kommunen eher seltener Performance Management verwenden als große, da sie nicht über das nötige Know-How und die nötigen Ressourcen verfügen. Empirische Studien unterstützen die These, dass in

kleineren Kommunen Performance Daten seltener verwendet werden (Folz, Abdelrazek und Chung, 2009: 66-67; Rivenbark und Kelly, 2003).

Des Weiteren sehen Melkers und Willoughy (2005: 187) einen positiven, wenn auch schwachen Zusammenhang zwischen der Lage einer Stadt in einer Metropolregion und der Einbindung von Performance Informationen in den Budgetprozess. Dieser Zusammenhang kann dadurch erklärt werden, dass eine Kommune in einer Metropolregion einfacheren Zugang zu Ressourcen und Informationen hat.

Daneben zählt auch die Finanzlage einer Kommune zu den strukturellen Faktoren. Ein ausgefeiltes Performance Management ist mit erheblichen Einführungskosten sowie laufenden Kosten verbunden. Askim, Johnsen und Christophersen (2007: 312) zeigen, dass die Finanzlage der Kommunen einen positiven Einfluss auf die Verwendung von Performance-Informationen aus Benchmarking-Projekten hat.

Während die strukturellen Faktoren die Gesamtheit und Beschaffenheit der Kommune betreffen, beziehen sich **institutionelle Faktoren** auf die Organisation „Kommune“ und deren Institutionen.

Als erstes sind hier die Erfahrung und die Kompetenz im Umgang mit Performance Management Systemen (Melkers und Willoughby, 2005: 187-8; Julnes und Holzer, 2001: 702; Moynihan, 2005: 230) zu nennen. Je länger und umfangreicher Kompetenzen und Erfahrungen zur Verfügung stehen, desto eher werden Performance Management Systeme auch tatsächlich implementiert, weil durch die Erfahrungen und das Wissen Fehler und Fehlentwicklungen vermieden werden können.

Die Struktur der Verwaltung, beispielsweise ob sie von einem gewählten Bürgermeister oder einem „City-Manager“ an der Spitze geführt wird, ist der zweite Faktor, der zu nennen ist. Hier lautet die These, dass ein „City-Manager“ als professionell ausgebildeter Manager besser mit Performance Daten umgehen kann als ein gewählter Bürgermeister (Folz, Abdelrazek und Chung, 2009: 68). Melkers und Willoughby (2005: 187) widersprechen jedoch dieser These mit ihrer Studie und sehen keinen Zusammenhang zwischen Performance Management und

der Struktur der Verwaltung. Kroll, Proeller und Siegel (2010) argumentieren ebenfalls, dass die Aufbauorganisation des Beteiligungsmanagements ein wenig relevanter Erklärungsfaktor für die Verwendung von Performance-Informationen ist.

Drittens spielen auch Ressourcen, die von der Kommune zur Verfügung gestellt werden, eine Rolle (Julnes und Holzer, 2001: 702). Die Ressourcen haben Auswirkungen auf die Möglichkeiten das Performance Management System optimal auszugestalten und somit die Nutzung der Daten zu ermöglichen.

Viertens können auch externe Anforderungen einen Einfluss haben. Sie führen häufig allerdings zu einer reinen Adaption der Maßnahmen, das heißt, dass zwar die Berichtspflichten nach Außen hin erfüllt werden, dass aber die Daten intern weder genutzt noch in die Entscheidungsabläufe eingebunden sind (siehe z.B. Araújo and Branco, 2009). Daher haben Systeme, die an externen Anforderungen ausgerichtet sind, andere Eigenschaften als Systeme, die an internen Anforderungen ausgerichtet sind (Taylor, 2009). Im Gegensatz zum Schritt der *adoption* sind externe Anforderungen bei dem Schritt der *implementation* wenig relevant (Julnes und Holzer, 2001).

Fünftens sind bestimmte Merkmale der Organisationskultur als erklärender Faktor identifiziert worden. Solche Merkmale sind zum Beispiel eine positive Einstellung gegenüber Flexibilität, Anpassung und Wachstum (Julnes und Holzer, 2001: 702; Moynihan und Pandey, 2010: 13). Diese Einstellungen können eine erfolgreiche Implementierung unterstützen, wenn sie Änderungen und *risk taking* akzeptieren (Julnes und Holzer, 2001; Julnes, 2009). Allerdings ist zu beachten, dass der Faktor der Organisationskultur nur schwer zu messen ist.

**Akteursbezogene Faktoren** betrachten die Interessen und Eigenschaften von verschiedenen Akteuren. Im Rahmen des Performance Managements sind drei Akteursgruppen zu betrachten: die Verwaltungsleitung, die Politik und die Mitarbeiter in der Verwaltung.

Die Verwaltungsleitung spielt eine entscheidende Rolle im Rahmen des Performance Managements. Ihre Einstellung und Führungsfähigkeiten sind entscheidend für die Anwendung von Performance-Informationen (Dull, 2009; Moynihan, 2005; Melkers und

Willoughy, 2005; Moynihan und Ingraham, 2004; Sanger, 2008a). Angesichts der Tatsache, dass Management für die Organisation relevant ist (Moynihan und Pandey, 2005; O'Toole und Meier, 1999), stellt dies keine Überraschung dar. Der Glaube der Verwaltungsleitung an die Vorteile der Reform, sei es durch instrumentellen oder auch symbolischen Nutzen, spielt eine entscheidende Rolle (Moynihan, 2005: 232-5; Moynihan, 2008: 78-86). Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Entscheidungsautorität der Manager bzw. der Verwaltungsleitung, die im Rahmen des Performance Managements vorausgesetzt wird. Häufig werden zwar die Instrumente des Performance Managements eingeführt, die Autorität der Verwaltungsleiter jedoch wird nicht ausgeweitet, sodass es nur zu einer teilweisen Einführung des Gesamtkonzeptes kommt (Moynihan, 2006; Moynihan, 2008). Des Weiteren ist das Nutzen von Performance Informationen nicht von Eigeninteresse, sondern von der so genannten „Public Sector Motivation“ angetrieben (Moynihan und Pandey, 2010: 11).

Als nächstes ist die Politik zu beachten. Bourdeaux und Chikoto (2008) stellen die These auf, dass eine verstärkte Kontrolle der Daten durch die Legislative zu einem verstärkten Verwenden der Daten in der Verwaltung führt. Auch spielt die Unterstützung durch gewählte Offizielle eine wichtige Rolle bei dem Schritt der *implementation* von Performance Management (Julnes und Holzer, 2001: 702). Julnes (2009) argumentiert ebenfalls auf Basis ihrer empirischen Untersuchung, dass externe Gruppen wie Politiker bei der *implementation* zentrale Akteure sind: „In the final analysis, elected officials and citizens hold the purse strings“ (Julnes, 2009: 177). Allerdings werden Politiker, hier Vertreter der Legislative, in der Regel nicht in die Ausgestaltung der Performance Management Systeme eingebunden. Dies hat zur Folge, dass Performance-Informationen von den Politikern weniger genutzt werden (Bourdeaux, 2008). Die Einbindung von Bürgern in Performance Management Systeme ist ebenfalls die Ausnahme (Heikkila und Isett, 2007). Auch beim Lernen von Organisationen im Bereich Performance Management spielen politische Faktoren eine Rolle (Askim, Johnsen und Christophersen, 2007).

Eine weitere wichtige Gruppe sind die Mitarbeiter der Verwaltungen. Unter Mitarbeiter sind dabei nicht nur einfache Sacharbeiter, sondern auch das „mittlere Management“ zu verstehen. Während sie bei dem Schritt der *adoption* von Performance Management eine wichtige und positive Rolle spielen, ist ihre Rolle bei der *implementation* von Performance Management

nur klein und kann sogar negativ sein. Dies ist begründet in der Tatsache, dass bei erfolgreicher Implementierung die Daten an Externe gelangen und dadurch die Organisation verwundbarer wird (Julnes, 2009: 165). Ein hoher Anteil von Gewerkschaftsmitgliedern an der Gesamtbelegschaft hat einen negativen Einfluss auf die *implementation* von Performance Management, da Gewerkschaften sich eher gegen Veränderungen in einer Organisation wehren (Julnes und Holzer, 2001: 702; Julnes, 2009: 169-170). Aber auch das mittlere Management kann aus diesem Grund gegen Performance Management vorgehen (Sanger, 2008b). Andererseits kann Performance Management auch einen positiven Einfluss auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter ausüben, da eine Leistungsorientierung und eine innovative Organisationskultur als positiv empfunden werden (Yang und Kasekert, 2010: 428).

All diese möglichen Erklärungsfaktoren können in folgender Graphik zusammengefasst werden:

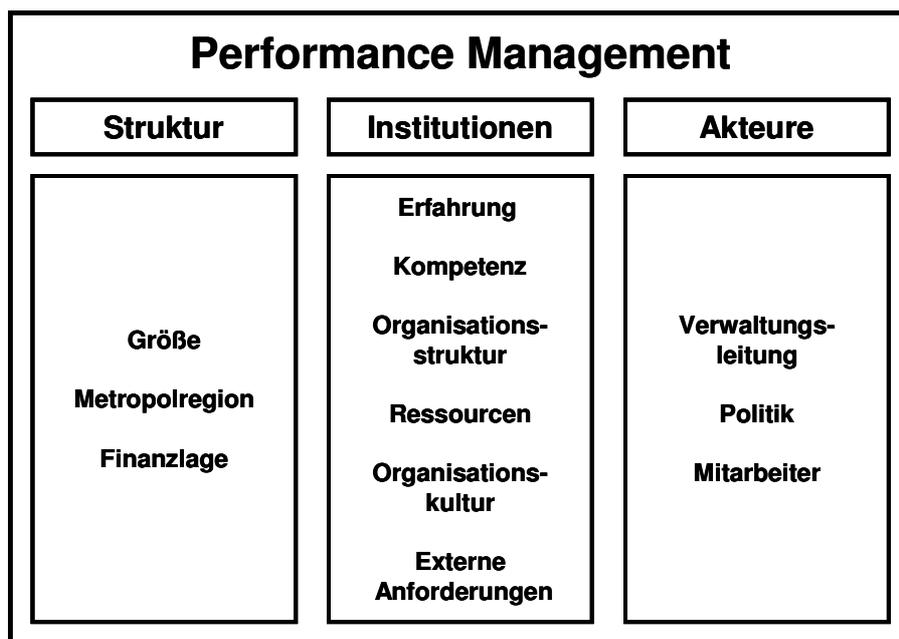


Abbildung 5: Erklärungsfaktoren Performance Management (eigene Darstellung)

Diese Übersicht der Faktoren bildet die Grundlage für den weiteren analytischen Rahmen. Folgende drei Aspekte sind jedoch zu beachten. Erstens sind die Faktoren nicht alle gleich wichtig. So ist der Faktor „Metropolregion“ als wesentlich weniger wichtig anzusehen als der Faktor „Verwaltungsleitung“ (Melkers und Willoughby, 2005: 188). Zweitens ist zu beachten, dass auch die Art und Häufigkeit der Messung von Performance-Informationen deren

Verwendung erklären können. Die These lautet, dass ein gut eingerichtetes System auch das Verwenden der Informationen durch Entscheidungsträger begünstigt. Während einige Studien (Proeller, Siegel und Kroll, 2010; Melkers und Willoughy, 2005; Ho, 2006; Ammons und Rivenbark, 2008; Kroll, Proeller und Siegel, 2010) einen stark positiven Zusammenhang festgestellt haben, sind andere Studien kritischer und sehen andere Faktoren als entscheidend an (Heinrich, 1999; Julnes, 2009). Im analytischen Rahmen wird dieser Aspekt nicht beachtet, da dort nicht das Nutzen der Daten, sondern deren Einbindung in den Steuerungskreislauf betrachtet wird. Drittens ist bei der hier gewählten Betrachtungsweise nach Faktoren zu beachten, dass diese sich auch gegenseitig beeinflussen können (Moynihan, 2009).

Im nächsten Kapitel wird aufbauend auf dieser Literaturdiskussion ein analytischer Rahmen entwickelt.

## 4. Analytischer Rahmen

In diesem Kapitel wird zunächst dargestellt, welche Formen das Beteiligungsmanagement annehmen kann. Dabei wird die *incorporation*, also die Einbindung von Informationen in den Entscheidungsprozess betrachtet. Dazu werden vier Merkmale entwickelt, die eine Typisierung erlauben. In einem weiteren Schritt werden Faktoren herausgearbeitet, die eine bestimmte Ausprägung des Beteiligungsmanagements erklären könnten. Dieser analytische Rahmen wird später im empirischen Teil angewandt, um Hypothesen zu generieren.

Bevor der analytische Rahmen entwickelt wird, muss kurz erläutert werden, in wie weit Beteiligungsmanagement und Performance Management vergleichbar sind. Es handelt sich sowohl bei der Beziehung zwischen Beteiligung und Kommune als auch bei der Beziehung innerhalb der Verwaltung, zwischen Leitung und untergeordneten Organisationseinheiten, um klassische Beispiele für eine Beziehung zwischen Prinzipal und Agent (siehe für die Grundlage der Theorie: Jensen und Meckling, 1976). Wie bereits diskutiert, entsteht aufgrund von Informationsasymmetrien und unterschiedlichen Interessen von Kommune und Beteiligung Steuerungsbedarf. Zur Steuerung wird sowohl im Performance Management als auch im Beteiligungsmanagement auf Informationen und Daten zurückgegriffen. Beteiligungsmanagement und Performance Management stützen sich auf die gleichen Grundlagen und sind sich daher sehr ähnlich. Sie unterscheiden sich nur in den jeweiligen Agenten und Prinzipalen; die Art der Beziehung ist jedoch gleich. Aus diesem Grund können die Erkenntnisse aus der Erforschung von Performance Management als Grundlage für die vorliegende Studie über das Beteiligungsmanagement verwendet werden. Die aus dem Performance Management bekannte Einteilung in die drei Schritte, *measurement*, *incorporation*, *use*, kann auch auf das Beteiligungsmanagement übertragen werden.

### 4.1. Merkmale des Beteiligungsmanagements

Anhand welcher Faktoren kann der Grad der *incorporation* festgestellt werden? Wie bereits in der Literaturdiskussion angedeutet, müssen sowohl die eingebrachten Informationen als auch der weitere Weg der Daten im Steuerungskreislauf betrachtet werden. Daher werden im

Folgenden vier Merkmale herausgearbeitet, die es erlauben sollen, verschiedene Typen von Beteiligungsmanagement zu identifizieren.

Erstens wird die Art der Daten, die in den Steuerungskreislauf eingebracht werden, untersucht. Werden im Rahmen der Steuerung Finanzdaten, also zum Beispiel Kosten, Ertrag, Liquidität, und Leistungsdaten, betrachtet? Leistungsdaten beziehen sich auf Quantität und Qualität der von den Beteiligungen erbrachten Leistungen. Dies können zum Beispiel Besuchszahlen bei Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Leerstandsquoten bei Wohnungsgesellschaften oder die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze bei der Wirtschaftsförderungsgesellschaft sein. Eine Betrachtung der Finanzdaten, auch wenn es ein ausgefeiltes Kennzahlensystem gibt (siehe als Beispiel Neumaier-Klaus, 2004), ist einseitig und lässt den Aspekt der Gewährleistung (Schedler, Gulde und Suter, 2007), also der Aufgabenerfüllung, unberücksichtigt. Die Erhebung von Leistungsdaten ist komplexer. So müssen dafür beispielsweise auch Befragungen durchgeführt werden. Daher ist zu unterscheiden zwischen Beteiligungsmanagement auf Basis von Finanzdaten und Beteiligungsmanagement auf Basis von Finanz- und Leistungsdaten, wobei letzteres die aufwändigere aber auch umfassendere Version ist.

Zweitens stellt sich die Frage, in welchem Kontext die Daten erhoben werden. Hier muss untersucht werden, ob die Kommune über ein Zielsystem für seine Beteiligungen verfügt. Falls ja, ist zu fragen, ob die Daten, die für das Beteiligungsmanagement gewonnen werden, tatsächlich auf Basis dieser Ziele erhoben und eingeordnet werden. Wie kann ein Zielsystem für eine Beteiligung aussehen? Zunächst muss hier zwischen strategischen, also langfristigen, Zielen und operativen Zielen, die sich auf das aktuelle Wirtschaftsjahr beziehen, unterschieden werden. Umfasst das Zielsystem die Leistungsseite der Beteiligungen, und nicht nur die Finanzseite? Hier gilt, dass ein Beteiligungsmanagement umfassender ist, wenn sowohl strategische als auch operative Ziele gesetzt werden und diese mit der Erhebung von Informationen verknüpft sind.

Drittens muss betrachtet werden, in welchem Zyklus Informationen in den Steuerungskreislauf gegeben werden. Dies kann einerseits nur anlassbezogen erfolgen, das heißt die Daten werden nur bei bestimmten Anlässen herangezogen, sodass von keinem

formalisiertem System der Dateneinbringung gesprochen werden kann. Ein formalisiertes System entsteht dann, wenn in regelmäßigen Abständen, zum Beispiel halbjährlich oder quartalsweise, Daten erhoben und in den Steuerungskreislauf eingebracht und besprochen werden. Hier gilt, dass ein formalisiertes System eher die Steuerung auf Grundlage der Daten erlaubt und daher die ambitioniertere Version des Systems darstellt.

Viertens sind die Akteure im Steuerungskreislauf zu analysieren. Hier stellt sich insbesondere die Frage, wer die Berichte erhält und in welchen Gremien die Daten besprochen werden. Solche Gremien können zum einen die Organe der Beteiligungen, also je nach organisatorischer Ausgestaltung beispielsweise der Aufsichtsrat oder der Verwaltungsrat, sein. Zum anderen ist es aber auch möglich die Berichte an die Verwaltungsspitze im Allgemeinen zu adressieren. Dies ist Ausdruck dafür, dass die Steuerung der Beteiligungen stärker unter dem Gesichtspunkt der Gesamtsteuerung der Stadt betrachtet wird. Aber auch die Politik selbst kann Adressat der Berichte sein. Hier ist insbesondere an den für die Beteiligung zuständigen Ausschuss des Rates zu denken. Durch die Einbindung dieser Akteure in das System werden Fragen der Steuerung auf einer breiteren Basis diskutiert.

Das Beteiligungsmanagement der Städte wird also anhand der vier genannten Merkmale verschiedenen Typen zugeordnet. In der Graphik sind nochmals die Faktoren zusammengefasst:

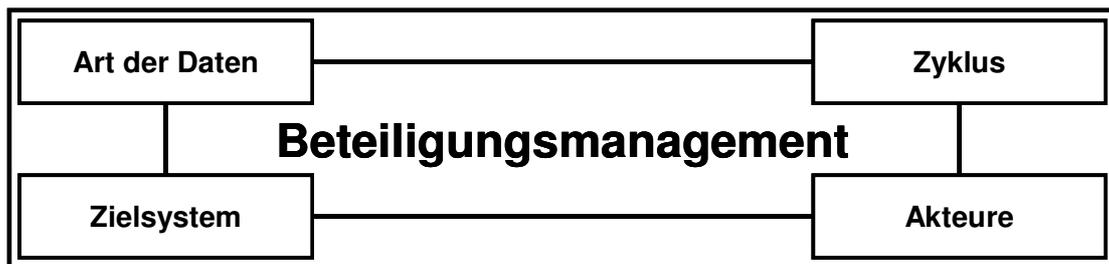


Abbildung 6: Merkmale des Beteiligungsmanagements (eigene Darstellung)

## **4.2. Erklärungsfaktoren**

Im nächsten Schritt werden die Faktoren herausgearbeitet, die einen bestimmten Typ von Beteiligungsmanagement erklären können. Dabei werden die Faktoren wie in der vorherigen Literaturdiskussion strukturiert, indem zwischen strukturellen, institutionellen und akteursbezogenen Faktoren unterschieden wird.

Zunächst werden die **strukturellen Faktoren** herausgearbeitet. Als Faktor ist an erster Stelle die Einwohnerzahl zu nennen. In der Literatur des Performance Managements wird argumentiert, dass große Städte eher über solch ein System verfügen, da sie mehr Ressourcen und Wissen haben. Ähnliches gilt für das Beteiligungsmanagement, zumal hier zu beachten ist, dass in der Regel mit der Größe der Kommune der Umfang der Beteiligungen ansteigt. Daher ist dies der erste Faktor, der untersucht wird.

Als zweiter Faktor wird die Finanzlage der Kommunen untersucht. Hinter diesem Faktor verbirgt sich die Frage, ob die grundsätzliche Ressourcenausstattung einer Kommune Auswirkungen auf das Beteiligungsmanagement hat und ob finanzschwache Kommunen eher auf ein Beteiligungsmanagement verzichten. Als Indikator für die Haushaltslage und die generelle finanzielle Ausstattung der Kommunen wird das Vorhandensein eines Haushaltssicherungskonzepts verwendet. Nach § 76 Abs. 1 GO NRW muss eine Kommune ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen, wenn innerhalb eines Haushaltsjahres die allgemeine Rücklage sich um ein Viertel verringert. Gleiches gilt, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Jahren der Ansatz der allgemeinen Rücklage um jeweils mehr als ein Zwanzigstel reduziert wird, oder wenn die allgemeine Rücklage im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung aufgebraucht wird. Dies bedeutet, dass das Haushaltssicherungskonzept sowohl bei lang- wie auch kurzfristigen Haushaltsproblemen greift. Daher ist das Haushaltssicherungskonzept als Indikator geeignet. Allerdings ist als Nachteil zu beachten, dass kurzfristige Änderungen der Haushaltslage, durch zum Beispiel eine starke Konjunkturschwankung, nicht sofort das Aufstellen eines Haushaltssicherungskonzeptes zur Folge haben. Dies geschieht erst mit einem gewissen zeitlichen Abstand.

Auch die Lage in einer Metropolregion könnte, wie im Falle des Performance Managements, eine Rolle spielen. So könnten Kommunen in Metropolregionen einfacher an Wissen zum Thema Beteiligungsmanagement gelangen. Angesichts der Tatsache, dass alle betrachteten Kommunen im sehr dicht besiedelten Nordrhein-Westfalen liegen, kann dieser Faktor hier nicht untersucht werden. Denn es fehlt in der Untersuchung eine Stadt, die nicht in einer Metropolregion liegt. Zusätzlich ist zu beachten, dass Melkers und Willoughby (2005) diesen erklärenden Faktor für US-amerikanische Städte herausgearbeitet haben. Dabei sind die Vereinigten Staaten wesentlich dünner besiedelt, sodass der Faktor für deutsche Städte vermutlich kaum bis keine Relevanz hat. Aus diesen Gründen wird er hier nicht betrachtet.

Was die **institutionellen Faktoren** betrifft, muss zunächst geklärt werden, ob und in wie weit eine Kommune Erfahrung und Kompetenz im Bereich des Beteiligungsmanagements besitzt. Denn je größer das bereits vorhandene Wissen ist, desto weniger aufwändig ist die Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements und desto einfacher kann man gegen Widerstände argumentieren.

Wie aber kann die Kompetenz und Erfahrung abgeschätzt werden? Hier ist zunächst zu fragen, ob rund um das Thema Beteiligungsmanagement externes Know-How im großen Stil herangezogen worden ist. Dies kann zum Beispiel durch den Einsatz von externen Beratern geschehen, die auch das Durchsetzen von Maßnahmen erleichtern. Des Weiteren müssen auch die individuellen Erfahrungen und Kompetenzen der für das Beteiligungsmanagement verantwortlichen Mitarbeiter betrachtet werden. Hier sind der akademische Hintergrund und vorherige Berufserfahrung zu analysieren.

Als weiterer institutioneller Faktor ist die formale Organisation des Beteiligungsmanagements zu betrachten. Hier geht es um die konkrete Position der für das Beteiligungsmanagement verantwortlichen Organisationseinheit im Organigramm der Kommunalverwaltung. Zwar wird im Performance Management diesem Faktor kaum eine Rolle zugewiesen (Kroll, Proeller und Siegel, 2010). Dennoch muss dieser Faktor für das Beteiligungsmanagement untersucht werden, da es signifikante Unterschiede in der Ausgestaltung der Organisationsformen gibt. So ist die Eingliederung in der Linie der Organisation, also als Abteilung oder Referat, oder als Stabsstelle entweder beim Oberbürgermeister oder innerhalb

eines Fachbereiches beziehungsweise Dezernates möglich. Daneben gäbe es auch noch die Möglichkeit einer ausgelagerten Beteiligungsholding, wie es sie beispielsweise in der Stadt Mülheim an der Ruhr gibt (Stadt Mülheim an der Ruhr, 2010). Bei diesem Faktor ist zu beachten, dass, wie bereits erwähnt, sich Erklärungsfaktoren auch gegenseitig bedingen können. So kann die Organisationsform als Stabsstelle Ausdruck eines engen Verhältnisses zwischen Verwaltungsleitung und Beteiligungsmanagement sein, was wiederum seinen Grund in den Interessen und Einstellungen der Verwaltungsleitung haben kann. Neben der Organisation des Beteiligungsmanagement kann auch die formale Organisation der Gesamtverwaltung betrachtet werden, wie bereits im Fall des Performance Management geschehen (Folz, Abdelrazek und Chung, 2009: 68). Allerdings ist hier zu beachten, dass die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens die gleiche Grundordnung für alle Kommunen des Landes vorsieht und dass es die im Falle der Vereinigten Staaten vorhandenen Unterschiede nicht gibt. Daher wird dieser Faktor nicht weiter betrachtet.

Die Ressourcenausstattung für das Beteiligungsmanagement ist ein weiterer Faktor. Indikator für die Ausstattung des Beteiligungsmanagement ist hier die Anzahl der besetzten Stellen, die sich mit Beteiligungsmanagement beschäftigen. Personal ist bei weitem die wichtigste Ressource, die einen dauerhaften Betrieb des Beteiligungsmanagements ermöglicht. Auch Investitionen in EDV-Systeme können zur Ressourcenausstattung gezählt werden. Bei diesem Faktor muss ebenfalls die Möglichkeit eines Zusammenhanges zu weiteren Faktoren wie der allgemeinen Haushaltslage der Kommune oder der Einstellung von Politik und Verwaltungsspitze berücksichtigt werden.

Externe Anforderungen sind im Rahmen des Performance Managements in erster Linie als Faktor für den Schritt der *adoption* festgestellt worden. Ist dies auch der Fall im Beteiligungsmanagement? Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, wird auch dieser Faktor in den analytischen Rahmen aufgenommen. Als externe Anforderungen sind die Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen zu werten. In der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen sind beispielsweise für die Kommunen die Pflicht zur Erstellung des Beteiligungsberichts (§ 117 GO NRW) oder für Beteiligungen, die im Mehrheitsbesitz der Kommune sind, die Pflicht zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen (§ 108 Abs. 3 GO NRW) vorgegeben.

Als neue externe Anforderung hinzugekommen ist der so genannte „Kommunale Gesamtabschluss“ (§ 116 GO NRW), der die Kommunen vor eine große Herausforderung stellt. Zunächst muss für die Eröffnungsbilanz der Konsolidierungskreis festgestellt werden. Dies bedeutet, dass alle Beteiligungen, die in den Gesamtabschluss einfließen, identifiziert werden müssen. Danach wird ein für Beteiligungen und Kommunalverwaltung einheitlicher Positionenplan entwickelt, der die Basis für den Summenabschluss bildet. Aus diesem kann dann der Gesamtabschluss mit Gesamtbilanz und Gesamtergebnis erstellt werden. Der Gesamtabschluss wird derzeit in den Kommunen Nordrhein-Westfalens eingeführt, nachdem vorher ein Modellprojekt stattfand, an dem sechs Kommunen teilnahmen und in dessen Verlauf ein Praxisleitfaden entwickelt wurde (siehe Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss, 2009). Eine der vier hier analysierten Städte nahm an diesem Modellprojekt teil, sodass dort schon der Prozess der Einführung stattfindet und daher eine Beurteilung der Rolle des Gesamtabschlusses möglich ist.

Ein weiterer zuvor besprochener Faktor ist die Organisationskultur. Dieser Faktor ist allerdings sehr schwer zu operationalisieren. Organisationen haben zwar Artefakte und Symbole, die für Außenstehende als kulturelle Elemente erkennbar sind, allerdings sind die Grundannahmen und Werte, die Teil der Organisation sind, kaum messbar (Schedler und Proeller, 2009: 268). Organisationskultur ist im Falle des Beteiligungsmanagements noch viel schwieriger zu erfassen, da die Kultur von Verwaltung und Beteiligungen sowie deren Zusammenspiel betrachtet werden müsste. Aus diesem Grund wird die Organisationskultur nicht in den analytischen Rahmen mit einbezogen.

Bei der dritten Faktorengruppe, die im Rahmen der Fallanalyse zu berücksichtigen ist, handelt es sich um die **akteursbezogenen Faktoren**. Hier werden diejenigen Akteure betrachtet, die in der Literaturdiskussion identifiziert wurden. Dies sind die Verwaltungsleitung, die Akteure aus der Politik und die „Berichtenden“. Im Falle des Performance Managements sind dies die Mitarbeiter der Verwaltung; im Falle des Beteiligungsmanagements sind es die Beteiligungen der Kommune.

Als erstes wird die Rolle der Verwaltungsführung betrachtet. Dabei gibt es mehrere Aspekte zu beachten. Zunächst muss natürlich untersucht werden, in wie weit die Verwaltungsspitze

das Beteiligungsmanagement unterstützt. Dabei lassen sich verschiedene Gruppen innerhalb der Verwaltungsleitung unterscheiden. Neben den Kämmerern, welche die Finanzen verantworten, und den Oberbürgermeistern, welche die Gesamtverantwortung tragen, sind auch die Fachdezernenten zu nennen, welche für die Erfüllung von Aufgaben in ihrem jeweiligen Fachbereich verantwortlich sind. Indikator für den Grad der Unterstützung ist beispielsweise die Regelmäßigkeit des Austausches der für das Beteiligungsmanagement verantwortlichen Mitarbeiter mit der Verwaltungsspitze.

Als nächstes muss die Rolle der Politik untersucht werden. Es sind zwei Aspekte zu unterscheiden: In wie weit beschäftigen sich politische Akteure, wie beispielsweise Ausschüsse des Rates oder Fraktionen, mit Beteiligungsmanagement? Und welche Meinungen und Interessen vertreten die Akteure? Grundsätzlich haben Politiker ein Interesse an dem Thema, allerdings ist es für sie sehr aufwändig, sich in dieses einzuarbeiten. Als Indikator für das Interesse der Politik wird die Häufigkeit der Kontakte und Anfragen aus der Politik an die für das Beteiligungsmanagement verantwortlichen Organisationseinheiten verwendet werden.

Die dritte zu betrachtende Akteursgruppe sind die Beteiligungen selbst. Beteiligungen stellen keine homogene Gruppe dar, sondern unterscheiden sich in Aufgaben, Größe und Bedeutung. Insbesondere ist zu beachten, dass es Beteiligungen gibt, die Zuschüsse benötigen, während andere Gewinne erwirtschaften und an die Kommune abführen. Zudem nehmen Beteiligungen zahlreiche Organisationsformen an von einem Eigenbetrieb über einen Zweckverband oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts bis hin zu Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaften. Auch kann sich die Struktur der Beteiligungen stark unterscheiden. Einige verantworten nur eine Aufgabe und sind klein; andere vereinen unter einem Dach zahlreiche Aufgaben und sind mehr als Holding organisiert. Auch hier wird das Interesse der Beteiligungen an dem Beteiligungsmanagement über die Art der Kontakte zur Kommunalverwaltung eingeschätzt.

Der analytische Rahmen ist in folgender Graphik zusammengefasst. Er besteht aus Erklärungsfaktoren für die Einrichtung eines bestimmten Typs von Beteiligungsmanagement:

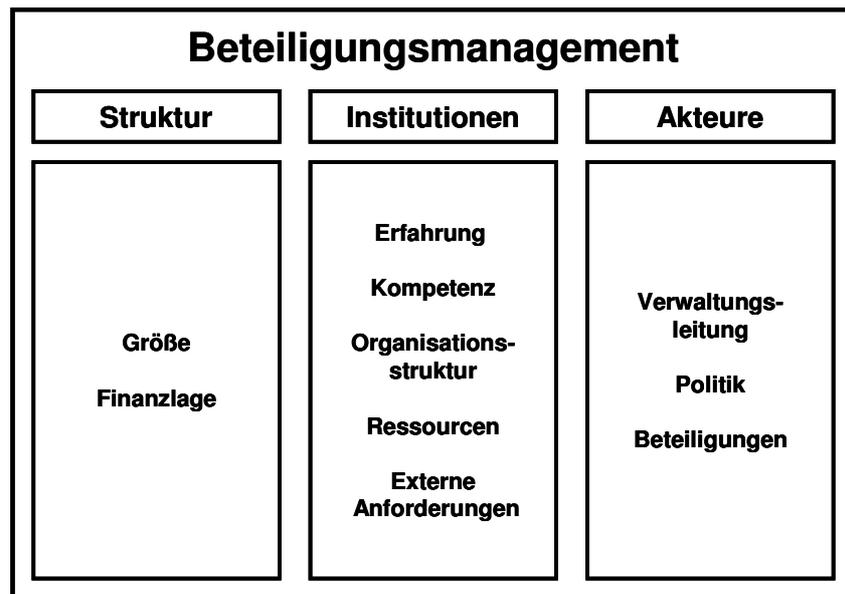


Abbildung 7: Erklärungsfaktoren Beteiligungsmanagement  
(eigene Darstellung)

Dieser auf der Literatur des Performance Managements basierende analytische Rahmen wird im folgenden Kapitel angewandt, um Hypothesen zu generieren. Diese Hypothesen sollen erklären, warum Kommunen einen bestimmten Typ von Beteiligungsmanagement verwenden.

## 5. Empirischer Teil

### 5.1. *Fallauswahl und Methodik*

In diesem empirischen Teil werden vier kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen untersucht. Kreisfreie Städte wurden deshalb gewählt, weil davon ausgegangen werden muss, dass diese über genügend Beteiligungen verfügen, die gesteuert werden müssen. Entsprechend beschäftigen sich diese Städte vermehrt mit dem Thema Beteiligungsmanagement. Da die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern in Deutschland sehr unterschiedlich sind, beschränkt sich diese Studie auf ein Bundesland. Dadurch können die zuvor aufgezählten möglichen Erklärungsfaktoren besser herausgearbeitet werden, da bestimmte Charakteristika der Kommunen, wie zum Beispiel die Vorgaben der Kommunalverfassung, gleich sind. Nordrhein-Westfalen wurde in erster Linie gewählt, weil hier die Einführung des kommunalen Gesamtabschlusses schon weit fortgeschritten ist. So muss von den Kommunen ein Gesamtabschluss mit dem Stichtag 31.12.2010 erstellt werden (§ 2 NKF-Einführungsgesetz NRW).

Aus den 23 kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens und der kreisfreien Stadt Aachen, die aber einer Region angehört und somit eine rechtliche Sonderform hat, wurden vier Städte<sup>1</sup> ausgewählt. Die Auswahl erfolgte anhand bestimmter Kriterien. Um eine Varianz bei einigen klar ersichtlichen möglichen Erklärungsfaktoren sicherzustellen, wurde darauf geachtet, dass die Einwohnerzahl sich klar unterscheidet, dass das Beteiligungsmanagement unterschiedlich organisiert ist, und dass auch Städte in der Studie eingeschlossen sind, die am Pilotprojekt zur Einführung des kommunalen Gesamtabschlusses teilnahmen. Erklärungsfaktoren, insbesondere die akteursbezogenen Faktoren, konnten natürlicherweise nicht herangezogen werden, da diese erst im Rahmen der vorliegenden explorativen Studie herausgearbeitet werden.

---

<sup>1</sup> Da den Interviewpartnern Anonymität zugesichert wurde, werden die Städte im weiteren Verlauf der Arbeit mit den Buchstaben A, B, C und D bezeichnet.

Auf Basis dieser Überlegungen wurden vier Städte ausgewählt. In jeder dieser Städte wurden mindestens zwei Interviews geführt. Zunächst wurde mit einer Person, die für die Organisation der Steuerung und Verwaltung der Beteiligungen verantwortlich ist, gesprochen. Dieses Interview erfolgte anhand eines semi-strukturierten Fragebogens. Das Instrument des semi-strukturierten Fragebogens wurde gewählt, weil gezielt die möglichen Erklärungsfaktoren abgefragt werden können. Gleichzeitig ist es möglich, im Gegensatz zu einem schriftlichen Fragebogen, flexibel während des Interviews zu reagieren und somit auch qualitative Aussagen zu gewinnen, die für eine explorative Studie sehr wichtig sind.

Jeweils am Ende des ersten Interviews wurde der Interviewpartner nach einer zweiten Person gefragt, die im Rahmen eines weiteren Interviews Auskunft zu dem Beteiligungsmanagement der Kommune geben kann. Diese Methode der Auswahl weiterer Interviewpartner hat den Vorteil, dass als Gesprächspartner kompetente und relevante Personen in den Kommunen befragt werden konnten. Auf diese Weise wird auch der unterschiedlichen Ausgestaltung des Beteiligungsmanagement in den Kommunen Rechnung getragen. Das weitere Interview diente vor allem dazu, das Beteiligungsmanagement aus einer neuen Perspektive zu beleuchten und so mögliche andere Einschätzungen hinsichtlich dessen Ist-Stand und der beeinflussenden Faktoren zu gewinnen. Für diese Interviews wurde eine jeweils angepasste Version des Fragebogens verwendet. In Stadt D wurden insgesamt drei Interviews durchgeführt, weil das dortige Beteiligungsmanagement sehr komplex aufgebaut ist und dadurch ein drittes Interview notwendig wurde. Da formale Beteiligungsrichtlinien kein Bild von der aktuellen Situation in der Kommune geben, werden sie im Rahmen der Arbeit nicht analysiert<sup>2</sup>.

Alles in allem konnten durch diese Methodik im Rahmen der vorliegenden Arbeit mit einer geringen Anzahl von Interviews mehrere Fälle aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet werden. Allerdings ist zu beachten, dass diese Methodik für eine Hypothesen generierende, explorative Studie angemessen ist; sie ist nicht geeignet für eine Hypothesen testende Studie. Daher können die gewonnen Erkenntnisse nicht ohne weiteres, das heißt ohne zusätzliche Überprüfung der generierten Hypothesen, verallgemeinert werden.

---

<sup>2</sup> Für die theoretische Grundlage dieser „Abkopplung“ von formalen Strukturen und informellen Prozessen siehe Meyer und Rowan, 1991.

## 5.2. Typen von *Beteiligungsmanagement*

In einem ersten Schritt werden nun die Systeme des Beteiligungsmanagement in den vier untersuchten Städten anhand des zuvor entwickelten analytischen Rahmens in vier Typen aufgeteilt. Beachtenswert ist, dass es in Stadt D de facto zwei parallel verlaufende Systeme gibt, die im Folgenden getrennt betrachtet werden. In der Tabelle sind die Ergebnisse zusammengefasst:

Stadt	A	B	C	D	D
Art der Daten	Finanzdaten (Leistungsdaten)	Finanzdaten	Finanz- und Leistungsdaten	Finanzdaten	Finanz- und Leistungsdaten
Ziele	Operativ	Operativ	Operativ	Operativ	Operativ und strategisch
Zyklus	Quartal	Quartal	Quartal (Halbjährlich)	Quartal	Quartal
Akteure	Organe der Beteiligungen	Ratsausschuss, Kämmerer	Verwaltungsvorstand, Ratsausschuss, Beteiligung	Ratsausschuss, Verwaltungsvorstand	Dezernent, Ratsausschuss, Verwaltungsvorstand
Typ	Typ I	Typ II	Typ III	Typ II	Typ IV

Tabelle 1: Typen von Beteiligungsmanagement (eigene Darstellung)

Auffallend ist, dass zwei der vier Merkmale des Beteiligungsmanagement in den einzelnen Städten weitgehend gleich sind, während die anderen Merkmale in den Städten unterschiedlich ausgeprägt sind. Alle Städte haben gemein, dass sie über ein Zielsystem, das auf operativen Zielen basiert, verfügen. Nur in Stadt D gibt es für einige Beteiligungen darüber hinaus strategische Ziele. Die operativen Zielen in den Städten basieren dabei auf Wirtschaftsplänen, die jährlich wichtige finanzielle und unter Umständen auch leistungsbezogene Ziele festlegen (siehe § 108 Abs. 3 GO NRW und für Beteiligungen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts § 114a Abs. 7 Nr. 3 GO NRW). Diese Wirtschaftspläne sind jedoch auf ein Jahr beschränkt. Nur in Stadt D werden im Rahmen der so genannten *Balanced Scorecard* (siehe Kaplan und Norton, 1997 und Kaplan und Norton, 2001) auch strategische Ziele gebildet und verfolgt. Die *Balanced Scorecard* wurde innerhalb der Beteiligungen zunächst mit Unterstützung von externen Beratern und später von geschulten Mitarbeitern der Kommune eingeführt. Allerdings ist anzumerken, dass dieses System nur für 20 Prozent der Beteiligungen in Stadt D verwendet wird (Interview D.1).

Weiteres gemeinsames Merkmal der Städte ist der Zyklus der Berichterstattung. In allen vier Städten werden Informationen regelmäßig jedes Quartal ermittelt und in die Entscheidungsprozesse eingebracht. In Stadt C werden jedoch die Informationen nur halbjährlich an den zuständigen Ratsausschuss, also einen politischen Akteur, weitergegeben. Dies erfolgt aber auf Wunsch der Politik, die nicht mit Informationen überfrachtet werden will (Interview C.1).

Dagegen unterscheidet sich das Beteiligungsmanagement der Städte in den Merkmalen „Art der Daten“ und „Akteure“. In **Stadt A** erfolgt die Steuerung über die Organe der Beteiligungen, also die Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräte, Verwaltungsräte oder Beiräte, je nach Organisationsform der Beteiligung. Dementsprechend ist auch das Berichtswesen auf diese Organe ausgerichtet. Die jeweiligen Beteiligungen bereiten für Sitzungen Daten auf, die auch an die für Beteiligungssteuerung zuständige Abteilung gehen. Diese analysiert für die Mitglieder aus der Kommunalverwaltung die Sitzungen der Organe. Dabei besteht auch das Angebot seitens der Verwaltung, die ausgewerteten Berichte an die Organmitglieder aus der Politik zu geben. Dieses Angebot wird aber nur sehr selten angenommen (Interview A.1). Bei zwei Beteiligungen gibt es zusätzlich zu den Sitzungen der Organe der Beteiligungen vierteljährliche Gespräche zwischen Vertretern der Abteilung Beteiligungen und Finanzen und den Geschäftsführern. Auch erhält der Kämmerer die Berichte, die er dann anlassbezogen mit dem Oberbürgermeister bespricht (Interview A.1). Hauptakteure sind dennoch die Mitglieder der Organe der Beteiligungen.

Die Berichterstattung ist nicht standardisiert, sondern erfolgt, je nach Beteiligung, unterschiedlich. In den Wirtschaftsplänen, auf deren Basis die Berichterstattung erfolgt, sind auch einige Kennzahlen enthalten. Als Beispiel wurden die Belegungsquote und der Basisfallwert für ein kommunales Krankenhaus genannt. Allerdings werden solche Kennzahlen vierteljährlich nur bei einzelnen Beteiligungen gebildet (Interview A.2). In der Regel werden die Kennzahlen jährlich für den Beteiligungsbericht erfasst (Interview A.1).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in der Stadt A die Beteiligungssteuerung hauptsächlich über die Organe der Beteiligungen erfolgt und es werden dabei Finanzdaten sowie vereinzelt auch Leistungsdaten verwendet. Diese Kombination aus Steuerung in erster

Linie über Finanzdaten und über die Organe der Beteiligungen kennzeichnet das Beteiligungsmanagement des Typ I.

**Stadt B** etabliert derzeit ein Berichtswesen, das für alle Beteiligungen eine regelmäßige Quartalsberichterstattung vorsieht. Dabei handelt es sich um ein zwei- bis dreiseitiges Formblatt, auf welchem wesentliche Aufwands- und Ertragspositionen, Abweichungen von Plan- und Vorjahreswerten, sowie Prognosen für die Werte am Jahresende festgehalten werden. Die in den Steuerungskreislauf eingebrachten Informationen sind also reine Finanzdaten (Interview B.1).

Die vierteljährlichen Berichte erhalten der Kämmerer und der Ratsausschuss für Finanzen und Beteiligungen. Die Daten aus den Berichten werden in den politischen Gremien immer häufiger diskutiert. So gebe es „sehr intensive politische Diskussionen, in einer Schärfe, wie ich das früher noch nicht erlebt habe, bis hin zur Zitierung von Geschäftsführern in den Finanz- und Beteiligungsausschuss“ (Interview B.1).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Beteiligungsmanagement in Stadt B auf die Akteure der Verwaltungsleitung und der Politik ausgerichtet ist. Dementsprechend sind die Informationen an die Verwaltungsleitung und den Ratsausschuss adressiert. Allerdings werden nur Finanzdaten gesammelt. Dies sind die Merkmale des Beteiligungsmanagements vom Typ II.

**Stadt C** unterhält ein Beteiligungscontrolling, welches auch direkten Zugriff auf die Summen- und Saldenlisten der Mehrheitsbeteiligungen hat, sodass die für das Beteiligungsmanagement zuständige Stabsstelle „bis aufs Konto guckt“ (Interview C.1). Allerdings werden auch weitere Daten quartalsweise ermittelt. Dies sind die Liquidität einschließlich einer Prognose über die nächsten Monate, Mitarbeiterzahlen und auch Leistungsdaten, wie zum Beispiel bei den Stadtwerken die abgegebene Strommenge oder bei den Verkehrsbetrieben die Fahrgastzahlen. Das Berichtswesen enthält neben den Finanzdaten also auch Leistungsdaten (Interview C.1).

Der für die Beteiligungen zuständige Ausschuss des Rates erhält auf eigenen Wunsch die Berichte halbjährlich. In einem aus Oberbürgermeister, Kämmerer und Beigeordneten bestehenden Gremium, dem so genannten Verwaltungsvorstand, werden die Berichte jedes Quartal besprochen. Gleichzeitig werden derzeit auch Quartalsgespräche mit den Beteiligungen eingeführt, in denen deren aktuelle Lage besprochen werden soll (Interview C.1).

Das Berichtswesen dient also im Wesentlichen der Information der Verwaltung und der Politik. Ein regelmäßiges Quartalsgespräch zwischen Stadt und Beteiligungen wird derzeit eingeführt. Dabei basiert die Steuerung auf Finanz- und Leistungsdaten. Diese Merkmale kennzeichnen das Beteiligungsmanagement vom Typ III.

**Stadt D** verfügt über zwei verschiedene Systeme zur Steuerung von Beteiligungen. Das erste System basiert auf Quartalsberichten. Diese enthalten nur Finanzdaten, beispielsweise die Entwicklung der Gewinne und Verluste und eine Hochrechnung des voraussichtlichen Jahresergebnisses. Abweichungen von den Zahlen des Wirtschaftsplanes müssen bereits im Bericht von den Beteiligungen erläutert werden und sie müssen bei Bedarf Handlungsalternativen vorschlagen. Adressaten des Quartalsberichtes sind die Verwaltungsspitze, insbesondere der Kämmerer, sowie ein Unterausschuss des Rates (Interview D.1). Die Quartalsberichte werden von insgesamt 31 Beteiligungen erstellt (Interview D.3).

Das zweite System basiert auf jährlichen Zielvereinbarungen zwischen Fachdezernaten als Vertretern der Stadt und den Beteiligungen. Dabei wird auf das Instrument der Balanced Scorecard zurückgegriffen. Zwar werden die Zielvereinbarungen derzeit nur bei rund 20 Prozent der wesentlichen Beteiligungen verwendet, perspektivisch sollen aber alle strategisch bedeutsamen Beteiligungen Zielvereinbarungen abschließen (Interview D.3). Es ist zu beachten, dass die Zielvereinbarungen nicht zwischen dem zentralen Beteiligungsmanagement und den Geschäftsführern der Beteiligungen, sondern zwischen dem für die Beteiligung verantwortlichen Dezernenten und den Geschäftsführern abgeschlossen werden. Die Berichterstattung über die Zielerreichung erfolgt vierteljährlich (Interview D.2).

Adressat ist in erster Linie der für die Beteiligung jeweilig verantwortliche Fachdezernent, der zur Unterstützung auch über ein Fachbereichscontrolling verfügt. Dies bedeutet zum Beispiel, dass für die Beteiligungen mit Aufgaben im Sozialbereich auch der Sozialdezernent verantwortlich ist. Zwar erhält das zentrale Beteiligungsmanagement ebenfalls die Berichte (Interview D.2), es ist aber nicht der Hauptakteur.

Die *Balanced Scorecard* in Stadt D besteht aus vier Perspektiven, welche jeweils aus Zielen und dazu passenden Indikatoren zusammengesetzt sind. Die vier Perspektiven lauten: Kunden-Bürger, Finanzen, Prozess und Entwicklung. Die Kunden-Bürger-Perspektive umfasst, hier am Beispiel einer Beschäftigungsgesellschaft aus dem Sozialbereich, das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt mit Indikatoren wie der Vermittlungsquote, der Kundenzufriedenheit oder dem Verbleib der Vermittelten. Die Finanzperspektive besitzt als Ziel beispielsweise ein hohes Auftragsvolumen oder die Erhöhung des Anteils der nicht durch Zuschuss finanzierten Tätigkeiten. Die Prozessperspektive betrachtet Ziele, welche die Mitarbeiter und die Qualitätssicherung der Arbeit betreffen. Die Entwicklungsperspektive zielt auf die Modernisierung und Entwicklung neuer Arbeitsmethoden ab (Interview D.2). Es sind also sowohl Finanz- als auch Leistungsdaten in diesen Zielvereinbarungen enthalten.

Zusammengefasst gibt es in Stadt D also zwei Systeme: die Quartalsberichterstattung ist dem Typ II zuzuordnen, da nur Finanzdaten betrachtet werden und Politik wie Verwaltungsspitze Adressaten sind. Die Zielvereinbarungen mit der *Balanced Scorecard* stellen jedoch einen eigenständigen Typ IV dar. Bei diesem Typ wird strategisch und nicht nur operativ gesteuert. Des Weiteren sind Finanz- und Leistungsdaten Teil der Berichte und die Hauptakteure sind die jeweils verantwortlichen Fachdezernenten und nicht der Kämmerer oder die Mitglieder in den Organen der Beteiligungen.

Alles in allem konnten also im Rahmen dieser Arbeit vier verschiedene Typen des Beteiligungsmanagements festgestellt werden. Bei Typ I werden in erster Linie Finanzdaten verwendet und die Mitglieder in den Organen der Beteiligungen sind zentrale Akteure der Steuerung. Bei Typ II werden ebenfalls nur Finanzdaten genutzt. Hier erhalten aber Verwaltungsspitze und Politik die Daten, um damit zu steuern. Bei Typ III sind ebenfalls Verwaltungsspitze und Politik Adressaten der Berichte, allerdings wird hier mit Finanz- und

Leistungsdaten gesteuert. Typ IV ist am ambitioniertesten. Hier erfolgt das Management mithilfe von Zielvereinbarungen auf Basis der *Balanced Scorecard*, womit sowohl operative und strategische Ziele als auch Finanz- und Leistungsdaten betrachtet werden. Hauptakteur, der steuert, ist hier der jeweilige Fachbereichsdezernent in der Kommunalverwaltung.

Es stellt sich nun die Frage, welche Faktoren erklären können, dass eine Stadt einen bestimmten Typ des Beteiligungsmanagements gewählt hat. Dies erfolgt im folgenden Teil mithilfe des zuvor ausgearbeiteten analytischen Rahmens.

### 5.3. Strukturelle Faktoren

Als erstes werden die strukturellen Faktoren untersucht. Diese sind für die vier Städte in der folgenden Tabelle dargestellt:

Stadt	A	B	C	D
Einwohnerzahl	100-200 T	300-400 T	100-200 T	> 500 T
Haushaltslage	Haushaltssicherung	Keine Haushaltssicherung	Keine Haushaltssicherung	Haushaltssicherung
Typ	Typ I	Typ II	Typ III	Typ II / Typ IV

Tabelle 2: Strukturelle Faktoren (eigene Darstellung)

Die **Einwohnerzahlen** (übernommen aus Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2010) der untersuchten Städte bewegen sich zwischen knapp über 100.000 Einwohner bis hin zu einer Einwohnerzahl von über einer halben Millionen. In den Interviews wurde der Faktor Stadtgröße nie als möglicher Einflussfaktor für die Ausgestaltung der Systeme genannt. Bei den Daten ist dennoch auffällig, dass die größte Stadt, nämlich die Stadt D, auch das ambitionierteste System zur Beteiligungssteuerung, nämlich Typ IV, unterhält. Allerdings ist zu beachten, dass dieser Typ nur sehr eingeschränkt in Stadt D eingesetzt wird. Daher ist die Stadtgröße bei den hier untersuchten Städten kein relevanter Faktor.

Weiter muss man, wie bereits erwähnt, beachten, dass alle analysierten Fälle kreisfreie Städte mit über 100 000 Einwohnern sind. Es fehlen kleinere Städte, die unter dieser Schwelle

liegen. Hier könnte der Größenfaktor eine wesentliche Rolle spielen, da zum einen weniger Ressourcen zur Verfügung stehen und zum anderen auch die Beteiligungen durch eine geringere Größe einfacher zu steuern sind.

Als zweiter Faktor wurde die **Haushaltslage** der Kommunen identifiziert. Hat die Finanzlage der Kommune einen Einfluss auf die Ausgestaltung des Beteiligungsmanagement? Als Indikator wurde hierfür das Vorhandensein eines Haushaltssicherungskonzeptes verwendet (siehe Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2010). Hier wird der Stand zum 31.12.2009 wiedergegeben. In Stadt A und D gab es zu diesem Zeitpunkt ein Haushaltssicherungskonzept, während in den Städten B und C keines vorlag. Allerdings ist zu beachten, dass sich in den beiden Kommunen ohne Haushaltssicherungskonzept in 2010 die Haushaltslage verschlechtert hat und Stadt C für das Jahr 2010 ein Haushaltssicherungskonzept vorgelegt hat (Stadt C, 2010a). Auch die Haushaltslage in Stadt B ist nicht gut, da auch sie nur knapp an der Haushaltssicherung vorbeischrämte (Interview B.1). Auf den ersten Blick scheint die Haushaltslage keinen direkten Einfluss auf den Typ des Beteiligungsmanagement zu haben, da alle untersuchten Städte unter einer schlechten Haushaltslage leiden. Im Rahmen der Interviews wurden jedoch zwei indirekte Effekte identifiziert.

Erstens wurde in Bezug auf alle Städte berichtet, dass die schlechte Haushaltslage zu einer engeren Bindung der Beteiligungen an die Kernverwaltung führt und somit die Kooperation verbessert wird. So berichtet der Kämmerer der Stadt C: „Je mehr deutlich wurde, dass wir die Unterstützung der Töchter für den städtischen Haushalt brauchten, desto mehr wurde akzeptiert, dass man sich einbinden lassen muss“ (Interview C.2). Auch der Mitarbeiter der Stadtwerke von Stadt B berichtete, dass die Haushaltsnotlage den Konzern zusammenschweißt und man stärker versuche, ein Gesamtoptimum für den Konzern zu erreichen (Interview B.2). Auch in Stadt A wird über diese größere Einflussnahme der Kommune auf die Steuerung der Beteiligungen berichtet (Interview A.2), die unter anderem durch die Haushaltslage begründet sei. Es kann also festgestellt werden, dass die schlechte Haushaltslage Einfluss auf die Beziehung zwischen Kommunalverwaltung und Beteiligungen hat.

Der zweite indirekte Effekt, von dem im Rahmen der Interviews berichtet wurde, war die Auswirkung der schlechten Haushaltslage auf die Möglichkeit Personalressourcen für die Beteiligungssteuerung aufzubauen. Dieser Effekt wurde insbesondere in drei Städten berichtet. So sind in Stadt D mehrere vorgesehene Stellen für das Beteiligungsmanagement nicht besetzt (Interview D.1). In Stadt A ist aufgrund der Haushaltsprobleme von ursprünglich drei Stellen für das Beteiligungsmanagement nur noch eine besetzt (Interview A.1). Auch in Stadt B gibt es aufgrund der Finanzlage Probleme. So ist dort seit einem Jahr die Stelle des Sachgebietsleiters vakant (Interview B.1). Die schlechte Haushaltslage hat also einen, wenn auch negativen, Einfluss auf die Personalressourcen, die für das Beteiligungsmanagement zur Verfügung gestellt werden. Im weiteren Verlauf wird untersucht, in wie weit dies Einfluss auf den Typ des Beteiligungsmanagements hat.

#### 5.4. Institutionelle Faktoren

Als nächstes werden die institutionellen Erklärungsfaktoren untersucht.

Stadt	A	B	C	D
Erfahrung / Kompetenz	Gewachsen	Gewachsen	Gewachsen	Externe Berater
Organisation	Abteilung	Abteilung	Stabsstelle	Stabsstelle
Personalressourcen <sup>3</sup>	2	3	3,5	5
Externe Anforderungen	Wirtschaftspläne	Wirtschaftspläne	Wirtschaftspläne	Wirtschaftspläne
Typ	Typ I	Typ II	Typ III	Typ II / Typ IV

Tabelle 3: Institutionelle Faktoren (eigene Darstellung)

Als erstes wird betrachtet, welche **Erfahrung und Kompetenzen** es in den einzelnen Städten gibt. In den Städten A, B und C handelt es sich um ein gewachsenes System, das Schritt für Schritt entwickelt und verbessert wurde. In allen drei Städten lagen die Anfänge der Bemühungen hin zu einem funktionierenden System des Beteiligungsmanagement in den neunziger Jahren. So wird in Stadt B seit etwa 1993 ein Beteiligungsbericht erstellt (Interview

---

<sup>3</sup> Hierbei werden die derzeit besetzten Stellen gezählt. Die Leiter werden mitgezählt. Es ist aber zu beachten, dass diese in der Regel noch weitere Aufgaben haben, z.B. im Falle der Stadt B das Controlling für die Verwaltung. In Stadt D werden die dezentralen Controller nicht hinzugezählt. In Stadt C sind die hier gezählten Mitarbeiter auch für die Einführung des Gesamtabschlusses zuständig.

B.1) und in Stadt C wurde ab 1999 das Beteiligungsmanagement ausgebaut (Interview C.2). Während es in Stadt B und C einen Entwicklungsprozess gab, ist in Stadt A die Entwicklung des Beteiligungsmanagements nach einem anfänglichen Schub Mitte der neunziger Jahre eher rückläufig. Während des Schubs in den neunziger Jahren wurden beispielsweise verbindliche Regeln für Entscheidungen der Beteiligungen, die eine Weisung des Rates benötigen, verabschiedet. Ende der neunziger Jahre gab es auch eine Vorlage, welche die Beteiligungssteuerung weiter standardisiert hätte (Interview A.1).

Eine Ausnahme bildet die Stadt D, denn das dort entwickelte System der Zielvereinbarungen basiert im Wesentlichen auf dem Konzept einer großen Strategieberatung, welche die Organisation des Konzerns der Stadt D Ende der neunziger Jahre untersuchte und ein Konzept für die Umgestaltung des Konzerns erarbeitete. Dieses Konzept, das auch umgesetzt wurde, sah vor, dass die Beteiligungen nach fachlichen Gesichtspunkten den Dezernaten zugeordnet werden und nicht mehr alle im Bereich der Finanzverwaltung angesiedelt sein sollten. Des Weiteren sollte die Steuerung über Finanz- und Leistungsziele eingeführt werden. Im Rahmen der Umsetzung des Konzepts wurde in ausgewählten „Pilot-Beteiligungen“ die Balanced Scorecard implementiert und Mitarbeiter, die teilweise noch heute im Beteiligungsmanagement tätig sind, wurden geschult, um die Balanced Scorecard auch in weiteren Beteiligungen einführen zu können (Interview D.2; Interview D.3). Allerdings wurde dieser Typ der Beteiligungssteuerung nicht in der ganzen Stadt D eingeführt. Trotzdem ist das Wissen um die Möglichkeiten des Beteiligungsmanagements vom Typ IV in der Organisation vorhanden, sodass dieses für eine weitere Umsetzung des Konzepts aufgegriffen werden kann (Interview D.2).

Wie sieht es mit den Kompetenzen und Erfahrungen der für das Beteiligungsmanagement verantwortlichen Personen aus? Alle Leiter aus den jeweiligen Organisationseinheiten für Beteiligungsmanagement haben entweder ein wirtschaftswissenschaftliches Studium abgeschlossen (Stadt B, C, D) oder kommen aus der Finanzverwaltung (Stadt A). Die weiteren Mitarbeiter haben entweder ein wirtschafts- oder finanzwissenschaftliches Studium oder sind Diplom-Verwaltungswirte, die sich wirtschaftswissenschaftlich weitergebildet haben. Die verantwortlichen Personen aus Stadt D besitzen einen ungewöhnlichen Hintergrund. Sowohl der Leiter als auch der stellvertretende Leiter der Stabsstelle für

Beteiligungsmanagement haben vor ihrer Tätigkeit im Beteiligungsmanagement in leitenden Positionen bei Beteiligungen der Stadt D gearbeitet (Interview D.1). Dies bedeutet, dass sie nicht nur praktische Erfahrungen in Wirtschaftsunternehmen gesammelt haben, sondern auch gute Kontakte zu Beteiligungen haben.

Daher kann festgestellt werden, dass sich im Bereich der Erfahrungen und Kompetenzen die Stadt D von den anderen drei untersuchten Städten in zwei Punkten unterscheidet: Erstens entstand das Beteiligungsmanagement aus einer umfassenden Untersuchung durch externe Berater, während das Beteiligungsmanagement in den anderen Städten eher als ein gewachsenes System zu verstehen ist. Zweitens haben die für die Beteiligungssteuerung verantwortlichen Mitarbeiter zuvor in Beteiligungen gearbeitet. Mit diesen beiden Punkten sind mögliche Erklärungsfaktoren für das ambitionierte System zur Beteiligungssteuerung benannt: In beiden Fällen wurde Wissen und Erfahrung „von außen“ in die Verwaltung eingebracht, welches zum Aufbau des Beteiligungsmanagement wichtig ist.

Welche **Organisationsform** hat in den Städten das Beteiligungsmanagement? In Stadt A ist das Beteiligungsmanagement eine eigene Abteilung und in Stadt B ist es Teil einer Abteilung, die für weitere Themen verantwortlich ist (Interview A.1; Interview B.1). In den Städten C und D ist das Thema Konzern und Beteiligungen als Stabsstelle beim Kämmerer organisiert (Interview C.1; Interview D.1). Es ist auffällig, dass die beiden Städte mit dem Beteiligungsmanagement der Typen III und IV ihr Beteiligungsmanagement als Stabsstelle organisiert haben. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die Organisation in Form einer Stabsstelle einen ambitionierteren Typ von Beteiligungsmanagement erklären könnte. Allerdings ist zu beachten, dass die Organisationsform durch die Einstellung und Interessen der Verwaltung bzw. des Kämmerers erklärt werden kann. Wenn der Kämmerer großes Interesse an dem Thema hat, dann wird es organisatorisch näher an ihm angesiedelt. Angesichts der Erkenntnisse aus dem Performance Management, welche der Aufbauorganisation keinen Einfluss zuschreiben (Kroll, Proeller und Siegel, 2010), ist dies eine mögliche Erklärung. Dies bedeutet, dass die Organisationsform zwar einen Typ von Beteiligungsmanagement erklären kann, gleichzeitig ist sie jedoch auch ein Indikator für die Einstellung und Interessen der Verwaltungsleitung, insbesondere der Kämmerer.

In der **Ressourcenausstattung** mit Personal gibt es ebenfalls Unterschiede. Diese reicht von 2 Mitarbeitern bei Stadt A bis hin zu 5 Stellen bei Stadt D. In Stadt D sind hier noch nicht die dezentralen Controller miteingerechnet. In drei Städten, nämlich Stadt A, B und D, ist die Zahl von tatsächlich besetzten Stellen niedriger als die vorgesehene Soll-Stärke (Interview A.1; Interview B.1; Interview D.1). Dies hat zwei Gründe: Erstens ist es nach Ausscheiden eines Mitarbeiters schwierig, eine qualifizierte Person zur Neubesetzung zu finden. Zweitens werden aber, und dies ist der gewichtigere Grund, Stellen aufgrund der schlechten Haushaltslage nicht sofort wieder besetzt (Interview B.1; Interview D.1). Auch werden, wie in Stadt A geschehen, Mitarbeiter aus der Beteiligungsverwaltung für die Projekte des Neuen Kommunalen Finanzmanagements abgezogen und verbleiben in diesem Themengebiet, ohne dass es einen Ersatz für das Beteiligungsmanagement gibt (Interview A.1). Neben den Personalressourcen sind auch EDV-Systeme sehr wichtig (Interview C.1; Interview B.1). Anhand des Vergleichs der Städte wird deutlich, dass die Ressourcenausstattung einen Einfluss auf den Typ des Beteiligungsmanagements hat. Dies gilt in erster Linie für die Personalressourcen: Je höher die Zahl der Mitarbeiter in der Abteilung beziehungsweise Stabsstelle für Beteiligungsmanagement ist, desto ambitionierter ist das System des Beteiligungsmanagement.

Als nächstes wird betrachtet, in wie weit **externe Anforderungen** eine Rolle spielen. Externe Berichtspflichten werden in Nordrhein-Westfalen über zwei Instrumente abgedeckt: den Beteiligungsbericht und den kommunalen Gesamtabschluss, der derzeit in den nordrhein-westfälischen Kommunen eingeführt wird. Während der Beteiligungsbericht seit einiger Zeit in den Kommunen erstellt wird, in Stadt B beispielsweise seit rund 17 Jahren (Interview B.1), ist der kommunale Gesamtabschluss eine neue Entwicklung, die auch die Steuerung der Beteiligungen verbessern soll. Daneben gibt es noch weitere Anforderungen an die Beteiligungen (siehe §§ 108, 114 und 114a GO NRW für die einzelnen Organisationsformen). Hier ist insbesondere die Pflicht zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen zu nennen.

In wie weit können diese externen Anforderungen die Einrichtung eines bestimmten Typs von Beteiligungsmanagement erklären? Nach Aussage aller Interviewpartner haben weder Beteiligungsbericht noch der kommunale Gesamtabschluss einen direkten Einfluss auf die Beteiligungssteuerung, da beide Instrumente rückwärtsgerichtet sind und sie für die Steuerung

der Beteiligungen keine neuen Erkenntnisse bringen (Interview A.1; Interview A.2; Interview B.1; Interview C.1; Interview C.2; Interview D.1). In Stadt D ist sogar der kommunale Gesamtabschluss nicht Aufgabe der für die Beteiligungssteuerung zuständigen Organisationseinheit, sondern wird in der Buchhaltung aufgestellt und betreut (Interview D.3). Stadt D ist auch diejenige Stadt, die an dem Pilotprojekt für die Einführung des kommunalen Gesamtabschlusses teilnahm und somit über größere Erfahrung im Umgang mit dem Gesamtabschluss verfügt. Die Einschätzung, dass externe Anforderungen irrelevant sind, wird also von allen Städten, auch Stadt D, geteilt und deckt sich mit den Erkenntnissen aus dem Performance Management, wonach externe Anforderungen nicht die *implementation* von Performance Management erklären können. Allerdings können externe Anforderungen sehr wohl bestimmte Aspekte des Beteiligungsmanagements erklären. So werden die Wirtschaftspläne, deren Aufstellung nach § 108 Abs. 3 Nr. 1 GO NRW für Beteiligungen in privatrechtlicher Form vorgeschrieben sind, in allen vier Städten als Ausgangspunkt für die Berichterstattung genutzt. Nur im Beteiligungsmanagement des Typs IV ersetzen sie nicht die Zieldefinition der Beteiligungen. Dies bedeutet, dass die Wirtschaftspläne im Beteiligungsmanagement anstatt eines klar ausdefinierten Zielsystems, wie zum Beispiel bei der *Balanced Scorecard*, verwendet werden. Die Wirtschaftspläne führen zwar nicht direkt zu einem Beteiligungsmanagement eines bestimmten Typs, strukturieren aber das Zielsystem nach einem bestimmten Muster.

Neben dem durch den Wirtschaftsplan ausgelösten indirekten Effekt ist in den Interviews ein weiterer, durch den kommunalen Gesamtabschluss bewirkter Effekt identifiziert worden. In Stadt C wurde die Einführung des Gesamtabschlusses dazu genutzt, die EDV Grundlagen zu verbessern und dafür zu sorgen, dass das Beteiligungsmanagement direkten Zugang zum Rechnungswesen der Beteiligungen hat. Diese technische Verbesserung war direkte Folge der Einführung der für den Gesamtabschluss verwendeten Software. Gleichzeitig wurde betont, dass der Gesamtabschluss den „Konzern Stadt“ weiter zusammenschweißt hat und dadurch die Beziehung zu den Beteiligungen enger und somit die Steuerung leichter wurde (Interview C.1). Externe Anforderungen haben somit drei indirekte Effekte: einen negativen auf die Ressourcenausstattung, einen positiven auf die Beziehung zu den Beteiligungen und, im Falle der Wirtschaftspläne, einen strukturierenden Effekt. Allerdings erklären sie nicht die Einführung eines bestimmten Typs von Beteiligungsmanagement.

## 5.5. Akteure

Zuletzt werden die drei akteursbezogenen Faktoren behandelt. Der erste Akteur, der betrachtet werden muss, ist die **Verwaltungsspitze**. In allen vier Städten ist der Kämmerer erster Ansprechpartner für die Abteilung oder Stabsstelle, die das Beteiligungsmanagement verantwortet. Der Kämmerer repräsentiert das Beteiligungsmanagement nach außen. Ganz eng ist die Zusammenarbeit mit dem Kämmerer in Stadt C. So hat dieser direkten Zugriff auf die Daten aus dem Rechnungswesen der Beteiligungen. Hier wird von einer langjährigen Zusammenarbeit berichtet, welche auch die organisatorische Ansiedlung als Stabsstelle direkt beim Kämmerer erklärt (Interview C.1; Interview C.2).

Die Beziehung hin zum Oberbürgermeister ist hingegen unterschiedlich. Der Leiter des Beteiligungsmanagements in Stadt A berichtet, dass die Bereitschaft der Oberbürgermeister, sich mit diesen Fragen zu beschäftigen, je nach Person sehr unterschiedlich ist und auch so schlecht sein kann, dass die Anliegen des Beteiligungsmanagements nicht beachtet werden (Interview A.1). In Stadt D hat das Beteiligungsmanagement selten Kontakt zum Oberbürgermeister (Interview D.1). In Stadt B wird ebenfalls der Oberbürgermeister selten und wenn, dann nicht regelmäßig, sondern anlassbezogen kontaktiert (Interview B.1). In Stadt C werden allerdings auch die Quartalsberichte standardmäßig an den gesamten Verwaltungsvorstand, also auch den Oberbürgermeister gegeben (Interview C.1).

Eine interessante Frage ist die nach der Rolle von weiteren Dezernenten neben dem Kämmerer. Hier zeigen sich große Unterschiede. Während in Stadt A Kontakt nur zu Mitgliedern in dem Organ einer Beteiligung besteht (Interview A.1), erfolgt in Stadt B grundsätzlich der Kontakt zu Dezernaten anlassbezogen bei fachpolitischen Fragen (Interview B.1). In Stadt C sind die Dezernate über die Treffen des Verwaltungsvorstands eingebunden (Interview C.2). Von diesen Systemen, bei denen die Dezernate unberücksichtigt sind, unterscheidet sich stark das Beteiligungsmanagement von Typ IV in Stadt D. Hier ist der Fachdezernent erster Ansprechpartner und für das Beteiligungsmanagement verantwortlich. Als Hauptfaktor dafür, dass das Beteiligungsmanagement des Typs IV angewandt wird, ist die Einstellung des entsprechenden Fachdezernenten genannt worden. So hat in Stadt D ein Fachdezernent systematisch auf die bereits bestehenden Erfahrungen aufgrund der Teilnahme

am Projekt zur Einführung der *Balanced Scorecard* aufgebaut. Erst durch seinen Einsatz wurde das Beteiligungsmanagement ab 2007 wieder intensiviert, sodass mit allen relevanten Beteiligungen Zielvereinbarungen abgeschlossen wurden. So wurden die zuvor aufgetretenen Ermüdungserscheinungen wieder gestoppt (Interview D.2). Im Gegensatz zu den anderen Typen, bei denen der Kämmerer die zentrale Rolle in der Verwaltungsleitung einnimmt, ist es bei Typ IV der jeweilige Fachdezernent.

Alles in allem spielt die Verwaltungsleitung eine wichtige Rolle, wobei nicht die Oberbürgermeister, sondern die für die Beteiligungen verantwortlichen Dezernenten die zentrale Rolle einnehmen. Wenn die Beziehung zwischen der für die Beteiligungssteuerung verantwortlichen Organisationseinheit und dem übergeordneten Dezernenten gut ist und diese Person auch das Beteiligungsmanagement unterstützt, kann dies einen ambitionierten Typ von Beteiligungsmanagement erklären. Diese Erkenntnis entspricht auch den Erkenntnissen aus der Literatur über das Performance Management.

In wie weit spielt die **Politik** eine Rolle bei der Entwicklung des Beteiligungsmanagements? In den Städten gibt es verschiedene Ausgangssituationen: In Stadt B gebe es „sehr intensive politische Diskussionen, in einer Schärfe, wie ich das früher noch nicht erlebt habe“ (Interview B.1). Dabei würden auch Geschäftsführer vor den entsprechenden Ratsausschuss zitiert und befragt. Dieses verstärkte Interesse der politischen Akteure erkennt man auch daran, dass der Name des zuständigen Ausschusses um den Zusatz „Beteiligungen“ ergänzt wurde. So kann auch „gute“ Berichterstattung nur mit Beteiligung der Politik durchgesetzt werden (Interview B.1). Aus Stadt A wurde hingegen berichtet, dass die Politik Initiativen zu Beginn des Jahrtausends zur Weiterentwicklung des Systems der Beteiligungssteuerung blockiert hat (Interview A.1). Auch in den Städten C und D ist die Politik Adressat der Berichte, wobei auch dort die Politik kein aktiver Akteur bei der Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements ist. So erhält der für die Beteiligungen zuständige Ratsausschuss auf eigenen Wunsch hin in Stadt C nur halbjährlich Berichte (Interview C.1). In Stadt D besteht Kontakt zur Politik nur über die politischen Mitglieder in den Organen der Gesellschaften, sowie über gelegentliche Ratsvorlagen (Interview D.1). Auch wurde berichtet, dass einer der Gründe für das „Einschlafen“ des Beteiligungsmanagements von Typ IV in Stadt D die kritische Position der Politik war.

Ein zentrales Problem in der Beziehung von Politik und der für das Beteiligungsmanagement zuständigen Organisationseinheit ist die Frage nach Kompetenz und Willen der Politik, sich in dieses eher komplexe Themengebiet einzuarbeiten. In Einzelfällen erfolgt dies, aber häufig werden Beteiligungen als ein zweitrangiges und weniger wichtiges Thema angesehen. Zudem fehle den Politikern häufig die Zeit und die Qualifikation, um die Berichte zu verstehen und diese zu bewerten (Interview A.1). Dies trifft auch auf die Bilanzen und Abschlüsse zu (Interview D.1). Gleichzeitig will die Politik aber auch nicht die Kompetenzen für das Beteiligungsmanagement an die Verwaltung abgeben, wie dies bei Verlagerung des Schwerpunktes der Steuerung von den Organen der Beteiligungen hin zur Verwaltung der Fall wäre. So haben politische Akteure in Stadt A Maßnahmen zur Verlagerung des Schwerpunktes der Steuerung verhindert, da sie kein Interesse an einer regelmäßigen Kontrolle sondern nur dem Mitreden in Einzelfällen haben (Interview A.1). Daher wird ein weniger formalisiertes System bevorzugt.

Was lässt sich aus diesen Beobachtungen für die Rolle von Politikern bei der Einrichtung von Systemen zur Beteiligungssteuerung schließen? Die Politik war in keiner der Städte ein Akteur, der die Entwicklung vorangetrieben hat. In Stadt B deuten sich derzeit jedoch Ansätze zu einer verstärkten Beschäftigung mit dem Thema an (Interview B.1). Umgekehrt aber kann die Politik eine Entwicklung des Beteiligungsmanagements verhindern. Da die meisten Änderungen der Beteiligungssteuerung im Rat beschlossen werden müssen, beispielsweise im Rahmen von formalen Beteiligungsrichtlinien, ist die Politik in dieser Hinsicht ein wichtiger Akteur. Dies bedeutet, dass Politik nicht eine Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements vorantreibt und ihr Einfluss auch nicht die Wahl eines bestimmten Typs von Beteiligungsmanagement erklären kann. Allerdings kann die Politik Entwicklungen hin zu einem ambitionierteren Beteiligungsmanagement verhindern.

Als dritte wichtige Akteursgruppe sind die **Beteiligungen** selbst zu nennen. Wie häufig besteht Kontakt zwischen der für das Beteiligungsmanagement verantwortlichen Abteilung beziehungsweise Stabsstelle und den Beteiligungen? In Stadt D werden mindestens einmal jährlich Geschäftsführerrunden, in denen auch neue Anforderungen und Themen von der Stabsstelle Beteiligungsmanagement vorgestellt und diskutiert werden, abgehalten (Interview D.1). In Stadt C werden Quartalsgespräche mit den Beteiligungen eingeführt (Interview C.1).

Eine Besonderheit von Stadt B ist, dass es mit einer Beteiligung, nämlich den dortigen Stadtwerken, einen alle zwei Wochen stattfindenden Jour-Fixe gibt, während mit den weiteren Beteiligungen keine regelmäßigen Treffen vereinbart sind (Interview B.1; Interview B.2). Ähnlich ist die Situation in Stadt A, wo Quartalsgespräche zwischen der Abteilung und Geschäftsführern von zwei Beteiligungen stattfinden (Interview A.1).

Einerseits ist festzustellen, dass eine gute Beziehung zu den Beteiligungen deren Steuerung erleichtert und auch zur Einrichtung von formalisierten Steuerungskreisläufen wie regelmäßigen Gesprächen wichtig ist. Dies ist auch in Stadt D ein Faktor, welcher erklärt, warum das Beteiligungsmanagement des Typs IV nur für einen Teil der Beteiligungen gilt. So wird in Stadt D von Beteiligungen berichtet, die sich gegen Zielvereinbarungen wehren (Interview D.1). Andererseits hat sich die Bereitschaft der Beteiligungen, sich steuern zu lassen, aufgrund der Haushaltslage und der Entwicklungen im Bereich des kommunalen Gesamtabschlusses verbessert (Interview D.1; Interview C.1; Interview B.2). Schlussendlich kann festgehalten werden, dass Beteiligungen nicht die Wahl eines bestimmten Typs des Beteiligungsmanagements erklären können. Allerdings können die Beteiligungen Entwicklungen hin zu einem ambitionierteren Beteiligungsmanagement verhindern.

## ***5.6. Zusammenfassung***

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Einbindung der Daten und Informationen aus den Beteiligungen in den Kommunen stark unterscheidet. Zwei Merkmale sind dabei besonders zu nennen: die Akteure, welche Teil des Steuerungskreislaufs sind, und die Art der Daten, die entweder nur aus Finanzdaten oder aus Finanz- und Leistungsdaten bestehen. Welche Faktoren können diese unterschiedlichen Ausprägungen erklären? Die folgende Graphik fasst die komplexen Beziehungen zwischen den Faktoren zusammen:

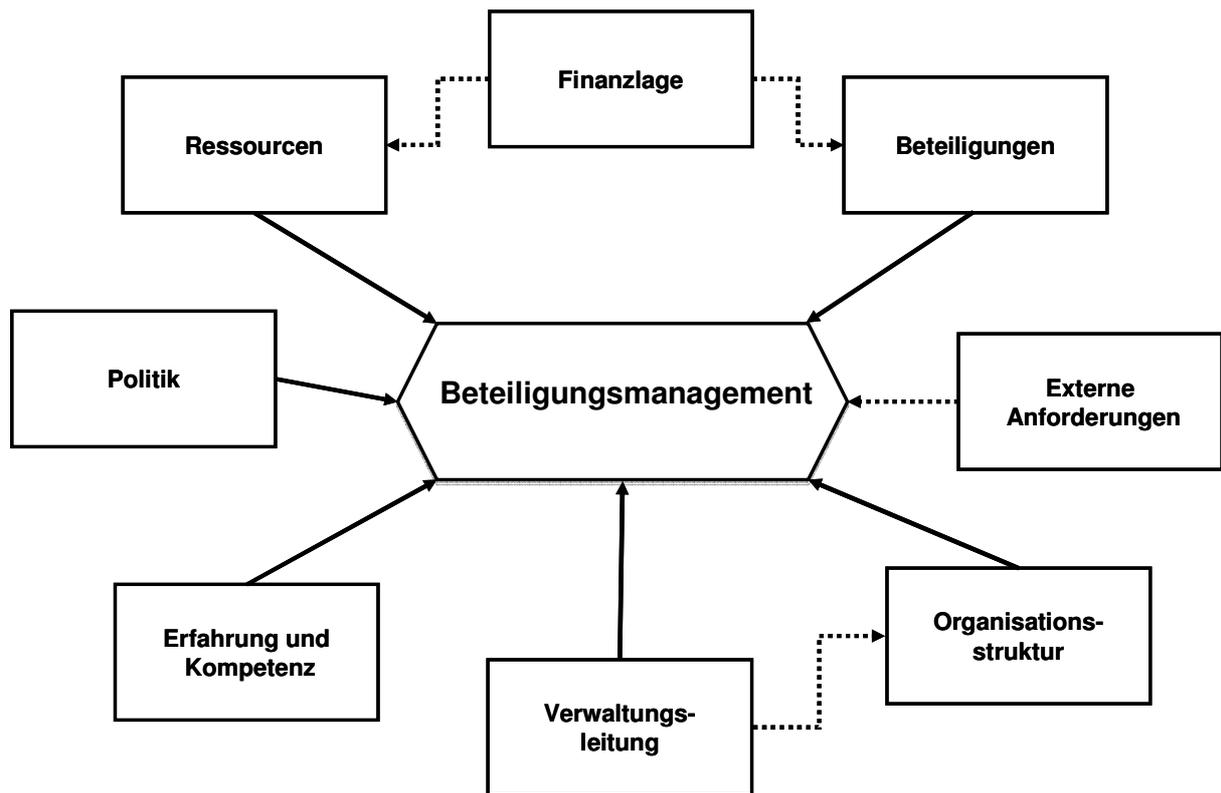


Abbildung 8: Erklärungsfaktoren des Beteiligungsmanagements (eigene Darstellung)

Strukturelle Faktoren, also Größe und auch die Finanzlage der Kommunen sind keine direkten Erklärungsfaktoren für den bestehenden Typ von Beteiligungsmanagement. Vielmehr beeinflusst die Finanzlage indirekt weitere mögliche Erklärungsfaktoren, nämlich die Ressourcen und die Einstellung der Beteiligungen zu dem Thema.

Die institutionellen Faktoren spielen hingegen eine wichtige Rolle. So sind die Organisationsstruktur des Beteiligungsmanagements, die Ressourcenausstattung aber auch die Erfahrung und Kompetenz rund um das Thema Beteiligungsmanagement mögliche Erklärungsfaktoren. Externe Anforderungen hingegen haben keinen direkten Einfluss. Allerdings können sie einen Rahmen für bestimmte Vorgehensweisen, hier ist die Nutzung der Wirtschaftspläne zu nennen, setzen. Auch kann die externe Anforderung des kommunalen Gesamtabschlusses einen positiven Effekt auf die Einstellung der Beteiligungen haben.

Bei den drei hier betrachteten akteursbezogenen Faktoren können zwei verschiedene Einflüsse festgemacht werden. Zentral ist die Rolle der Verwaltungsleitung, die mit ihren Interessen nicht nur direkt den Typ des Beteiligungsmanagements, sondern auch indirekt die

Organisationsstruktur beeinflussen kann. Die Rollen von Politik und Beteiligungen sind differenziert zu betrachten: ihre Einstellungen und Interessen allein können nicht einen bestimmten Typ von Beteiligungsmanagement erklären, aber sie können eine Entwicklung des Systems blockieren. Sie haben quasi eine Art „Vetomacht“. Schlussendlich bestätigt diese Arbeit die Forschung aus dem Performance Management, die ebenfalls der Verwaltungsleitung eine, wenn nicht sogar die entscheidende, Rolle zuspricht.

## 6. Fazit und Ausblick

In dieser Arbeit wurde untersucht, welche Faktoren erklären können, warum eine Stadt einen bestimmten Typ von Beteiligungsmanagement einsetzt. Auf Basis der Literatur des Performance Managements wurde ein analytischer Rahmen mit möglichen erklärenden Faktoren entwickelt. Dieser analytische Rahmen wurde dann zur Untersuchung von vier kreisfreien Städten aus Nordrhein-Westfalen herangezogen. Es hat sich gezeigt, dass vier Typen des Beteiligungsmanagements in den genannten Kommunen existieren. Bei Typ I erfolgt die Steuerung über die Organe der Beteiligungen, also zum Beispiel den Aufsichtsrat, und basiert im Wesentlichen auf Finanzdaten. Bei Typ II erfolgt die Einbringung der Informationen in den Steuerungskreislauf nicht über die Organe der Beteiligungen, sondern über Verwaltungsspitze und Politik. Dabei werden ebenfalls nur Finanzinformationen ermittelt. Typ III erfasst sowohl Finanz- als auch Leistungsdaten, die in Verwaltung, Politik und Beteiligungen zur Steuerung verwendet werden. Typ IV erfasst Finanz- und Leistungsdaten. Hier wird die *Balanced Scorecard* verwendet, sodass es ein mehrdimensionales Zielsystem gibt. Die Steuerung erfolgt im Wesentlichen durch die Fachbereichsdezernenten. Es handelt sich bei dem Beteiligungsmanagement Typ IV um die ambitionierteste Variante des Systems, da hier strategische Ziele gesetzt werden, Finanz- und Leistungsdaten einbezogen sind und die gesamte Verwaltungsspitze sowie die Politik eingebunden ist, wobei die Fachdezernenten die zentrale Rolle spielen.

Als nächster Schritt wurden mit Hilfe des analytischen Rahmens mögliche Erklärungsfaktoren herausgearbeitet. Zusammenfassend können folgende Hypothesen als Ergebnis der Arbeit formuliert werden:

***1. Entscheidend für die Einrichtung eines bestimmten Typs von Beteiligungsmanagement ist die Verwaltungsleitung mit ihren Interessen und Einstellungen.***

Die Einstellung der Verwaltungsleitung, insbesondere die des jeweils zuständigen Dezernenten, ist ein äußerst wichtiger Faktor. Seine Interessen und Einstellungen, und nicht zuletzt auch seine Führungsfähigkeiten, sind entscheidend für die Entwicklung eines Beteiligungsmanagements.

**2. Die Politik arbeitet nicht aktiv an der Entwicklung von Beteiligungsmanagement, kann aber Maßnahmen verhindern.**

Die Politik treibt bislang nicht die Entwicklung voran, kann aber aus eigenen Interessen und Überlegungen Entwicklungen blockieren. In der Regel ist die Einstellung der Politik zum Beteiligungsmanagement indifferent.

**3. Die Beteiligungen forcieren nicht die Entwicklung von Beteiligungsmanagement, können aber Entwicklungen blockieren.**

Die Beteiligungen selbst nehmen also eine ähnliche Rolle wie die Politik ein. Allerdings gibt es einige Faktoren, insbesondere die sich verschlechternde Haushaltslage und die Einführung des kommunalen Gesamtabschlusses, welche die Beteiligungen enger an die Kommunen binden.

**4. Die Erfahrungen und Kompetenzen sind ein möglicher Erklärungsfaktor. Insbesondere extern hinzugezogenes Wissen kann die Einrichtung eines Typs von Beteiligungsmanagement erklären.**

Dies wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit insbesondere am Beteiligungsmanagement von Typ IV klar, das maßgeblich von einer externen Unternehmensberatung entwickelt wurde.

**5. Die Ressourcenausstattung hat einen Einfluss auf den Aufbau eines bestimmten Typs von Beteiligungsmanagement. Allerdings ist die Ressourcenausstattung von der allgemeinen Haushaltslage abhängig.**

Unter Ressourcenausstattung wird in dieser Arbeit in erster Linie die Personalausstattung verstanden. Darüber hinaus kann aber auch zum Beispiel die EDV-Ausstattung miteinbezogen werden.

**6. Die Organisationsform des Beteiligungsmanagements kann die Einrichtung eines bestimmten Typs von Beteiligungsmanagement erklären. Dieser Faktor ist jedoch auch ein Indikator für die Einstellung der Verwaltungsleitung.**

Hier stellt sich die Frage, in wie weit die Organisationsform nicht ein Indikator für die Einstellung und Interessen der Verwaltungsleitung ist.

**7. Die Haushaltslage der Kommunen hat keinen direkten Einfluss auf die Einrichtung eines Typs von Beteiligungsmanagement. Allerdings beeinflusst dieser Faktor andere mögliche Erklärungsfaktoren, insbesondere die Ressourcenausstattung und die Einstellung und Interessen der Beteiligungen**

Dieser Faktor sollte aufgrund des indirekten Einflusses weiter beachtet werden, da er insbesondere die Ressourcenausstattung stark beeinflusst.

**8. Externe Anforderungen sind kein erklärender Faktor für die Einrichtung eines bestimmten Typs von Beteiligungsmanagement. Sie können aber bei der detaillierten Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements, wie am Beispiel der Wirtschaftspläne gezeigt wurde, Auswirkungen haben.**

Dies deckt sich mit den Erkenntnissen aus dem Bereich des Performance Managements.

**9. Der kommunale Gesamtabschluss hat keine direkten Auswirkungen auf die Beteiligungssteuerung, aber eine indirekte auf die Einstellung und Interessen der Beteiligungen selbst.**

Damit kann festgehalten werden, dass der kommunale Gesamtabschluss kein Instrument des Beteiligungsmanagements ist.

**10. Die Größe der Stadt erklärt nicht die Einrichtung eines bestimmten Typs von Beteiligungsmanagement.**

Es ist aber zu beachten, dass in dieser Arbeit nur Städte mit einer Größe von über 100 000 Einwohnern untersucht wurden. Für kleinere Städte kann im Rahmen der Studie keine Aussage getroffen werden.

Da die vorliegende Arbeit ein exploratives Forschungsdesign hat, können die zuvor aufgestellten Hypothesen nicht überprüft werden. Hierzu bedarf es einer Studie, die eine höhere Fallzahl hat und neben qualitativen auch quantitative Methoden verwendet. Außerdem können hier nicht betrachtete Faktoren, wie beispielsweise die Organisationsform der Gemeindeverwaltung, bei entsprechender Fallauswahl untersucht werden. Schlussendlich können die Ergebnisse solch einer Studie verallgemeinert werden und es können somit Aussagen über das Beteiligungsmanagement in deutschen Kommunen getroffen werden.

Diese Arbeit ist aber nicht nur Grundlage für weiterführende Studien, sondern auch ein wichtiger Beitrag, um das Beteiligungsmanagement in deutschen Kommunen besser zu verstehen. Durch diese Studie wird deutlich, warum in der Praxis Beteiligungsmanagement stiefmütterlich behandelt wird und welche Schwierigkeiten und Hindernisse es auf dem Weg zu einem umfassenden Beteiligungsmanagement in den deutschen Kommunen gibt. Einerseits bedarf es einer engagierten und aktiven Verwaltungsleitung; andererseits dürfen Politik und die Beteiligungen selbst nicht die Einführung von Beteiligungsmanagement blockieren. Beteiligungsmanagement erfolgreich zu gestalten wird auch in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses ein schwieriges Unterfangen bleiben.

## **7. Quellen**

### ***7.1. Interviews***

Interview A.1, Abteilungsleiter Beteiligungen Stadt A, 09.11.2010

Interview A.2, Fachbereichsleiter Finanzen Stadt A, 19.11.2010

Interview B.1, Abteilungsleiter Betriebswirtschaftliche Angelegenheiten Stadt B, 05.11.2010 und 11.11.2010

Interview B.2, Justiziar Stadtwerke Stadt B, 25.11.2010

Interview C.1, Leiter Stabsstelle Konzern Stadt C, 14.10.2010

Interview C.2, Kämmerer Stadt C, 20.10.2010

Interview D.1, stellvertretender Leiter Stabsstelle Beteiligungsmanagement Stadt D, 03.11.2010

Interview D.2, Controllerin in einem Fachdezernat der Stadt D, 10.11.2010

Interview D.3, Mitarbeiterin Stabsstelle Beteiligungsmanagement Stadt D, 17.11.2010.

## **7.2. Dokumente**

STADT A 2009: Beteiligungsbericht 2009.

STADT B 2010: Beteiligungsbericht 2009.

STADT C 2010a: Entwurf Haushaltsplan 2011 / 2012. Mittelfristige Planung bis 2015.

STADT C 2010b: Beteiligungsbericht 2008 / 2009.

STADT D 2010: Beteiligungsbericht 2010.

### **7.3. Literatur**

ADE, Klaus (Hrsg.) 2005a: Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement. 2. Auflage, Stuttgart.

ADE, Klaus 2005b: Einführung, in: Ade, Klaus (Hrsg.): Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement. 2. Auflage, Stuttgart, S. 13-30.

ADE, Klaus 2005c: Beteiligungs-Controlling, in: Ade, Klaus (Hrsg.): Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement. 2. Auflage, Stuttgart: 2005, S. 157-205.

AMMONS, David N. und RIVENBARK, William C. 2008: Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. In: Public Administration Review, Vol. 68 No. 2, S. 304-318.

ARAÚJO, Joaquim Filipe de und BRANCO, José Francisco 2009: Implementing Performance-Based Management in the Traditional Bureaucracy of Portugal, in: Public Administration, Vol. 87 No. 3, S. 557-573.

ASKIM, Jostein / JOHNSEN, Age und CHRISTOPHERSEN, Knut-Andreas 2007: Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 18 No. 2, S. 297-320.

BALS, Hansjürgen 2002: Vorschläge und Hinweise zur inhaltlichen und formalen Gestaltung der Beteiligungsberichte der Kommunen im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

BECKETT-CAMARATA, Jane 2009: Local Government Measurement and Use of Performance Accounting and Financial Reporting Data in Planning and Budgeting Decision Support. A Multicase Study, in: Public Performance and Management Review, Vol. 33 No. 2, S. 255-265.

BEHN, Robert D. 2003: Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, in: Public Administration Review, Vol. 63 No. 5, S. 586-606.

BOUCKAERT, Geert und HALLIGAN, John 2008: Managing Performance: International Comparisons, Abingdon.

BOURDEAUX, Carolyn 2008: Interpreting Performance Information into Legislative Budget Processes, in: Public Performance & Management Review, Vol. 31 No. 4, S. 547-569.

BOURDEAUX, Carolyn und CHIKOTO, Grace 2008: Legislative Influences on Performance Management Reform, in: Public Administration Review, Vol. 68 No.2, S. 253-265.

BREMEIER, Wolfram / BRINCKMANN, Hans und KILLIAN, Werner 2006: Public Governance kommunaler Unternehmen. Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung, edition der Hans-Böckler-Stiftung 173, Düsseldorf.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, 2009: Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Berlin.  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_39010/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Bundesliegenschaften\\_\\_und\\_\\_Bundesbeteiligungen/Public\\_\\_corporate\\_\\_governance\\_\\_Kodex/010709\\_\\_publGov\\_\\_anl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_39010/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Bundesliegenschaften__und__Bundesbeteiligungen/Public__corporate__governance__Kodex/010709__publGov__anl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf) Stand: 28.12.2010.

BUSCH, Manfred / LASARZIK, Maik und HEILING, Jens 2009: Steuerungspotenziale des kommunalen Konzernabschlusses, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, Vol. 19 No. 4, S. 421-440.

CRONAUGE, Ulrich und WESTERMANN, Georg 2006: Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände. 5. überarbeitete Auflage, Berlin.

DULL, Matthew 2009: Results-Model Reform Leadership: Questions on Credible Commitment in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 19 No. 2, S. 255-284.

FOLZ, David H., ABDELRAZEK, Reem und CHUNG, Yeonsoo 2009: The Adoption, Use, and Impacts of Performance Measures in Medium-Size Cities. Progress Towards Performance Management, in: Public Performance and Management Review, Vol. 33, No. 1: S. 63-87.

FREDERICKSON, David G. und FREDERICKSON, George H. 2006: Measuring the Performance of the Hollow State. Washington D.C.

GÜNTHER, Thomas und NIEPEL, Mirko 2006: Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, Vol. 17 No. 3, S. 323-343.

HATRY, Harry P. 2006: Performance measurement: getting results. 2<sup>nd</sup> edition, Washington D.C.

HEIKKILA, Tanya und ISETT, Kimberley Roussin 2007: Citizen Involvement and Performance Management in Special-Purpose Governments, in: Public Administration Review, Vol. 67 No. 2, S. 238-248.

HEINRICH, Carolyn J. 1999: Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information? In: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 9 No. 3, S. 363-393.

HILGERS, Dennis 2008: Performance Management: Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Wiesbaden.

HILLE, Dietmar 2003: Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen, München.

HO, Alfred Tat-Kei 2006: Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16 No. 2, S. 217-237.

HOOD, Christopher 2005: Public Management: The Word, the Movement, the Science, in: Ferlie, Ewan / Lynn, Laurence E. Jr. und Pollitt, Christopher (Hrsg.): The Oxford Handbook of Public Management, Oxford, S. 7-26.

HORVATH, Péter 2009: Controlling, 11. vollständig überarbeitete Auflage, München.

INSTITUT FÜR DEN ÖFFENTLICHEN SEKTOR 2009: Kommunaler Gesamtabchluss – die Gestaltung des „Konzerns Kommune“, Berlin.

JANN, Werner 2005: Verwaltungswissenschaften und Managementlehre In: Blanke, Bernhard / Bandemer, Stephan von / Nullmeier, Frank und Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden, S. 50-60.

JENSEN, Michael C. und MECKLING, William H. 1976: Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. in: Journal of Financial Economics, Vol. 3 No. 4, S. 305-360.

JULNES, Patrie de Lancer 2008: Performance Measurement Beyond Instrumental Use, in: Van Dooren, Wouter und Van De Walle, Steven (Hrsg.): Performance Information in the Public Sector: How it is used. Houndmills, S. 58-71.

JULNES, Patria de Lancer 2009: Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance. Boca Raton.

JULNES, Patria de Lancer und HOLZER, Marc 2001: Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation, in: Public Administration Review, Vol. 61 No. 6, S. 693-708.

KAPLAN, Robert S. und NORTON, David P. 1997: Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart.

KAPLAN, Robert S. und NORTON, David P. 2001: Die strategiefokussierte Organisation. Führen mit der Balanced Scorecard, Stuttgart.

KATZ, Alfred 2004: Kommunale Wirtschaft: Öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb, Stuttgart.

KGSt 1985a: Kommunale Beteiligungen I: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen, KGSt-Bericht 8/1985, Köln.

KGSt 1985b: Kommunale Beteiligungen II: Organisation der Beteiligungsverwaltung, KGSt-Bericht 9/1985, Köln.

KROLL, Alexander / PROELLER, Isabella und SIEGEL, John Philipp 2010: Die Verwendung von Performance-Informationen: Eine Frage der Aufbau- oder Ablauforganisation? Papier präsentiert auf dem PUMA-Forschungscolloquium, Linz, 23.-24. November 2010.

LEITSTELLE GEMEINDEPRÜFUNG 2001: Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“. Zusammenfassung der Ergebnisse der Leitstelle Gemeindeprüfung und der Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen, Düsseldorf.

LINHOS, Ramon 2005: Die Stadt als Konzern. Ansätze eines Konzernmanagements für Kommunen und ihre Beteiligungen, Potsdam.

MELKERS, Julia and WILLOUGHBY, Katherine 2005: Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding, Budgeting, Communication, and Lasting Effects, in: Public Administration Review, Vol 65 No. 2, S. 180-190.

MEYER, John W. und ROWAN, Brian 1991: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: Powell, Walter W. und DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, S. 41-62.

MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NORDRHEIN-  
WESTFALEN 2010: Tabellenübersicht Haushaltsstatus der nordrhein-westfälischen  
Kommunen zum 31.12.2009.  
<http://www.im.nrw.de/bue/doks/100203listehaushaltsstatuskommunen09.xls>, Stand:  
29.11.2010.

MODELLPROJEKT NKF-GESAMTABSCHLUSS 2009: Praxisleitfaden zur Aufstellung  
eines NKF-Gesamtabschlusses: Handlungsempfehlungen des Modellprojektes zur Aufstellung  
eines Gesamtabchlusses im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF). 4. Auflage,  
Düsseldorf.

MOYNIHAN, Donald P. 2005: Why and How Do State Governments Adopt and Implement  
„Managing for Results“ Reforms? In: Journal of Public Administration Research and Theory,  
Vol. 15 No. 2, S. 219-243.

MOYNIHAN, Donald P. 2006: Managing for Results in State Government: Evaluating a  
Decade of Reform, in: Public Administration Review, Vol. 66 No. 1, S. 77-89.

MOYNIHAN, Donald P. 2008: The Dynamics of Performance Management: Constructing  
Information and Reform. Washington D.C.

MOYNIHAN, Donald P. 2009: Through a Glass, Darkly: Understanding the Effects of  
Performance Regimes. In: Public Performance & Management Review, Vol. 32 No. 4, S. 592-  
603.

MOYNIHAN, Donald P. und INGRAHAM, Patricia Wallace 2004: Integrative Leadership in  
the Public Sector: A Model of Performance-Information Use, in: Administration & Society,  
Vol. 36 No. 4, S. 427-453.

MOYNIHAN, Donald P. und PANDEY, Sanjay K. 2005: Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 15 No. 3, S. 421-439.

MOYNIHAN, Donald P. und PANDEY, Sanjay K. 2010: The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? In: Journal of Public Administration Research und Theory, Vol. 20 No. 4, S. 849-866.

MÜHLENKAMP, Holger und GLÖCKNER, Andreas 2009: Rechtsvergleich kommunale Doppik: eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, Speyer.

NEUMAIER-KLAUS, Erika 2005: Berichtswesen im Beteiligungs-Controlling, in: Ade, Klaus (Hrsg.): Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement. 2. Auflage, Stuttgart, S. 206-234.

NEUMANN, Heiko 1997: Beteiligungsmanagement und -controlling unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Unternehmen, München.

O'TOOLE, Laurence J. Jr. und MEIER, Kenneth J. 1999: Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 9 No. 4, S. 505-526.

PECH, Heiko und BAHN, Jan-Hendrik 2002: Wie gut ist das Beteiligungsmanagement/-controlling der Großstädte Deutschlands? Studie zum Beteiligungsmanagement/-controlling der 100 größten Städte Deutschlands, Nürnberg.

PEPER, Bernd Heinrich und WELLER, Niels 2010: Der kommunale Gesamtabschluss. Konzernbilanzierung, Konsolidierungstechniken, Berlin.

POLLITT, Christopher 2006: Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16 No. 1, S. 25-44.

POLLITT, Christopher und BOUCKAERT, Geert 2000: Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford.

POLLITT, Christopher und BOUCKAERT, Geert 2009: Continuity and Change in Public Policy and Management. Cheltenham.

PROELLER, Isabella / SIEGEL, John / KROLL, Alexander 2010: Explaining Use of Performance Information by Public Managers: The Impact of External Pressure, Capacity, and Control. A Paper Prepared for the 14<sup>th</sup> Annual Conference of The International Research Society for Public Management April 7-9, 2010, Berne, Switzerland.

RADIN, Beryl A. 2006: Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values, Washington D.C.

RIVENBARK, W.C. und KELLY, J.M. 2003: Management innovation in smaller municipal government, in: State and Local Government Review, Vol. 35, No. 3: 196–205.

SALZMANN, Dieter 2005: Cottbuser Stadtwerke angeschlagen, 19.11.2005. [http://www.welt.de/print-welt/article179138/Cottbuser\\_Stadtwerke\\_angeschlagen.html](http://www.welt.de/print-welt/article179138/Cottbuser_Stadtwerke_angeschlagen.html) Stand: 28.12.2010.

SANGER, Mary Bryna 2008a: From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance, in: Public Administration Review, Vol. 68 Issue Supplement 1, S. s70-s85.

SANGER, Mary Bryna 2008b: Getting to the Roots of Change: Performance Management and Organizational Culture, in: Public Performance and Management Review, Vol. 31 No. 4, S. 621-653.

SCHEDLER, Kuno / GULDE, Alexander und SUTER, Simone 2007: Corporate Governance öffentlicher Unternehmen: Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen, St. Gallen.

SCHEDLER, Kuno und PROELLER, Isabella 2009: New Public Management. 4. Auflage, Stuttgart.

SIEGELS, Jörg 2007: Konzernrecht kommunaler Unternehmen, in: Hoppe, Werner und Uechtritz, Michael (Hrsg.): Handbuch Kommunale Unternehmen. 2. vollständig überarbeitete Auflage, Köln, S. 472-549.

STADT MÜLHEIM AN DER RUHR 2010: Beteiligungsholding Mülheim an der Ruhr GmbH (BHM) – Beteiligungsmanagement für die Stadt Mülheim an der Ruhr. <http://www.muelheim-ruhr.de/cms/index.php?action=auswahl&fuid=8b73ca1bd43ded19efd107b7b5f843ed> Stand: 01.01.2011.

STEINMANN, Horst und SCHREYÖGG, Georg 2000: Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte Funktionen – Fallstudien, 5. Auflage, Wiesbaden.

TAYLOR, Jeannette 2009: Strengthening the Link between Performance Measurement and Decision Making, in: Public Administration, Vol. 87 No. 4, S. 853-871.

VAN DE WALLE, Steven und VAN DOOREN, Wouter 2008: Introduction: Using Public Sector Performance Information, in: Van Dooren, Wouter und Van De Walle, Steven (Hrsg.): Performance Information in the Public Sector: How it is used. Houndmills, S. 1-8.

VAN DOOREN, Wouter 2005: What makes organisations measure? Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement, in: Financial Accountability & Management, Vol. 21 No. 3, S. 363-383.

VAN DOOREN, Wouter / BOUCKAERT, Geert und HALLIGAN, John 2010: Performance Management in the Public Sector, Abingdon.

WANG, XiaoHu und BERMAN, Eva 2000: Hypotheses about Performance Measurement in Counties: Findings from a Survey, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11 No. 3, S. 403-428.

YANG, Kaifeng und HSIEH, Jun Yi 2007: Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model, in: Public Administration Review, Vol. 67 No. 5, S. 861-879.

YANG, Kaifeng und KASSEKERT, Anthony 2010: Linking Management Reform with Employee Job Satisfaction: Evidence from Federal Agencies, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 20 No. 2, S. 413-436.

## 8. Anhang

### 8.1. Fragebogen

Allgemeine Fragen zum Arbeitsablauf:

1. Welche Instrumente/Konzepte werden bei Ihnen in der alltäglichen Arbeit verwendet?
2. Mit welchen Akteuren stehen Sie besonders häufig im Kontakt?

Operative Steuerung:

3. Wie häufig werden Daten von den Beteiligungen angefordert?
4. Um welche Daten (Finanzdaten, Leistungsdaten, etc.) handelt es sich dabei?
5. Werden diese Daten im Kontext zu vorgegebenen Zielen betrachtet?
6. Werden Berichte zu diesen Daten ausgearbeitet? Wie häufig? Wer erhält die Berichte?

Strategische Steuerung:

7. Gibt es seitens der Kommune so etwas wie ein Konzept für die langfristige Entwicklung der Beteiligungen? Falls ja, wie wurde dieses entwickelt und was enthält es?
8. Wird die Erreichung der langfristigen Ziele überprüft?

Organisation:

9. Seit wann gibt es eine eigene Organisationseinheit für das Beteiligungsmanagement?
10. Wie viele Personen arbeiten an dem Thema Beteiligungsmanagement?

Einführung:

11. Wann wurden die vorher beschriebenen Prozesse zur Steuerung der Beteiligungen eingeführt? Wurden externe Berater in Anspruch genommen?
12. Welche Erfahrung/Kompetenzen haben die für das Beteiligungsmanagement verantwortlichen Mitarbeiter?
13. Von wem geht die Initiative zur Änderung von Abläufen im Bereich des Beteiligungsmanagement aus?
14. Wer wird an der Ausgestaltung der Steuerungssysteme beteiligt?

Akteure:

15. Wie häufig stehen Sie im Kontakt mit der Leitung der Verwaltung (Oberbürgermeister, Kämmerer)? In wie weit werden die von Ihnen erstellten Berichte mit der Verwaltungsleitung besprochen?
16. Wie häufig stehen Sie im Kontakt mit Vertretern des Rates? In wie weit werden die von Ihnen erstellten Berichte mit Vertretern des Rates besprochen?
17. Wie häufig stehen Sie im Kontakt mit den Beteiligungen? In wie weit werden die von Ihnen erstellten Berichte mit den Beteiligungen besprochen?

Kommunaler Gesamtabschluss:

18. Welche Auswirkungen hat der kommunale Gesamtabschluss auf Ihre Arbeit?

Erklärungsfaktoren:

19. Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach entscheidend für die Einführung von Instrumenten zur Steuerung der Beteiligungen?

Weiteres:

20. Gibt es noch Punkte, die Sie noch 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