

Geschäftsführung kommunaler Unternehmen: gesteuert oder autonom?

Kommunale Unternehmen stehen zunehmend im Mittelpunkt einer Debatte zu Transparenz und verantwortungsvoller Steuerung. Der Blickwinkel der Unternehmen wurde bisher allerdings vernachlässigt. Am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Universität Potsdam wurde daher eine großflächige Umfrage bei kaufmännischen Geschäftsführungen kommunaler Mehrheitsbeteiligungen durchgeführt. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich deren Handlungsspielraum je nach Tätigkeitsbereich erheblich unterscheidet. Nach Auffassung der Manager nehmen die Aufsichtsräte ihre Aufsichtsfunktionen zwar ernst, Selbstreflexion, Kompetenz und Strategieverständnis der Räte werden aber sehr kritisch beurteilt.

Deutsche Kommunen haben in den letzten Jahren verstärkt auf Ausgliederungen von Aufgabenbereichen aus der Kernverwaltung gesetzt. Hiervon sind verschiedene Branchen wie die Wohnungswirtschaft, die Abfallwirtschaft, die Energieversorgung oder die Krankenversorgung betroffen. Die international unter dem Begriff der „Corporatization“ bekannte, formelle Privatisierung vormals öffentlich-rechtlicher Betriebe hin zu öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform beabsichtigt eine höhere Effizienzorientierung ohne Eigentümerwechsel. In der Theorie soll eine stärkere Flexibilisierung der Beteiligungen dazu dienen, die internen Steuerungsprozesse zu beschleunigen, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und damit zur Entlastung der Kommunahaushalte beizutragen.¹ In der Praxis zeigte sich allerdings, dass es Kommunen nicht immer gelingt, ein angemessenes Steuerungsinstrumentarium bereitzustellen, um die Risiken von Ausglieder-

ungen zu kontrollieren. Auch in Bezug auf die Arbeitsweise kommunaler Aufsichtsräte häufen sich zum Teil öffentlichkeitswirksame Problemfälle. Besonders die Kompetenzen und Interessenkonflikte aufsichtsführender Politiker stehen zunehmend in der Kritik.²

Bisher gab es nur wenig empirische Erkenntnisse zur tatsächlichen Arbeit der beteiligten Steuerungsakteure und Gremien. Um diese Lücke zu füllen, wurde im Jahr 2013 eine bundesweite Umfrage durchgeführt, die sich an alle Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer kommunaler Unternehmen in Großstädten mit mehr als 200.000 Einwohnern richtete (vgl. auch Studiensteckbrief auf Seite 20).³ Ziel der Befragung, an der sich 243 Unternehmen beteiligten, war es, die lokalen Steuerungsbeziehungen kommunaler Unternehmen, Handlungsspiel-

räume des Managements sowie den Einflussgrad der Aufsichtsgremien aus der Perspektive der Geschäftsführung zu erfassen.

Managementautonomie: rechtsform- und branchenbedingte Unterschiede erkennbar

In bisherigen Untersuchungen zur Public Corporate Governance in Deutschland spielte die Autonomie der Geschäftsführung als Spiegelbild der Steuerungsmaßnahmen eine allenfalls marginale Rolle.⁴ Meist wird davon ausgegangen, dass die tatsächlich gewährte und die rechtliche Autonomie in kommunalen Unternehmen relativ nah beieinander liegen. Die vorliegende Studie adressiert erstmals die eigenen Einschätzungen der Führungskräfte.

Den meisten Geschäftsführungen werden den Befragungsergebnissen zufolge relativ große Managementspielräume gewährt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es sich um privatrechtliche Unternehmen wie Aktiengesellschaften

¹ Vgl. Aivazian, V. A./Ying Ge/Jiaping Qiu (2005): Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization? In: *Journal of Corporate Finance* 11: S. 791–808; Lindlbauer, I./Winter, V./Schreyögg, J. (2015): Antecedents and Consequences of Corporatization: An empirical Analysis of German Public Hospitals. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* (advanced access)

² So bemängelte beispielsweise kürzlich der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern in seinem Kommunalfinanzbericht 2014 die zum Teil eingeschränkte Unabhängigkeit von Aufsichtsratsmitgliedern kommunaler Unternehmen.

³ Der Autor bedankt sich herzlich bei der KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung, dem bvö – Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP e.V. und der Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V., die die Umfrage namentlich unterstützt haben.

⁴ Vgl. Papenfuß, U. (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen. Springer-Gabler

oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung handelt. Flexibilisierungen durch die Rechtsformänderung wirken sich in Personalfragen besonders deutlich aus. Berücksichtigt man das oftmals rigide Kommunal- und Tarifrecht, so ist wenig überraschend, dass privatrechtliche Unternehmen eigenständiger über strategische und operative Kriterien zur Entlohnung, Beurteilung und Personalauswahl entscheiden können.⁵

In den Bereichen Vertrieb, Produktion, Forschung, Marketing und Einkaufspolitik verfügen die Verantwortlichen zwar auch über einen großen Entscheidungsfreiraum, hier lassen sich aber keine signifikanten Unterschiede zwischen verschiedenen Rechtsformen feststellen. Differenzen sind eher auf Besonderheiten der jeweiligen Branche zurückzuführen. Stärkeren Einschränkungen unterliegen Unternehmen in den Bereichen Öffentlicher Personennahverkehr und Krankenversorgung.

Im Allgemeinen schätzen die Geschäftsführungen ihre Autonomie in der Preissetzung als eher gering ein. In der Preispolitik greifen vielfach die Kontextbedingungen der jeweiligen Branche. So ergibt sich beispielsweise die Gebührenkalkulation in der Abwasserentsorgung aus dem Kommunalabgabengesetz, das in den einzelnen Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer geregelt ist. Im Personennahverkehr und im Theaterbereich bestehen ebenfalls nur geringe Spielräume für die Gebührenkalkulation. Ticketpreise im Nahverkehr lassen nur geringe Spielräume zu und unterliegen einer hohen medialen Aufmerksamkeit.

Die Managementautonomie wird von den Geschäftsführungen am geringsten eingeschätzt, wenn risikoreichere Vorhaben wie größere Investmentprojekte, Kreditaufnahmen, Beteiligungen an Drittunternehmen oder Diversifikationsentscheidungen betroffen sind. Besondere Spielräume zeigen sich lediglich im Woh-

nungsbau und bei Stadtwerken, denen aufgrund ihrer Stellung als Großunternehmen mit Holdingstrukturen häufig besondere Freiräume bei Diversifikations- und Kreditentscheidungen eingeräumt werden.

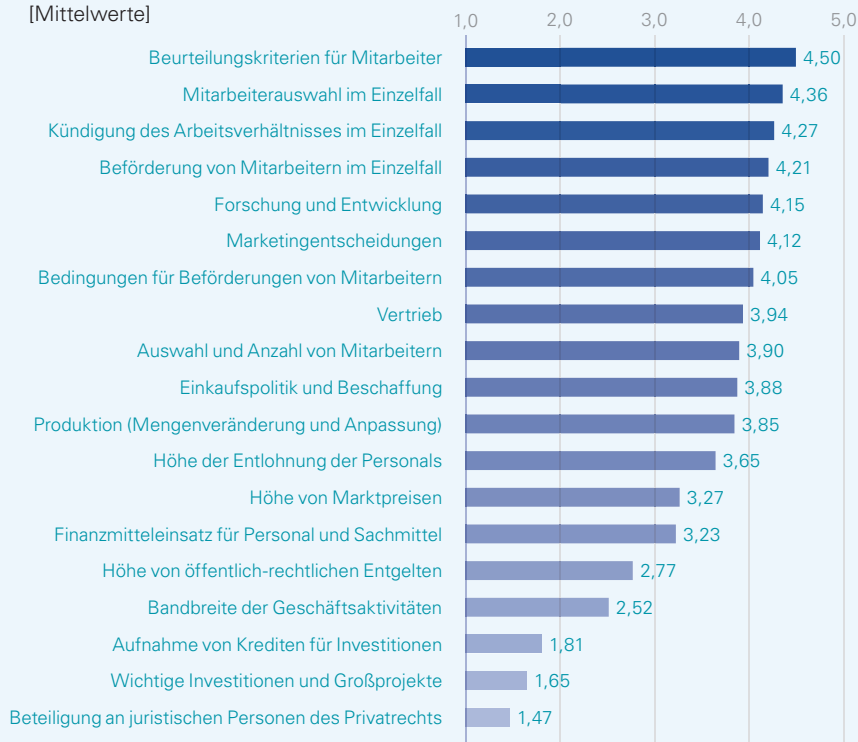
Beurteilung der Aufsichtsratsarbeit: zentraler Steuerungsakteur mit Schwächen

Die Bedeutung, die die Geschäftsführungen den verschiedenen Akteuren in der Kommunalverwaltung für das eigene Unternehmen beimessen, divergiert unabhängig von der Branche deutlich zwischen privatrechtlich und öffentlich-rechtlich organisierten Ausgliederungen. Während Eigenbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts politische Akteure wie den Gemeinderat noch als relativ wichtig ansehen, gerät deren Bedeutung bei pri-

vat-rechtlichen Unternehmen zugunsten der Gesellschafter, des Beteiligungsmanagements und der Aufsichtsräte in den Hintergrund. Besonders die Aufsichtsräte werden von den Geschäftsführungen im Vergleich zu den anderen abgefragten Gremien und Verwaltungseinheiten grundsätzlich als zentrale Steuerungsakteure erachtet.⁷ Die Fokussierung der Aufsichtsräte in bisherigen Corporate Governance-Bestrebungen ist also durchaus gerechtfertigt.⁸ Aufgrund ihrer zentralen Stellung können die Aufsichtsräte das Handeln der Unternehmen entscheidend mitbeeinflussen. Sie besitzen zwar keine direkten Einwirkungskompetenzen auf das operative Geschäft, rechtlich sind Aufsichtsräte aber verpflichtet, die Arbeit der Geschäftsführung in Bezug auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu über-

Abbildung 1: Entscheidungskompetenzen von Managern kommunaler Unternehmen⁶

n = 206–243; 1 = immer Zustimmung erforderlich; 5 = nie Zustimmung erforderlich
[Mittelwerte]



Quelle: eigene Darstellung

5 Vgl. Fabry, B. (2011): Organisationsformen im rechtlichen Vergleich. In: Fabry, B./Augsten, U.: Unternehmen der öffentlichen Hand, S. 61–67

6 Originalfrage: „Die folgende Frage bezieht sich auf Ihren persönlichen Eindruck: Besitzt Ihre Organisation im Hinblick auf die folgenden allgemeinen Managementangelegenheiten generelle Entscheidungs- und Regelungskompetenzen, ohne dass die Zustimmung oder Beteiligung einer übergeordneten Stelle bzw. eines Gremiums der Trägerkommune erforderlich ist?“

7 Vgl. Krause, T. (2015): Erklärungsfaktoren für die Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen – Eine empirische Studie, S. 145

8 Vgl. OECD (2014, 2015): Revision of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises

Die Studie „Führungskräftebefragung bei öffentlichen Unternehmen: Kommunale Beteiligungssteuerung“

Die Grundgesamtheit der Studie wurde aus den kommunalen Beteiligungsberichten von Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern (n=39) im Zeitraum September 2012 bis Juni 2013 ermittelt. Zielgruppe der Befragung waren die kaufmännischen Geschäftsführungen aller Beteiligungen auf den beiden obersten Konzern-ebenen, in denen die Kommune direkt oder indirekt mehr als 50 Prozent der Verfügungsrechte besaß. Letztendlich konnten 1.079 kommunale Unternehmen identifiziert werden, die schriftlich und online für eine Befragungsteilnahme angefragt wurden.

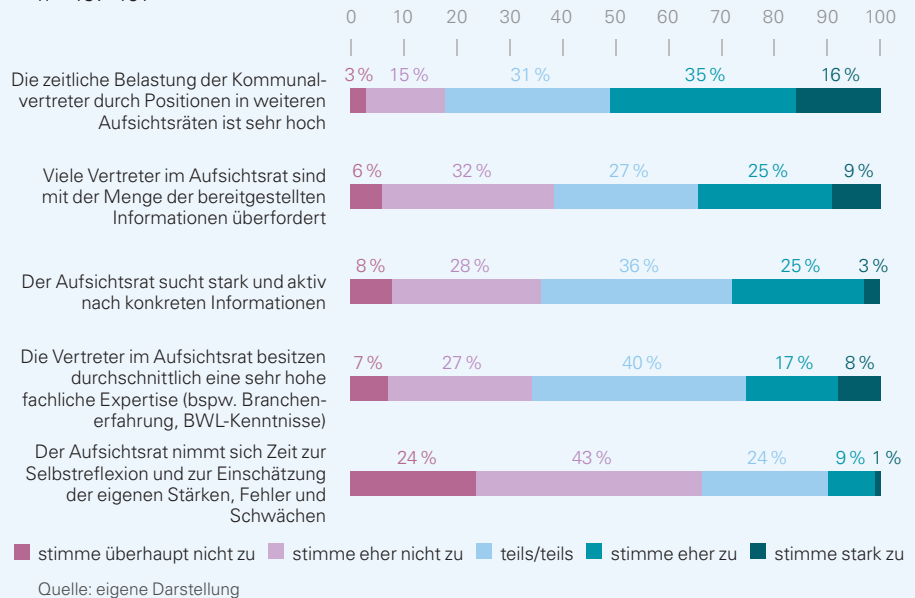
243 Einzelunternehmen nahmen an der Befragung im Zeitraum September 2013 bis Januar 2014 teil. Die Rücklaufquote im Vergleich zur Grundgesamtheit liegt damit bei 22,5 Prozent.

Rechtsformen: GmbHs und angrenzende Rechtsformen (71 Prozent), Eigenbetriebe (13 Prozent), Aktiengesellschaften (8 Prozent), AöR (5 Prozent) und Sonstige (3 Prozent).

Wesentliche primäre Tätigkeitsbereiche: Wirtschaftsförderung (23 Unternehmen), Wohnungsbau (21), ÖPNV (19), Stadtentwicklung (18), Stadtwerke Holding (16), Theater (14), Transportwirtschaft (14), Abwasserentsorgung (11), Abfallwirtschaft (11), Kultur- und Sportstätten (11), IT-Dienstleistungen (9), Energie- und Gasversorgung (7), Sozial- und Pflegeeinrichtungen (7).

Abbildung 2: Aussagen der Manager über ihre Aufsichtsräte⁹

n = 157–161



prüfen.¹⁰ Diesen Pflichten kann der Aufsichtsrat über Zustimmungsvorbehalte nachkommen.¹¹ Daneben besteht eine Pflicht zur Beratung der Geschäftsführung in gewichtigen Fragen.¹²

Da Aufsichtsräte das Wohl des Unternehmens in den Vordergrund stellen müssen, wird häufig der hohe Anteil Kommunalvertreter unter ihnen kritisiert.¹³ In der Stichprobe setzten sich die Aufsichtsräte der Gesellschaften mit beschränkter Haftung im Schnitt zu 58,5 Prozent aus Politikern zusammen. In den Aktiengesellschaften lag der Anteil mit 42,4 Prozent etwas niedriger. Bei einer durchschnittlichen Größe von elf Mitgliedern des Gremiums sitzen etwa sechs bis sieben Politikerinnen und Politiker in den Aufsichtsräten der befragten Unternehmen.

Die Bewertung der Geschäftsführungen bezüglich ihrer Aufsichtsräte fällt verhalten aus. Zwar werden diese tendenziell sowohl als „starkes Kontrollorgan“ (Mittelwert von 3,35 auf eine Punkteskala

von 1 bis 5) als auch als „Partner und Berater“ (Mittelwert von 3,26) wahrgenommen. Beide Einschätzungen liegen aber nur knapp oberhalb der mit „teils/teils“ bezeichneten Mittelkategorie, sodass öffentliche Aufsichtsräte bei Weitem nicht flächendeckend als mächtiges Kontrollgremium und hilfreicher Berater eingestuft werden. Noch deutlich kritischer wird mit einem mittleren Punktwert von lediglich 2,45 die Rolle des Aufsichtsrats als strategischer Impulsgeber beurteilt.

Auch die Branchen- und Fachkenntnisse der Aufsichtsräte sind nach Auffassung der Geschäftsführungen noch nicht auf einem angemessenen Niveau ausgebildet. So kritisieren 34 Prozent¹⁴ der Befragten die fachliche Expertise des durchschnittlichen Gremienmitglieds, nur etwa ein Viertel bewertet diese als hoch. Des Weiteren kritisieren die Geschäftsführungen die Informationsüberlastung in den Gremien. 34 Prozent¹⁵ geben an, dass die Räte mit den bereitgestellten Informationen überfordert seien. Ebenfalls als deutlich verbesserungswürdig werden die Fähigkeiten zur Selbstreflexion und der

⁹ Originalfrage: „Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?“

¹⁰ Vgl. Public Governance (Frühjahr 2006): Rechte und Pflichten des Aufsichtsrats, S. 6–19

¹¹ Vgl. § 107 Abs. 3 S. 2 AktG; § 111 Abs. 4 S. 2 AktG

¹² Vgl. Public Governance (Herbst 2013): Neues zu den Rechten und Pflichten des Aufsichtsrats, S. 6–11

¹³ Vgl. zum Beispiel Papenfuß, U. (2013): Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen – Vergleich zu Konzeption und Governance-Praxis. In: Public Governance, Sommer 2013, S. 16–18

¹⁴ Abbildung 2, Aussage 1 (Die Vertreter im Aufsichtsrat besitzen durchschnittlich eine sehr hohe fachliche Expertise): 7 Prozent stimmen überhaupt nicht zu, 27 Prozent stimmen eher nicht zu.

¹⁵ Abbildung 2, Aussage 3 (Viele Vertreter im Aufsichtsrat sind mit der Menge der bereitgestellten Informationen überfordert): 25 Prozent stimmen eher zu, 9 Prozent stimmen stark zu.

Wille zur aktiven Informationsbeschaffung wahrgenommen (vgl. auch Abbildung 2). Insgesamt stellen die Geschäftsführungen ihren Aufsichtsräten ein allenfalls ausreichendes Zeugnis aus und lassen dadurch erahnen, dass noch großer Verbesserungsbedarf in der Aus- und Weiterbildung der Gremien besteht.

Steuerungsmechanismen, Zielgrößen und Kennzahlen

Als wichtigster Steuerungsmechanismus des kommunalen Eigentümers wird die Besetzung der Aufsichtsgremien und Geschäftsführerpositionen wahrgenommen. Darüber hinaus haben Corporate Governance-Kodizes und Beteiligungsrichtlinien an Bedeutung gewonnen. Bei öffentlich-rechtlichen Beteiligungen spielt die traditionelle Budgetsteuerung eine wichtige Rolle (vgl. Abbildung 3).

Die Steuerung über Zielgrößen und Kennzahlen für Beteiligungen ist ein zentrales Thema und wichtiger Bestandteil des derzeitigen Diskurses zum öffentlichen Management.¹⁶ Zielvereinbarungen gelten nicht nur als wesentliches Bewertungsinstrument. Sie fördern darüber hinaus den politischen Diskurs zu angestrebten Zielen und sinnvollen Zielerreichungsgrößen und schlagen somit eine Brücke zwischen Strategie und operativer Umsetzung.¹⁷ Zum einen war daher im Rahmen der Befragung von Interesse, ob die Kommunen ihren Unternehmen gegenüber Leistungs- oder sogar Wirkungsziele definieren. Zum anderen stand die Frage im Raum, wie oft diese Zielvorgaben evaluiert werden und ob eine Nichterreichung an konkrete Folgen geknüpft wird bzw. es eine Verknüpfung mit variablen Vergütungselementen gibt. Im Bereich der Zielsteuerung ist das Bild positiver als im Vorfeld der Studie erwartet wurde. So stimmt ein Großteil der Geschäftsführungen der Aussage zu, dass klare Leistungsziele und/oder Wirkungsziele sei-

tens des kommunalen Trägers definiert wurden (Mittelwert von 3,38 auf einer 5-stufigen Punkteskala) und auch zur Anwendung kommen und überprüft werden (Mittelwert von 3,41). Diese Tendenz gilt gleichermaßen für privatrechtliche wie auch für öffentlich-rechtliche Organisationen. Defizite bestehen hingegen vor allem im unterjährigen Berichtswesen über nicht finanzielle Kennzahlen. Eine direkte Verknüpfung der Zielvorgaben an variable Vergütungselemente findet bei privatrechtlichen Unternehmen signifikant häufiger statt.

Implikationen für die Praxis

Insgesamt sind die Ergebnisse relativ ermutigend: Trotz der Verabschiedung von Corporate Governance-Kodizes be-

steht noch deutliches Verbesserungspotenzial in der Gremienarbeit. Besonders die Ratsfraktionen müssen bei der Auswahl der Mandatsträger viel mehr als bisher auf die fachliche Expertise und die tatsächliche Branchenkenntnis der Kandidatinnen und Kandidaten achten. Auf Basis der Ergebnisse müssen kommunale Beteiligungsmanager die Mandatsträgerbetreuung nicht als Pflichtübung, sondern als wesentliche Kernaufgabe interpretieren. Flächendeckende Schulungen sollten regelmäßig angeboten werden, damit die Aufsichtsräte ihren vielfältigen Anforderungen gerecht werden. Hier ist insbesondere auf die Qualität der Schulungen zu achten, neben den juristischen sollten auch betriebswirtschaftliche Aspekte stärker in den Mittelpunkt rücken.

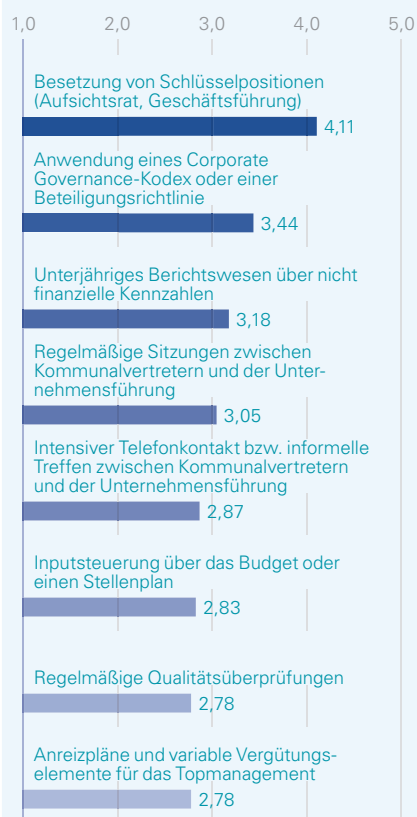
Darüber hinaus sollte die Gremienarbeit in den Aufsichtsräten regelmäßig evaluiert und strukturiert reflektiert werden. In den meisten Governance-Kodizes sind bereits Empfehlungen zur Effizienzprüfung verabschiedet worden. Es ist vorgesehen, Qualitätstools und Evaluationskriterien zu entwickeln. Aufgabe der Aufsichtsräte ist es, diese kontinuierliche Selbstreflexion aktiv zu betreiben und relevante Informationen aktiv einzufordern. Darüber hinaus ist es wichtig, ein klares, gemeinsames Rollenverständnis für den Aufsichtsrat zu erarbeiten, welches Aufsichtspflichten und strategische Priorisierung in Einklang bringt. Ist dies nicht der Fall, so entstehen Rollenkonflikte aufseiten der Geschäftsführungen und es kommt zu risikobehafteten Managemententscheidungen. Aufgabe der Geschäftsführung muss es daher sein, grundlegende Probleme offen anzusprechen und die wichtigsten Informationen bereitzustellen, um zu Entscheidungen zu finden, die gemeinsam getragen werden können. ▀

Tobias Krause

Tobias Krause arbeitet derzeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Universität Potsdam und hat im Mai 2015 seine Dissertation zum Thema „Erklärungsfaktoren für die Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen“ eingereicht.

Abbildung 3: Wie stark steuert der kommunale Träger über folgende Mechanismen?

n = 248–250; 1 = überhaupt nicht; 5 = sehr stark [Mittelwerte]



Quelle: eigene Darstellung

¹⁶ Vgl. Papenfuß, U./Friedländer, B. (2015): Mehrjährige Zielvereinbarungen mit Top-Managern öffentlicher Unternehmen. In: Verwaltung und Management 03/2015, S. 138–144

¹⁷ Vgl. Lasar, A./Buchholz, G./Hellenbrand, A. (2011): Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 1/2011, S. 227–249