

PeB-Studie 2019

Personaleinsatz und Organisationsmodelle
im öffentlichen Beteiligungsmanagement

Studie für Deloitte vom Lehrstuhl für Public Management &
Public Policy, Zeppelin Universität Friedrichshafen

Willkommen zur PeB-Studie 2019, in der wir über die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zu Personaleinsatz und Organisationsmodellen des öffentlichen Beteiligungsmanagements berichten.

Vorwort	04
Executive Summary	05
1. Motivation und Bedarf der Studie	06
2. Grundsachverhalte und Definitionen	08
3. Methodik der Vergleichsstudie	14
4. Empirische Befunde	18
5. Fazit und Ausblick	28
Endnoten	30
Literaturverzeichnis	32
Anhang	34
Endnoten des Anhangs	39
Autoren und Ansprechpartner	44

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Leserinnen und Leser,

das Teilnehmungsmanagement der öffentlichen Hand ist aus verschiedenen Gründen ein hochrelevantes Thema.

Diese Relevanz ergibt sich allein dadurch, dass ein Großteil des öffentlichen Vermögens über öffentliche Unternehmen gehalten wird, sowie eine Vielzahl an Beschäftigten im öffentlichen Dienst in eben diesen öffentlichen Unternehmen beschäftigt sind. Auch die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der öffentlichen Verschuldung in öffentlichen Unternehmen allokiert ist, unterstützt die hohe Relevanz des öffentlichen Teilnehmungsmanagements.

Angesichts dieser gesellschaftspolitischen, wie auch demokratietheoretischen Relevanz sehen wir auch verschiedene Herausforderungen für das Teilnehmungsmanagement der öffentlichen Hand:

- Aus unserer Sicht ist die Transformation der Teilnehmungsverwaltung hin zu einem effizienten und effektiven Teilnehmungsmanagement noch nicht abgeschlossen.
- Ein formales Regelwerk für das öffentliche Teilnehmungsmanagement, wie es etwa im Public Corporate Governance Kodex zu sehen ist, ist nicht in allen Gebietskörperschaften implementiert.
- Herausforderungen der Digitalisierung sind allenfalls erkannt, aber weitestgehend noch nicht in der Steuerungsarchitektur für öffentliche Unternehmen verarbeitet.

- Auch die Entwicklung der Personalstruktur in Qualität und Quantität wird zukünftig sowohl im Status quo wie auch beim weiteren Aufbau eines nachhaltigen Teilnehmungsmanagements der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung eine große Herausforderung sein.

Das Präsidium des Deutschen Städtetags hat bereits 2017 darauf hingewiesen, dass die Ausstattung des öffentlichen Teilnehmungsmanagements gerade in Bezug auf die strategische Teilnehmungssteuerung von öffentlichen Unternehmen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen ist.

Bisher liegen aber keine robusten Erkenntnisse über den Aufbau, die Struktur und die Ausstattung des öffentlichen Teilnehmungsmanagements vor.

Diese Einsicht hat Deloitte zum Anlass genommen, eine wissenschaftlich unabhängige Studie zum Personaleinsatz und zu Organisationsmodellen im öffentlichen Teilnehmungsmanagement durch den Lehrstuhl für Public Management & Public Policy der Zeppelin Universität Friedrichshafen unter der Leitung von Prof. Dr. Ulf Papenfuß durchführen zu lassen.

Wir freuen uns, mit dieser Publikation die Ergebnisse der empirischen Untersuchung vorstellen zu können.

Die Studie soll einen ersten fundierten Ansatz bereitstellen, um den Gebietskörperschaften eine Grundlage für die Diskussion an die Hand zu geben, inwiefern die vom Präsidium des Deutschen Städtetags konstatierte Notwendigkeit der „hinreichenden Ausstattung des Teilnehmungsmanagements mit den erforderlichen Ressourcen“ bereits adäquat umgesetzt ist.

Wir wünschen Ihnen eine spannende und interessante Lektüre und hoffen auf konstruktive Diskussionen.



Dr. Marc Hübscher
Partner Deloitte
Financial Advisory | Public Sector

Executive Summary

„Eine hinreichende Ausstattung des Beteiligungsmanagements mit den erforderlichen Ressourcen ist notwendig, um den Herausforderungen strategischer Beteiligungssteuerung gerecht werden zu können.“¹

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetags vom 12. September 2017

In Deutschland existieren etwa 16.000 ausgegliederte Organisationseinheiten der öffentlichen Hand. Diese übernehmen vielfach öffentliche Aufgaben und haben besondere Relevanz für die Daseinsvorsorge und das demokratische Gemeinwesen. Zudem arbeitet auf kommunaler Ebene in Deutschland fast die Hälfte der öffentlichen Beschäftigten in ausgegliederten Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung.² Dem öffentlichen Beteiligungsmanagement wird vor diesem Hintergrund besondere Bedeutung zugewiesen. Vielfach spiegelt sich diese gerade auf der kommunalen Ebene nach Rückmeldungen aus der Praxis allerdings nicht im personellen beziehungsweise organisationalen Ressourceneinsatz aufseiten der öffentlichen Gebietskörperschaften wider.

Vor diesem Hintergrund liefert die vorliegende Studie wissenschaftlich fundierte und neutrale Befunde hinsichtlich Personaleinsatz und Organisationsmodellen im öffentlichen Beteiligungsmanagement für die 15 größten deutschen Städte (gemessen an der Einwohnerzahl) und im zentralen Beteiligungsmanagement (regelmäßig in Finanzministerien) der 13 deutschen Flächenbundesländer und des Bundes.

Beim Personaleinsatz zeigen sich zwischen den Gebietskörperschaften Unterschiede

von erheblicher Bedeutung: Die aufgewendeten Personalkosten beziehungsweise Stellenanteile sind, insbesondere im Verhältnis zur Anzahl der methodisch identifizierten Unternehmen der Gebietskörperschaften, deren Arbeitnehmerzahl sowie ihrer aggregierten Bilanzsumme, zwischen den untersuchten Gebietskörperschaften und den föderalen Ebenen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Gemessen an der skizzierten Relevanz der Aufgaben des Beteiligungsmanagements ist der Personaleinsatz nach den Daten bei einigen Gebietskörperschaften im empirischen Vergleich mit anderen als gering einzustufen. Insbesondere auf kommunaler Ebene divergiert der Personaleinsatz erheblich: Die aufgewendete Summe der Personalkosten im zentralen Beteiligungsmanagement schwankt zwischen 250.000 und fast 4 Millionen EUR. Die Relationen zwischen Personaleinsatz im Beteiligungsmanagement und aggregierten Bilanzsummen des Beteiligungsportfolios divergieren zwischen 1 : 2.542 und 1 : 26.250. Auf einen Euro Personaleinsatz im Beteiligungsmanagement kommen also bis zu 26.250 EUR Bilanzsummenanteil in den methodisch identifizierten Unternehmen (arithmetisches Mittel 1 : 8.721). Die Relation „Anzahl Stellen Beteiligungsmanagement/Summe der Arbeitnehmerzahl aller methodisch identifizierten Unternehmen“ schwankt zwischen

1 : 106 und 1 : 2.646 (arithmetisches Mittel 1 : 737). Eine tabellarische Übersicht dieser Ergebnisse findet sich im Anhang 1.

Die explorativen Interviewaussagen indizieren teilweise eine Persistenz im Bereich des Personaleinsatzes, teilweise aber auch im Raum stehende Wachstumstendenzen. In keiner Gebietskörperschaft sind nach den Angaben aus der Praxis aktuell Stellenstreichungen oder grundlegende Veränderungen bei den Organisationsmodellen geplant, knapp die Hälfte plant einen Zuwachs bei den Planstellen. Das Beteiligungsmanagement kann vor dem Hintergrund der Anforderungen und der Interviewantworten als Zukunfts- und Wachstumsbereich verstanden werden - anders als in anderen vielfach von Personalabbau gekennzeichneten Verwaltungsbereichen.

An vielen Stellen wird in der öffentlichen Verwaltung ein Personalmangel beklagt. Mit Blick auf die Anforderungen, Auswirkungen und Rückmeldungen aus der Praxis scheint der Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement jedoch im Vergleich zu anderen Organisationsbereichen in einigen Gebietskörperschaften überproportional gering. Daneben sind in den letzten Jahren von einschlägiger Seite verstärkt Forderungen zur Änderung beziehungsweise Weiterentwicklung der Organisationsmodelle erhoben worden. Vorliegende deutschlandweite Vergleichsstudie soll für diese Diskussionen und erforderliche Weiterentwicklungen in der Praxis des öffentlichen Beteiligungsmanagements eine fundierte empirische Grundlage für die „richtigen weiterführenden Fragen“ auch im Kontext der Weiterentwicklung der Public Corporate Governance in Deutschland bieten.

1. Motivation und Bedarf der Studie

Dem öffentlichen Beteiligungsmanagement und der Public Corporate Governance (PCG) wird vor dem Hintergrund der großen Relevanz öffentlicher Unternehmen³ für die öffentliche Daseinsvorsorge und für die Implementation politischer Maßnahmen große Bedeutung zugewiesen.⁴

Weltweit repräsentieren öffentliche Unternehmen rund 20 Prozent des Aktienmarktkapitals.⁵ Sie erwirtschaften dabei rund 3,6 Billionen USD und etwa 10 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts.⁶ In Deutschland liegt die Anzahl von Unternehmen in öffentlicher Hand bei etwa 16.000, davon rund 88 Prozent auf kommunaler Ebene.

Besonders häufig sind öffentliche Unternehmen in den Bereichen Grundstücks- und Wohnungswesen (12 %), Energieversorgung (11 %), Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (je 11 %) sowie Gesundheitswesen (5 %) tätig.⁷ Eine hohe Anzahl von öffentlichen Unternehmen ist zudem in den Bereichen öffentlicher Personennahverkehr, Kultur und Sport, Krankenversorgung, Wirtschaftsförderung und Kreislaufwirtschaft vertreten.⁸

Nach dem Bericht des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 2015 erzielten ausgelagerte Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung insgesamt rund 547 Milliarden EUR Gesamterträge und gaben rund 528 Milliarden EUR für Aufwendungen aus.⁹

Der Auslagerungsgrad von Aufgaben aus der Kernverwaltung liegt auf kommunaler Ebene beim Personal im Durchschnitt bei fast 50 Prozent.^{10,11} Zudem liegen 54 Prozent der Sachinvestitionen und etwa 59 Prozent der Schulden der öffentlichen Hand in öffentlichen Unternehmen.¹²

Durch komplexe Beteiligungsportfolios mit einem Aufgabenspektrum von ganz erheblicher Breite werden die Notwendigkeit eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagements und die weiter wachsenden Anforderungen eindeutig belegt.

Mit 67 Prozent sind privatrechtliche Rechtsformen vorherrschend, insbesondere die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) (59 %). Öffentliche Rechtsformen wie Eigenbetriebe (22 %) und Zweckverbände (7 %) sind vergleichsweise geringer repräsentiert (Sonstige: 4 %).

Vor diesem Hintergrund und der besonderen Bedeutung der öffentlichen Unternehmen für die öffentliche Daseinsvorsorge ist deren Steuerung und Überwachung ein übergreifend demokratierelevantes Thema. Ein leistungsfähiges öffentliches Beteiligungsmanagement ist zur Erreichung der Ziele der politisch-demokratischen Steuerung sowie einer verantwortungsvollen Ausgestaltung der PCG erforderlich und nützlich.

Ferner sehen gesetzliche Regelungen die Einrichtung eines öffentlichen Beteiligungsmanagements explizit vor.¹³ In der einschlägigen Literatur wird in diesem Kontext auch gefordert, die öffentliche Wirtschaft stärker in die Staats- und Verwaltungsmodernisierung einzubeziehen. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung zum Beispiel besitzen ein smartes und zukunftsfähiges öffentli-

ches Beteiligungsmanagement und eine integrierte Gesamtsteuerung für Städte besondere Relevanz, um öffentliche Leistungen in den Gebietskörperschaften qualitätsgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig anbieten zu können. Im Informationszeitalter sind eine „intelligente Vernetzung“¹⁴ und eine integrierte Gesamtsteuerung mit dem Beteiligungsmanagement als wesentlichem Netzwerkakteur *conditio sine qua non* für Smart-City-Konzepte.

Die Ausstattung des Beteiligungsmanagements mit qualifiziertem und motiviertem Personal ist ein Schlüsselfaktor für die Steuerungskapazität.

Das Beteiligungsmanagement hat vielfach eine tragende Funktion bei der Vorbereitung der politischen Steuerungsmaßnahmen, bei der Entscheidungsvorbereitung und -beratung von Gremien und der anschließenden Maßnahmenimplementierung sowie der Evaluation beziehungsweise Terminierung politischer Steuerungsmaßnahmen.

Die rechtlichen Anforderungen und das faktische Aufgabenvolumen im Bereich der Public Corporate Governance hat in der Vergangenheit wie in der Privatwirtschaft stark zugenommen. Dies wird allerdings häufig unzureichend in der personalen und organisationalen Ausstattung widerspiegelt. An vielen Stellen wird in der öffentlichen Verwaltung ein Personalmangel beklagt. Mit Blick auf die Anforderungen, Auswirkungen und Angaben aus der Praxis scheint der Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement jedoch im Vergleich zu anderen Organisationsbereichen in einigen Gebietskörperschaften überproportional gering. Daneben sind in den letzten Jahren von einschlägiger Seite verstärkt Forderungen zur Änderung der Organisationsmodelle erhoben worden.

Exemplarisch wird die Notwendigkeit eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagements durch den aktuellen Bericht zur überörtlichen Kommunalprüfung des Thüringer Rechnungshofs unterstrichen, der ein unzureichendes bis fehlendes kommunales Beteiligungsmanagement sowie Verstöße gegen die Kommunalordnung im Rahmen des Eingehens von Beteiligungen kritisiert.¹⁵

In diesem Gesamtkontext wurde aus der Beteiligungsmanagementpraxis verstärkt der Bedarf betont, eine aktuelle deutschlandweite Vergleichsstudie zu Personaleinsatz und Organisationsmodellen durchzuführen. Die Studie kann einen fundierten Ansatz für die erforderliche Diskussion liefern, inwiefern die vom Präsidium des Deutschen Städtetages konstatierte Notwendigkeit¹⁶ der „hinreichenden Ausstattung des Beteiligungsmanagements mit den erforderlichen Ressourcen“¹⁷ schon adäquat Berücksichtigung findet. Vor die-

sem Hintergrund sind aktuelle empirische Daten mit Blick auf die Entwicklung in den letzten Jahren erforderlich. Im Zuge der andauernden Diskurse und Reformen ist es sowohl in wissenschaftlicher als auch in praxisorientierter Perspektive erkenntnisreich beziehungsweise gestaltungsrelevant, welche Organisationsmodelle in den Gebietskörperschaften identifiziert werden können. Schließlich ist für Einschätzungen zu Steuerungsmöglichkeiten eine fundierte deutschlandweite Gegenüberstellung von Belang, wie viel Personal im Beteiligungsmanagement absolut und in Relation zur Anzahl der jeweiligen unmittelbaren und mittelbaren Unternehmen tätig ist.

Ziel dieser Studie ist es, empirisch zu analysieren, welcher Personaleinsatz und welche Organisationsmodelle im öffentlichen Beteiligungsmanagement in Deutschland nach den Diskussionen und Entwicklungen aus den letzten Jahren vorzufinden sind.

Dabei werden Muster, Auffälligkeiten und Unterschiede hinsichtlich des Status quo zu Personalstellen, Hierarchieebenen/Dotierungen, Ausbildungshintergründen und Organisationsmodellen analysiert.

Dies soll mit der „Betroffenensicht gespiegelt werden“, d.h., es wird untersucht, welche Personalausstattung aus Sicht des Beteiligungsmanagements als begründet eingestuft wird, zum Beispiel mit Blick auf die örtlichen Aufgaben und im Vergleich zu anderen Organisationsbereichen. Auch wird erfragt, wie das Organisationsmodell mit seinen Strukturen eingeschätzt wird und ob hier für die nächste Zeit Reformen geplant sind oder nicht.

Über den verdichteten Vergleich in der Studie sollen fundierte Diskussionen im Handlungsfeld gefördert und Anknüpfungspunkte für Weiterentwicklungen für Verwaltung, Politik, öffentliche Finanzkontrolle und Beratung aufgezeigt werden.

Nachfolgend werden im Kapitel „Grundsachverhalte und Definitionen“ die wesentlichen Grundlagen dieser Publikation zum öffentlichen Beteiligungsmanagement erläutert. Das Kapitel „Methodik der Vergleichsstudie“ beschreibt die methodischen Grundlagen und das Konzept der Untersuchung. Das Kapitel „Empirische Befunde der Vergleichsstudie“ stellt die Ergebnisse der Untersuchung zu Organisationsmodellen und Personaleinsatz sowie die explorativen Resultate zur Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Beteiligungsmanagement in ausführlicher Form dar. Das abschließende Kapitel „Fazit und Ausblick“ diskutiert Implikationen für die Praxis und für weiteren Forschungs- und Entwicklungsbedarf. Eine tabellarische Übersicht der Ergebnisse zum Personaleinsatz findet sich im Anhang.

Ein besonderer Dank gilt allen Gebietskörperschaften sowie deren Verantwortlichen, die die Studie unterstützt haben, zum Beispiel durch die Zusendung von Informationen oder die Teilnahme an den Interviews. Weiterhin danken wir allen Akteuren, die uns mit ihren konstruktiven und wertvollen Ratschlägen im Rahmen des Erstellungsprozesses tatkräftig unterstützt haben.

Über den verdichteten Vergleich dieser Studie wird ein erster Ansatz für fundierte Diskussionen über dieses Handlungsfeld gefördert. Die nachfolgend beschriebenen empirischen Befunde sollen als Diskussionseinladung für die „richtigen, weiterführenden Fragen“ im Kontext der Weiterentwicklung der Public Corporate Governance in Deutschland dienen.

2. Grundsachverhalte und Definitionen

Allgemein

Nachfolgend wird eine kurze Definition der Begriffe PCG und öffentliches Beteiligungsmanagement gegeben. In der Literatur stehen im Rahmen der Diskussion um Personaleinsatz und Organisationsmodelle für das Beteiligungsmanagement drei zentrale Themenkreise im Fokus. Diese werden in den nachfolgenden Kapiteln wie folgt abgebildet:

- Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Einrichtung eines öffentlichen Beteiligungsmanagements (siehe Abschnitt „Formale Anforderungen zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements“)
- Personelle Ausstattung des Beteiligungsmanagements (siehe Abschnitt „Organisationsmodelle des öffentlichen Beteiligungsmanagements“)
- Fragen zur hierarchischen Anordnung des Beteiligungsmanagements in der Verwaltung beziehungsweise die Organisation des öffentlichen Beteiligungsmanagements in dezentralen, dualen Modellen (siehe Abschnitt „Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement“)

Public Corporate Governance (PCG) befasst sich mit dem Ordnungsrahmen und der praktizierten Steuerung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung.

In Verbindung der spezifischen Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen mit diesem Begriffsverständnis lässt sich PCG als rechtlicher und faktischer Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung definieren.¹⁸ Ebenso schließt PCG die Umsetzung beziehungsweise die praktizierte Steuerung, Leitung und Aufsicht sowie die Verhaltensweisen von Akteuren ein. Grob vereinfacht befasst sich PCG mit „Spielregeln guter Organisationsführung“ und der „praktizierten Spielweise“ für Organisationen der öffentlichen Hand.

PCG betrachtet sowohl die (externe) Steuerung und Überwachung von selbstständigen Organisationen durch die politischen Organe einer Gebietskörperschaft sowie die Verwaltung als auch die Leitung in den selbstständigen Organisationen. PCG befasst sich mit der Ausgestaltung und Umsetzung aller hiervon berührten Elemente des Steuerungssystems einer Gebietskörperschaft und somit erhebliche Maße auch mit der Kernverwaltung (zum Beispiel Abteilung/Referat Beteiligungsmanagement) und den jeweiligen politischen Organen (zum Beispiel Stadtrat, Landtag etc.). Diese Kombination von Außen- und Innenperspektive ist eine wesentliche Besonderheit und unterstreicht den interdisziplinären Charakter von PCG.

PCG beschränkt sich entsprechend der Definition nicht auf bestimmte Rechtsformen, sondern bezieht alle selbstständigen Organisationen der öffentlichen Hand ein. Die Bezeichnung „Corporate“ spezifiziert im Feld Public Management und Public Governance lediglich den Fokus auf Organisationen der öffentlichen Hand mit selbständiger Wirtschaftsführung. Ein Kriterium für die wirtschaftliche Selbstständigkeit kann zum Beispiel ein eigener Jahresabschluss oder eine gesonderte Anlage des Budgets/Haushalts der Organisation im Haushaltsplan der Gebietskörperschaft sein. Die betrachteten Organisationen können finanziell Gewinn bringend oder defizitär sein sowie im Wettbewerb stehen oder in einem nicht-marktlichen Umfeld tätig sein.¹⁹

Mit den Begriffen „Beteiligungssteuerung“ und „Beteiligungsmanagement“ besitzt PCG sehr große Schnittmengen. Die Bezeichnungen werden teilweise auch synonym verwendet. PCG kann als der rechtliche und regulative Ordnungsrahmen verstanden werden, innerhalb dessen sich Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement bewegen. Die Definition von PCG schließt beide Themen ein.²⁰

Beteiligungsmanagement wird vielfach als Oberbegriff für inhaltliche Aufgaben wie zum Beispiel das strategische und operative Beteiligungscontrolling, Beteiligungsverwaltung und Mandatsträgerbetreuung verwendet. Es lassen sich mit Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung drei Aufgabenfelder klassifizieren.

Ein wirksames Beteiligungsmanagement hat die Aufgabe, Informationen nicht nur zu sammeln und verwalten, sondern auch eine institutionell abgesicherte Unterstützung für die, von der Gebietskörperschaft in die Aufsichtsräte entsendeten, Vertreter/-innen anzubieten. Nach einschlägigen Schilderungen in der Literatur ist das Beteiligungsmanagement häufiger zwar auf dem Papier etabliert, aber in der Praxis teilweise nicht hinreichend ausgeprägt. Dabei kommt der Organisationseinheit

Beteiligungsmanagement eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der entsandten Vertreter/innen in die Aufsichtsräte zu.²²

Ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) ist eine Zusammenstellung von bewährten Grundsätzen für die verantwortungsvolle Leitung und Überwachung von öffentlichen Unternehmen. Er veranschaulicht zentrale gesetzliche Anforderungen und enthält national sowie international anerkannte Grundsätze verantwortungsvoller Unternehmensleitung und -überwachung. Ein PCGK besitzt keine Gesetzesqualität, sondern ist verwaltungsrechtlich eine Richtlinie. Prägend für die Konzeption eines PCGK ist der Mechanismus des „comply or explain“.

Ein PCGK formuliert die Grundsätze verantwortungsvoller Unternehmensführung in Form von Empfehlungen und Anregungen. Die Unternehmen können hiervon abweichen, sind aber gemäß Kodex verpflichtet, dies jährlich in sogenannten Entsprechenserklärungen offenzulegen (zum Beispiel in einem Public-Corporate-Governance-Bericht oder als Anlage zum Jahresabschluss).²³

Mit Beteiligungssteuerung werden vielfach die Aufgabe und Tätigkeiten des politisch zuständigen Organs und der Verwaltungsspitze bezeichnet.²¹ Bestandteile der Beteiligungssteuerung sind u.a. die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion wie zum Beispiel organisationspolitische Überlegungen und Entwicklung strategischer Ziele. Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Beteiligungssteuerung durch Entscheidungsvorbereitung und -kontrolle.

Formale Anforderungen zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements

Präzisere beziehungsweise explizite gesetzliche Vorgaben zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements finden sich im Vergleich der Bundesländer beziehungsweise Stadtstaaten zum Beispiel in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Hier normiert das Gesetz Organisationseinheiten, Aufgaben und Rechte des öffentlichen Beteiligungsmanagements in konkreter Form. Inhaltlich gehen die auf gesetzlicher Ebene formulierten Anforderungen sehr weit auseinander.

Aufgrund der Anzahl der Unternehmen, ihrer Bedeutung für die Daseinsvorsorge und der von ihnen verwendeten öffentlichen Finanzmittel sprechen indes sehr viele Gründe für klare gesetzliche Regelungen in allen Bundesländern.²⁴ In den Gemeindeordnungen beziehungsweise Kommunalverfassungen werden diese Aspekte nur selten behandelt. Ein Beispiel für eine ausführlichere gesetzliche Regelung ist § 109a Gemeindeordnung Schleswig-Holstein:²⁵

- „Die Gemeinde hat ihre wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen wirksam zu steuern und zu kontrollieren, um sicherzustellen, dass der öffentliche Zweck erfüllt und die strategischen Ziele erreicht werden. Sie wird dabei durch die für die Beteiligungsverwaltung zuständige Beschäftigte oder durch den für die Beteiligungsverwaltung zuständigen Beschäftigten (Beteiligungsverwaltung) unterstützt.
- Die Beteiligungsverwaltung darf sich, soweit andere Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, jederzeit über Angelegenheiten der wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen informieren, an deren Sitzungen teilnehmen und Unterlagen einsehen.

- Die Beteiligungsverwaltung soll insbesondere
 - den Bericht nach § 45c Satz 4 [Anm.: Beteiligungsbericht] vorbereiten,
 - die Gemeindevertretung und ihre Ausschüsse informieren, beraten und deren Sitzungen fachlich vorbereiten,
 - Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde in den Organen der wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen informieren, beraten und Angebote für deren Qualifizierung und Weiterbildung im Rahmen des aus dieser Tätigkeit resultierenden Bedarfs in betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Fragen vorhalten und
 - ein strategisches Beteiligungscontrolling und Risikomanagement einrichten.“

Eine vergleichbare Regelung mit derart konkreten Angaben hinsichtlich Verpflichtung zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements und Beschreibung der Mindestanforderungen an dieses findet sich u.a. noch in § 75a der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern,²⁶ § 130 der Kommunalverfassung Sachsen-Anhalt²⁷ und § 98 der Brandenburgischen Kommunalverfassung.^{28, 29}

In PCGKs finden sich teilweise ähnlich konkrete Regelungen oder noch detailliertere Angaben zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements sowie seines Aufgabenumfangs. Bei den einzelnen PCGK-Regelungen zeigt sich ein unterschiedlicher Detailgrad der Beteiligungsmanagementorganisation, der Aufgabenbeschreibung und der Zuständigkeiten. Ein Beispiel für eine detailliertere Regelung ist der PCGK der Landeshauptstadt Schwerin (1.1.2):

„Zu den Aufgaben und Zuständigkeiten des Beteiligungsmanagements gehören schwerpunktmäßig: [...] Entwicklung und

Realisierung von Konzeptionen und Zielstellungen zur kommunalen Beteiligungsstrategie. [...] Analyse der Wirtschaftspläne und die Abstimmung der Wirtschaftspläne mit dem Gesellschafter oder der Gesellschafterin [...] Erarbeitung, die Prüfung und der Vorschlag von Gesellschaftsverträgen, Satzungen und Geschäftsordnungen. [...] [D]ie haushaltmäßige Abwicklung in Bezug auf die Beteiligungen [...] Führen von Beteiligungsakten [...] Führen von Beteiligungsübersichten sowie der Anstellungsverträge der Geschäftsführung. [...] Empfehlung von Prüfungsschwerpunkten bzw. ergänzenden Prüfungsinhalten an den Aufsichtsrat im Rahmen der Erteilung des Prüfungsauftrages an den Abschlussprüfer oder die Abschlussprüferin. [...] Erstellung von Stellungnahmen zu den Aufsichtsratsunterlagen. [...] Erteilung von Gutachter- oder Prüfungsaufträgen in Beteiligungsfragen. [...] Koordination und Überwachung der [...] Rechte und Pflichten für die Gesellschafterin [...]. [...] Mitzeichnen sämtlicher Vorlagen der Ämter der Stadtverwaltung, [...]“³⁰

Eine tabellarische Übersicht zu den PCGK-Regelungen zur Kurzerläuterung von Beteiligungsmanagementorganisation, Zuständigkeiten und Eigentümer-/Gewährleisterfunktion findet sich in nebenstehender Tabelle 1.

Tab. 1 – Exemplarische Übersicht zu PCGK-Regelungen zur Kurzerläuterung von Beteiligungsmanagementorganisation, Zuständigkeiten und Eigentümer-/Gewährleisterfunktion

Frankfurt am Main (2.2): Das Beteiligungsmanagement als gesamtstädtische Aufgabe basiert auf einer funktionalen Betrachtungsweise und nutzt u.a. das (operative und strategische) Beteiligungscontrolling als Steuerungsinstrument [...]. Als operative Einheit bereitet in der Regel das Beteiligungsmanagement die Entscheidungen des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung vor. Nach der gültigen Organisationsstruktur ist der/die Beteiligungsdezernent/in für das Beteiligungsmanagement als zentrale Verwaltungseinheit für die Steuerung städtischer Beteiligungen zuständig.

Leipzig (5.1, 5.2): Dem Oberbürgermeister der Stadt Leipzig obliegt die strategische Steuerung der Beteiligungsunternehmen, insbesondere auf der Grundlage von Ratsbeschlüssen. Dabei bedient er sich eines Beteiligungsmanagements. [...] Das Beteiligungsmanagement wird u.a. von der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH (bbvl) wahrgenommen. Dies geschieht auf Basis eines vom Stadtrat beschlossenen Rahmenvertrages [...].

Magdeburg (3.5): Die im Dezernat Finanzen und Vermögen angesiedelte Stabsstelle Beteiligungsverwaltung und -controlling gewährleistet gemäß § 130 Abs. 4 KVG LSA als fachlich geeignete Stelle das Beteiligungsmanagement.

Potsdam (Präambel): Eine federführende Rolle bei der Implementierung und der Umsetzungskontrolle nimmt der Bereich Beteiligungsmanagement der Landeshauptstadt Potsdam ein. Er dient zudem den Beteiligten als Ansprechpartner und trägt dafür Sorge, dass aktuelle Entwicklungen bei Bedarf eingearbeitet werden.

Schleswig-Holstein (2.1): Die Steuerung von Unternehmen, an denen das Land Schleswig-Holstein beteiligt ist, ist Angelegenheit der Landesregierung. Die Landesregierung hat hierfür eine zentrale Beteiligungsverwaltung im Finanzministerium geschaffen, die die Gesellschafterrechte insbesondere in den Gesellschafterversammlungen wahrnimmt.

Schwerin (1.1.2): Zu den Aufgaben und Zuständigkeiten des Beteiligungsmanagements gehören schwerpunktmäßig: [...] Entwicklung und Realisierung von Konzeptionen und Zielstellungen zur kommunalen Beteiligungsstrategie. [...] Analyse der Wirtschaftspläne und die Abstimmung der Wirtschaftspläne mit dem Gesellschafter oder der Gesellschafterin [...] Erarbeitung, die Prüfung und der Vorschlag von Gesellschaftsverträgen, Satzungen und Geschäftsordnungen. [...] [D]ie haushaltsmäßige Abwicklung in Bezug auf die Beteiligungen [...] Führen von Beteiligungsakten [...] Führen von Beteiligungsübersichten sowie der Anstellungsverträge der Geschäftsführung. [...] Empfehlung von Prüfungsschwerpunkten bzw. ergänzenden Prüfungsinhalten an den Aufsichtsrat im Rahmen der Erteilung des Prüfungsauftrages an den Abschlussprüfer oder die Abschlussprüferin. [...] Erstellung von Stellungnahmen zu den Aufsichtsratsunterlagen. [...] Erteilung von Gutachter- oder Prüfungsaufträgen in Beteiligungsfragen. [...] Koordination und Überwachung der [...] Rechte und Pflichten für die Gesellschafterin [...]. [...] Mitzeichnen sämtlicher Vorlagen der Ämter der Stadtverwaltung, [...].

Stuttgart (1.2.2, 1.2.3): Gemäß § 42 GemO vertritt der Oberbürgermeister die Stadt. Vertreter der Stadt in der Gesellschafterversammlung der Beteiligungsunternehmen ist der für die Beteiligungsverwaltung zuständige Beigeordnete. [...] [...] Die Beteiligungsverwaltung ist für alle Fragen der städtischen Beteiligungsunternehmen zuständig und wird verwaltungsintern durch die Stadtkämmerei wahrgenommen. Sie wird dabei durch die fachlich zuständigen Ämter der Verwaltung unterstützt.

Wiesbaden (3.2.4): Die Beteiligungsverwaltung der Landeshauptstadt Wiesbaden nimmt die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wahr. Sie unterstützt die Entscheidungsträger (Gesellschafterin, Fachdezernate und Mandatsträger) durch ihre Arbeit, indem sie im vertrauensvollen Zusammenwirken mit den Unternehmensführungen und den zuständigen Fachdezernaten und Ämtern Entscheidungen vorbereitet. Der Begriff „Beteiligungsmanagement“ umfasst die Funktionen der Mandatsträgerbetreuung, der eigentlichen Beteiligungsverwaltung und des Beteiligungscontrollings.

Organisationsmodelle des öffentlichen Beteiligungsmanagements

Mit Blick auf die strategische Bedeutung der Beteiligungen, ganzheitliche fachressortübergreifende Steuerungspotenziale, Durchsetzungsmöglichkeiten und Signalwirkung wird häufig gefordert, das Beteiligungsmanagement organisatorisch nahe beziehungsweise unmittelbar an die Verwaltungsspitze anzubinden.³¹

Die Literatur diskutiert daneben u.a. ein dezentrales, duales Modell für das Beteiligungsmanagement.³² Diesem zufolge hat die öffentliche Hand dafür Sorge zu tragen, dass die politisch definierte öffentliche Leistung zuverlässig erbracht wird. Als Eigentümerin eines Unternehmens hat die öffentliche Hand zu gewährleisten, dass dieses seinen Auftrag im öffentlichen Interesse erfüllt und die eigene Substanz erhält, um die eigene Leistungsfähigkeit und folglich die Daseinsvorsorge sicherzustellen.³³

Aus diesem Grund soll beispielsweise im Finanzressort eine einheitliche Strategie bezüglich der Beteiligungen entwickelt und die Gesellschafterrechte der öffentlichen Hand wahrgenommen werden, während das jeweils zuständige Fachressort mit der fachlichen Sicherstellung der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe beauftragt ist.³⁴

In eine ähnliche Richtung zielen Vorschläge, das Beteiligungsmanagement über eine sog. „Matrixorganisation“ zu organisieren, die verschiedene Steuerungsaspekte vereint: Das strategische Beteiligungscontrolling wird von einer zentralen Stelle beziehungsweise Organisationseinheit wahrgenommen, die bei der Verwaltungslösung angesiedelt ist. Das operative Beteiligungscontrolling hingegen wird, je nach seiner Funktion, an verschiedenen Stellen installiert. Hat es die Funktion eines tendenziell betriebswirtschaftlichen beziehungsweise finanzwirtschaftlichen Controllings, kann es im Finanzbereich eingerichtet werden. Ist die Funktion tendenziell auf das Controlling der Leistungserbringung ausgerichtet, kann eine Einrichtung dezentral in den – für die Gewährleistung der Leistungserbringung zuständigen – Fachbereichen erfolgen.³⁵

Zu unterscheiden sind zudem eine interne Einrichtung des Beteiligungsmanagements innerhalb der Verwaltungsstrukturen (Verwaltungslösung) und eine externe Variante. Daneben ist eine Entscheidung zu treffen, ob das Beteiligungsmanagement zentral ausschließlich über eine Organisationseinheit oder dezentral/zentral organisiert werden soll.

Ein dezentrales/zentrales Beteiligungsmanagement lässt sich wie folgt definieren: Den Fachbereichen/Dezernaten sind jeweils Unternehmen/Beteiligungen zugeordnet (a), die Fachbereiche sind nicht nur Informationsarbeiter/fachlicher Ansprechpartner (b), sondern besitzen Steuerungskompetenzen (c) und treten direkt mit den Unternehmen/Beteiligungen in Kontakt (d).

Daneben gibt es bei der dezentralen/zentralen Variante ein zentrales Element – zum Beispiel an der Verwaltungsspitze oder als Teil der Kämmerei/des Finanzbereichs –, das das Beteiligungsmanagement fachbereichsübergreifend koordiniert. Bei Vorliegen aller Definitionselemente wurde das Organisationsmodell einer Kommune als dezentral/zentral eingestuft. Im Rahmen der erfüllten Definitionskriterien für das Modell kann der Dezentralisierungsgrad unterschiedlich intensiv ausgeprägt sein.³⁶

Wie skizziert sind bisher empirische, flächendeckende Untersuchungen zu Organisationsmodellen sowie Personaleinsatz in der Praxis nicht vorhanden. Eine Betrachtung von Literatur und Praxis zeigt, dass im Wesentlichen die nachfolgend dargestellten Optionen für die Organisationsmodellentscheidung bestehen (s. Tab. 2):³⁷

Tab. 2 – Übersicht Organisationsmodelle Beteiligungsmanagement

Interne Organisationsmodelle	Externe Organisationsmodelle
<ul style="list-style-type: none"> • Stabsstelle auf höchster Leitungsebene • Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene • Teil der Kämmerei/des Finanzbereichs • Einbindung in Gesamtcontrolling 	<ul style="list-style-type: none"> • Externe(r) Gesellschaft/Betrieb • Holdingmanagementgesellschaft
Dezentral/Zentrales Beteiligungsmanagementmodell	

Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement

Zusätzlich zur Diskussion um die Organisationsmodelle wird eine adäquate personelle Besetzung in der Literatur als zwingend notwendig erachtet.³⁸ Eine ausreichende Verwaltungskapazität wird prinzipiell als eine zentrale Voraussetzung zur effektiven Entscheidungsvorbereitung und Steuerung öffentlicher Unternehmen angesehen.

In der Literatur zum Personalmanagement wird in diesem Kontext konzeptionell vom ressourcenorientierten Ansatz gesprochen.³⁹ Demnach hängen die Kapazität und die Wettbewerbsvorteile einer Organisationseinheit wesentlich von der Zurverfügungstellung spezifischer Ressourcen ab, unter anderem von organisationalen (Strukturen, Prozesse etc.) und personellen Ressourcen (Personal mit Kompetenzen, Qualifikationen, Wissen, Einstellungen, Motivation etc.).

Die Relevanz der Ressourcen einer Organisationseinheit wird nach diesem Ansatz anhand der Dimensionen Handelbarkeit/ Erwerbbarkeit (Möglichkeit ihres externen Transfers über den Markt) und Spezifität (Zuführbarkeit zu unterschiedlichen Verwendungszwecken) beurteilt. Organisationale und personelle Ressourcen sind nach diesem Ansatz als gering handelbar zu qualifizieren (schwierig über den Markt zu erwerben), gleichzeitig auch gering in der Spezifität (vielseitig) charakterisiert. Technologische (zum Beispiel Patente, Lizenzen)

oder physische Ressourcen (zum Beispiel Gebäude, Maschinen) sind hingegen leicht marktlich transferierbar und hoch spezifisch im Einsatzbereich. Für die organisatorische Umsetzung der dargelegten Ziele und Aufgabenbereiche eines öffentlichen Beteiligungsmanagements bzw. für dessen Kapazität spielen folglich organisationale und personelle Ressourcen auch theoriegeleitet eine zentrale Rolle.

Eine Einordnung der technologischen sowie physischen beziehungsweise finanziellen Ressourcen ist für die Kapazität und Arbeitsfähigkeit des öffentlichen Beteiligungsmanagements in Relation zu den organisatorischen und personellen Ressourcen bei vergleichender Betrachtung weniger wichtig und nicht Gegenstand dieser Studie.

3. Methodik der Vergleichsstudie

Vorbemerkung

Vorliegende Studie untersucht Personaleinsatz und Organisationsmodelle im öffentlichen Beteiligungsmanagement der 15 größten Städte Deutschlands (nach Einwohnerzahl) inklusive der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Des Weiteren befinden sich alle 13 Flächenbundesländer und der Bund im Untersuchungssample. Für dieses wurde eine Vollerhebung in drei Schritten durchgeführt:

- Zunächst wurden die Beteiligungsportfolios der untersuchten Gebietskörperschaften analysiert (siehe Abschnitt „Portfolioanalyse der untersuchten Gebietskörperschaften“).
- Im zweiten Schritt wurde eine Dokumentenanalyse und -abfrage durchgeführt (siehe Abschnitt „Dokumentenanalyse bei den untersuchten Gebietskörperschaften“). Diese umfasste öffentlich und nicht-öffentlich verfügbare Dokumente, die auf Anfrage zugesendet wurden (u.a. Haushalts-/Stellenpläne, Organigramme, Detaildarstellungen zu den Planstellen und Antworten der für das Beteiligungsmanagement zuständigen Organisationseinheiten).
- Schließlich wurden die benötigten Informationen mittels Telefoninterviews (siehe Abschnitt „Interviewanalyse zu Beteiligungsmanagement der untersuchten Gebietskörperschaften“) bei Personalkräften aus den untersuchten Gebietskörperschaften erfragt, die im Beteiligungsmanagement in verantwortlicher Position tätig sind.

Die Daten aus den drei Erhebungsschritten wurden zu einer Basis für die Auswertung zusammengefasst beziehungsweise konsolidiert (siehe Abschnitt „Datenbasis und Relationskennzahlen als Analysegrundlage“).

Portfolioanalyse der untersuchten Gebietskörperschaften

Die Studie orientiert sich an einschlägigen Definitionen und untersucht öffentliche Unternehmen, die unmittelbar und mittelbar maßgeblich durch die öffentliche Hand beeinflusst werden (Beteiligungsanteil der öffentlichen Hand von mindestens 50 %).⁴⁰ In einem ersten Schritt wurden die Beteiligungsberichte⁴¹ auf den Internetseiten der Gebietskörperschaften erhoben und bezüglich der Angaben zu öffentlichen Unternehmen analysiert.

Über diesen Weg wurden in den Beteiligungsberichten und den weiteren zuvor beschriebenen Informationsquellen unmittelbare (1. Grades) und mittelbare Beteiligungen (2./3. Grades) mit maßgeblichem Einfluss identifiziert, an denen eine Gebietskörperschaft mehrheitlich (mindestens 50 %) beteiligt ist. Die Beteiligungsquote bei mittelbaren Beteiligungen wurde stets in adäquater Weise unter Berücksichtigung direkter und indirekter Anteile von Mutter-, Tochter- oder Enkelgesellschaften berechnet.⁴² In einigen Kommunen und Bundesländern wird das Beteiligungsmanagement von einem Referat oder einer ähnlichen Organisationseinheit in der Verwaltung wahrgenommen, in anderen ist diese Aufgabe auf eine Beteiligungsmanagementgesellschaft ausgegliedert. In einigen Kommunen und Bundesländern hält die Gebietskörperschaft direkt die Anteile aller großen Beteiligungen, in anderen durch eine Beteiligungsmanagementgesellschaft. Für eine Vergleichbarkeit der Strukturen wurden Unternehmen ebenfalls als „unmittelbar“ eingestuft, sofern sie direkte Tochtergesellschaften einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsmanagementgesellschaft sind, die zu 100 Prozent im Besitz der Gebietskörperschaft ist.

Mit diesem Ansatz wird aus wissenschaftlicher Sicht die bestmögliche Vergleichbarkeit gewährleistet, unabhängig von unterschiedlichen Ansätzen in der Organisation des Beteiligungsmanagements oder Nennungen von zum Beispiel Kennzahlen in Beteiligungsberichten, die teilweise nur unmittelbare, teilweise auch Minderheitsbeteiligungen oder Ähnliches beinhalten könnten. Vereinzelt können bei den methodisch so identifizierten Unternehmen der untersuchten Gebietskörperschaften keine öffentlich verfügbaren Angaben, zum Beispiel zur Zahl der Arbeitnehmer/innen, vorliegen. Dies berührt allerdings nicht die strukturelle Aussagekraft der Daten und das Ziel der Studie, Aussagen zum Personaleinsatz auch im Verhältnis zum Beteiligungsportfolio zu treffen.

Unternehmen, die sich in Liquidation beziehungsweise Abwicklung oder in Gründung befinden, und solche, die ihre operative Tätigkeit eingestellt haben (sogenannte Mantelgesellschaften), wurden nicht berücksichtigt. Ebenfalls unberücksichtigt sind Unternehmen in ausländischer Rechtsform.⁴³

Dokumentenanalyse bei den untersuchten Gebietskörperschaften

Im Rahmen der Dokumentenanalyse⁴⁴ wurden die in den Gebietskörperschaften zuständigen Führungsverantwortlichen für das Beteiligungsmanagement mit der Bitte zur Übersendung folgender Dokumente angeschrieben:

- Stellenplan der gesamten städtischen Verwaltung
- Stellenplan des Beteiligungsmanagements
- Informationen zur aktuellen Besetzung
- Organisationsplan der ganzen städtischen Verwaltung
- Organisationsplan des Beteiligungsmanagements (inkl. Beschreibung des Organisationsmodells und der Aufgabenverteilung, falls vorhanden)
- Gesamtzahl an Stellen (in Vollzeitäquivalenten), falls vorhanden
- Stellendotierungen beziehungsweise -bewertungen der Haushaltsabteilung, des Beteiligungsmanagements sowie der gesamten Kommune

Für die Länder und den Bund wurde die Übersendung folgender Dokumente erbeten:

- Stellenplan des gesamten Finanzministeriums
- Stellenplan des zentralen Beteiligungsmanagements
- Informationen zur aktuellen Besetzung
- Organisationsplan des Finanzministeriums
- Organisationsplan des zentralen Beteiligungsmanagements (inkl. Beschreibung des Organisationsmodells und der Aufgabenverteilung, falls vorhanden)
- Gesamtzahl an Stellen (in Vollzeitäquivalenten), falls vorhanden
- Stellendotierungen beziehungsweise -bewertungen der zuständigen Abteilung für das zentrale Beteiligungsmanagement mit den jeweiligen Unterabteilungen und der Abteilung für den Landes- beziehungsweise Bundeshaushalt, sofern vorhanden

Konnten keine beziehungsweise nicht alle Dokumente übermittelt werden, wurde daneben eine Analyse der öffentlich zugänglichen Dokumente auf den Homepages der Städte beziehungsweise Finanzministerien durchgeführt. Auf diesem Weg wurden die aktuellsten verfügbaren Haushaltspläne, Stellenpläne sowie Organigramme erhoben und auf die Organisationsmodelle sowie Planstellen des zentralen Beteiligungsmanagements, der Haushaltsabteilung sowie der gesamten Verwaltung, soweit verfügbar, erhoben. Für die Städte wurden die Planstellen der gesamten Stadtverwaltung betrachtet, bei Bund und Ländern – abgeleitet aus den veranschaulichten Studienzielen – die der Finanzministerien ohne nachgeordnete Behörden.

Interviewanalyse zum Beteiligungsmanagement der untersuchten Gebietskörperschaften

Ergänzend wurden leitfadengestützte Telefoninterviews⁴⁵ geführt, um die im Beteiligungsmanagement vorzufindenden komplexen Strukturen und Mischorganisationen zutreffend abbilden zu können. Die explorative Analyse dieser Studie machte eine unterstützende Befragung der Führungskräfte notwendig, um die Gebietskörperschaften nach einheitlichen Kriterien betrachten zu können. Die Interviews folgten dabei diesem Ablauf:

Im ersten Teil wurde erfragt, ob es sich um ein zentral oder dezentral organisiertes Beteiligungsmanagement handelt und welches Organisationsmodell vorliegt. Im Anschluss ging es darum, ob eine Änderung des vorliegenden Organisationsmodells geplant ist. Zudem wurden die Interviewpartner gebeten anzugeben, wie viele Planstellen (in Vollzeitäquivalenten, auf eine Nachkommastelle gerundet) im Beteiligungsmanagement vorliegen, welche Dotierungen diese Planstellen aufweisen, ob eine Erweiterung oder Reduzierung der Planstellen vorgesehen ist und ob die zugewiesenen Planstellen aktuell entsprechend besetzt sind. Abschließend wurde nach den Ausbildungshintergründen beziehungsweise Kompetenzen des Fachpersonals gefragt.

Im zweiten Teil des Interviews wurden Aufgaben beziehungsweise Zuständigkeiten des Beteiligungsmanagements abgefragt, die in Beteiligungsverwaltung, strategisches und operatives Beteiligungscontrolling, PCG, Mandatsträgerbetreuung, Geschäftsführerangelegenheiten und Sonderaufgaben unterteilt wurden. Die Interviewpartner wurden gebeten anzugeben, ob das Beteiligungsmanagement diese Aufgaben wahrnimmt und wenn ja, wie hoch Intensität und Wichtigkeit der Aufgabenerfüllung eingeschätzt werden. Letztere konnten auf einer 5er-Likert-Skala (gering, eher gering, teils/teils, eher ausgeprägt, ausgeprägt) angegeben werden.

Datenbasis und Relationskennzahlen als Analysegrundlage

Ermittelt wurden die vorliegenden Organisationsmodelle, eventuell geplante Änderungen derselben und der Personaleinsatz im öffentlichen Teilnehmungsmanagement anhand der genannten Informationen.

Ferner wurde aus wissenschaftlicher Literatur und Publikationen aus der Praxis ein Aufgabenkatalog für das Teilnehmungsmanagement abgeleitet.⁴⁶ Der skizzierte Aufgabenkatalog umfasst 49 Cluster, die in die Bereiche Teilnehmungsverwaltung, strategisches Teilnehmungscontrolling, operatives Teilnehmungscontrolling, Mandatsträgerbetreuung, PCG, Geschäftsführerangelegenheiten und Sonderaufgaben unterteilt sind, und dient als Grundlage für die im dritten Schritt mit Führungskräften aus dem Teilnehmungsmanagement durchgeführten Interviews, mittels derer untersucht wurde wie hoch die Interviewpartner die Intensität und Wichtigkeit der Aufgabenerfüllung einschätzen. Es wurde zusätzlich gefragt,

- wie weit der eigene Gestaltungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung eingeschätzt wird;
- welche Aufgaben das Teilnehmungsmanagement erfüllt, die nicht in den 49 Aufgabenclustern genannt wurden;
- und welche der genannten Aufgaben zukünftig nicht mehr vom Teilnehmungsmanagement wahrgenommen werden sollten.

Es wurden auf Basis der erhobenen Daten Relationskennzahlen gebildet, die das Verhältnis von eingesetzten Personalkräften beziehungsweise aufgewendeten Personalkosten zur Gesamtzahl der zu betreuenden, methodisch identifizierten Unternehmen, deren aggregierter Zahl der Arbeitnehmer/innen und deren aggregierter Bilanzsumme abbilden. Zur Berechnung der in dieser Studie gebildeten Relationskennzahlen des Personaleinsatzes wurden die Planstellen zugrunde gelegt, um strukturelle Aussagen treffen zu können. Auf die aktuelle Stellenbesetzungssituation wird in diesem Kontext nicht abgestellt.

Da die Diskussion entlang einer aggregierten Gesamtstellenanzahl in Form von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) allerdings in der Praxis häufig zu einer unzulässigen Verkürzung führen kann, wird nachfolgend insbesondere die Summe der Personalkosten im Teilnehmungsmanagement in den Fokus der Untersuchung gerückt. Die Gesamtstellenanzahl wird vor diesem Hintergrund nur nachrichtlich dargestellt und ist aus wissenschaftlicher Sicht für Vergleichsbetrachtungen eher ungeeignet, da sie insbesondere die Dimension der Qualifikationsebene der Personalkräfte außer Betracht lässt.

In den nachfolgenden Auswertungen wird in diesem Kontext die „Summe der Personalkosten im Teilnehmungsmanagement“ (SPB) als Kennzahl verwendet. Diese wurde in dieser Studie für die jeweilige Gebietskörperschaft wie folgt berechnet:

Ausgangspunkt sind die öffentlich verfügbaren Personal-/Sachkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen für Kostenberechnungen, die zum 14. Mai 2018 veröffentlicht wurden.⁴⁷ Darin enthalten sind unter anderem auch Arbeitgebernebenkosten beziehungsweise für Beamtinnen und Beamte entsprechende Kostenkalkulationen. Eine detaillierte Schilderung der Kostenzusammensetzung kann dem Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen entnommen werden.

- Daraus wurden die jährlichen Personalkostensätze für Beamtinnen und Beamte nach Bundesbesoldungsgesetz beziehungsweise für Beschäftigte nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (Bund) als Grundlage für die weiteren Berechnungen verwendet.
- Durch die Verwendung von einheitlichen Personalkostensätzen für alle untersuchten Gebietskörperschaften kann eine Vergleichbarkeit erzeugt werden, die zum Beispiel unter Verwendung von realen Personalkostensätzen nicht möglich wäre, da in den Gebietskörperschaften unterschiedliche Besoldungsgesetze und teilweise auch unterschiedliche Tarifverträge für den öffentlichen Dienst gelten.

- Die Personalkostensätze wurden aggregiert, indem aus dem jeweiligen jährlichen Personalkostensatz der in etwa vergleichbaren Besoldungs-/Entgeltgruppe für Beamtinnen und Beamte (zum Beispiel A 13) und für Beschäftigte (zum Beispiel E 13) das arithmetische Mittel gebildet wurde. Für die Sammelkategorien unter A 9/E 9 beziehungsweise B 3 und höher wurde das arithmetische Mittel der jeweiligen Besoldungs-/Entgeltgruppen (A 3/E 3 bis A 8/E 8 beziehungsweise B 3–B 10) gebildet. Eine Übersicht der verwendeten arithmetischen Mittelwerte findet sich in Anhang 1 und 2.

Entsprechend der Angaben der Gebietskörperschaften wurden die jeweils angegebenen VZÄ je Besoldungs-/Entgeltgruppe multipliziert mit dem oben genannten durchschnittlichen jährlichen Personalkostensatz. Über alle VZÄ aggregiert ergibt sich so die „Summe der Personalkosten im Teilnehmungsmanagement (SPB)“.

Ein Beispiel: Die untersuchte Gebietskörperschaft hat 2,0 VZÄ in der Besoldungsgruppe A 13 und 3,5 VZÄ in der Entgeltgruppe 15:

Tab. 3 – Beispielrechnung der Kennzahl SPB

Anzahl der Stellen (VZÄ)	Stellendotierung	Ø jährl. Personalkostensatz in EUR	Summenzeile in EUR
2,0	A 13	61.974	123.948
3,5	E 15	81.321	284.624
Summe der Personalkosten im Beteiligungsmanagement – SPB (Beispiel)			408.572

In den Fällen, in denen zu einzelnen Gebietskörperschaften nur Gesamtstellenanzahlen in VZÄ ohne Aufgliederung in Besoldungs- oder Entgeltgruppen vorliegen, wurde ein durchschnittlicher jährlicher Personalkostensatz von 61.974 EUR (entspricht Besoldungs-/Entgeltgruppe A 13/E 13 als mittlerem Wert) angenommen.

Die Kennzahl „Summe der Personalkosten im Beteiligungsmanagement“ bietet folgende Vorteile:

- Im Vergleich zu VZÄ wird zusätzlich das Qualifikationsniveau bzw. Stellen-dotierungen miteinbezogen.

- Durch den einheitlichen Rückgriff auf die Personalkostensätze des Bundesfinanzministeriums auf Basis des Bundesbesoldungsgesetzes beziehungsweise des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (Bund) wird ein Vergleich über die unterschiedlichen Landesbesoldungsgesetze und Tarifverträge für den öffentlichen Dienst ermöglicht.
- Das Verhältnis zwischen dem wesentlichen Faktor des Ressourceneinsatzes für die Aufgabe „öffentliches Beteiligungsmanagement“ und dem öffentlichen Beteiligungsvermögen wird verdeutlicht.

Die Kennzahl „Summe der Personalkosten im Beteiligungsmanagement“ ist ein besonders betrachtenswerter Indikator, weil eine ganzheitliche Sicht auf den Personaleinsatz ermöglicht wird.

4. Empirische Befunde

Allgemein

Eine Kompaktübersicht der Befunde findet sich im Anhang. Die öffentliche Verfügbarkeit der Informationen ist in diesem Kontext unterschiedlich beziehungsweise meist eher gering ausgeprägt. Die hohe und aufgeschlossene Teilnahmebereitschaft an der Dokumentenabfrage und den Interviews für die vorliegende Studie unterstreicht sowohl die Relevanz der Thematik als auch das Interesse an einem jeweils unterstützenden Zusammenwirken von Praxis und Wissenschaft in diesem Handlungsfeld.

Die aktuellsten Beteiligungsberichte und Haushaltspläne sind alle auf den Webseiten der untersuchten Gebietskörperschaften zu finden. Bei zehn Städten werden in den veröffentlichten Haushalts-/Stellenplänen die zuständigen Organisationseinheiten für Beteiligungsmanagement oder Haushalt allerdings nicht eigens ausgewiesen (zum Beispiel hinsichtlich Planstellen). In diesen zehn Fällen werden die Stellen nur aggregiert für die gesamte Kämmerei beziehungsweise das gesamte Finanzmanagement (zum Beispiel inklusive Abteilungen für Gemeindesteuern, Liegenschaften oder Ähnliches) ausgewiesen. Beispiel für transparente Haushalts-/Stellenpläne sind Städte, die die Haushaltsabteilung und deren Stellen offenlegen. Fünf Städte übermittelten die Stellen der Haushaltsabteilung im Rahmen der Dokumentenabfrage, eine Stadt hat die Stellen der Haushaltsabteilung im öffentlich verfügbaren Haushaltsplan ausgewiesen. Somit liegen in Summe Angaben zu sechs kommunalen Haushaltsabteilungen vor.

Hinsichtlich der Planstellen für das Beteiligungsmanagement existiert nach den Angaben bei zwei Städten keine genaue Erfassung der Stellen im Aufgabenbereich

Beteiligungsmanagement. Die Stellen dieser Städte stammen aus den Experteninterviews und wurden als Schätzwerte angegeben. Bei einer Stadt konnte die Zahl an Stellen im Beteiligungsmanagement trotz der aufwendigen Studienmethodik nicht ermittelt werden. Hier wurden stattdessen die Mitarbeiterstunden des Beteiligungsmanagements verwendet, die im Haushaltsplan öffentlich ausgewiesen sind. Zwölf Städte übermittelten Stellenpläne des Beteiligungsmanagements in der Dokumentenabfrage. Somit liegen in Summe Angaben zu allen Städten vor.

Bei den Flächenbundesländern und beim Bund wird die Haushaltsabteilung nicht gesondert ausgewiesen. Bei den Stellenplänen für das zentrale Beteiligungsmanagement der Flächenbundesländer und des Bundes sind in vier Fällen Angaben vorhanden, wobei nur in einem Fall davon die Stellen nach Dotierungen aufgeschlüsselt werden.

Vor dem Hintergrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit in öffentlich zugänglichen Dokumenten wurden durch die oben genannte Dokumentenabfrage beim Beteiligungsmanagement beziehungsweise bei den Experteninterviews mit Führungsverantwortlichen im Beteiligungsmanagement erhoben. Über alle Gebietskörperschaften hinweg beträgt die aggregierte Rücklauf-/Teilnahmequote für die Dokumentenabfrage bei 55 Prozent (bei den Städten 11 von 15, 73 %, bei den Flächenbundesländern mit Bund 5 von 14, 36 %) und für die Interviews bei 52 Prozent (bei den Städten 12 von 15, 80 %, bei den Flächenbundesländern mit Bund 4 von 14, 29 %). Bei all diesen Gebietskörperschaften liegen somit Daten zumindest in Teilen vor.⁴⁸

Diese Rücklauf-/Teilnahmequoten sind im Vergleich für sozialwissenschaftliche Studien als hoch einzustufen.

Die Gebietskörperschaften, die keine Dokumente beziehungsweise Angaben für die Studie übermittelt haben, teilten überwiegend zwei Gründe mit: Die Datenweitergabe wird mit dem Hinweis auf datenschutzrechtliche Regelungen abgelehnt oder die Daten liegen nicht vor, gerade mit Bezug auf die Vollzeitäquivalente im Aufgabenbereich Beteiligungsmanagement.

Organisationsmodelle im öffentlichen Beteiligungsmanagement

Bei den Städten bestehen auf Basis der analysierten Dokumente und Selbstangaben Organisationsmodelle verschiedener Kategorien:

- Ansiedlung des Beteiligungsmanagements in der Kämmerei/im Finanzbereich
- (Sonstiges) dezentrales Modell
- Stabstelle auf höchster Leitungsebene
- externe Gesellschaft/Betrieb⁴⁹

Zu betonen ist, dass es sich bei den dargestellten Organisationsmodellen um Selbsteinschätzungen der Verantwortlichen vor Ort handelt. Es existieren in der Praxis auch Mischvarianten, wie zum Beispiel die Einrichtung einer externen Gesellschaft für das Beteiligungsmanagement bei gleichzeitigem Vorliegen einer für das Beteiligungsmanagement zuständigen Organisationseinheit in der Kernverwaltung.

Mit elf der untersuchten Städte hat eine Mehrheit das Beteiligungsmanagement in der Kämmerei beziehungsweise im Finanzbereich angesiedelt (73,3 %). Zwei Kommunen weisen nach den Angaben ein dezentrales Beteiligungsmanagement auf (13,3 %).⁵⁰ Eine Kommune organisiert das Beteiligungsmanagement als externe Gesellschaft beziehungsweise als externen Betrieb (6,7 %) und ebenfalls eine als Stabsstelle auf höchster Leitungsebene (6,7 %).⁵¹ Keine der untersuchten Kommunen organisiert nach eigenen Angaben das zentrale Beteiligungsmanagement in einer Holdinggesellschaft⁵² oder einer Stabsstelle auf niedrigerer Leitungsebene.

Teilweise gibt es zum Beispiel bereits zusätzliche Holding-Varianten oder Entwicklungen in diese Richtung. Bei der Implementierung von robusten Organisationsstrukturen als zukunftsweisendes Thema sollten auch diese Mischformen und Entwicklungstendenzen im Auge behalten werden.

Beim Bund und bei den Flächenbundesländern ist eine einheitliche Organisationsmodellierung vorherrschend. Alle Flächenbundesländer haben ihr zentrales Beteiligungsmanagement als Referat organisiert, beim Bund ist es eine eigene Abteilung. Unterschiede kann es hier beim dezentralen Beteiligungsmanagement in den Fachministerien geben; die vorliegende Studie hat jedoch das zentrale Beteiligungsmanagement als Fokus.

Empirische Befunde beim Personaleinsatz

Nachfolgend werden die empirischen Befunde zum Personaleinsatz und die explorativen Einschätzungen dazu aus den Experteninterviews dargestellt. Vor dem Hintergrund, dass die Daten dieser Studie Unterschiede zwischen den föderalen Ebenen darstellen, werden zunächst die Befunde für die kommunale Ebene (Abschnitt „Kommunale Ebene“), anschließend für den Bund und die Flächenbundesländer (Abschnitt „Bund-/Landesebene“) dargestellt.

Kommunale Ebene

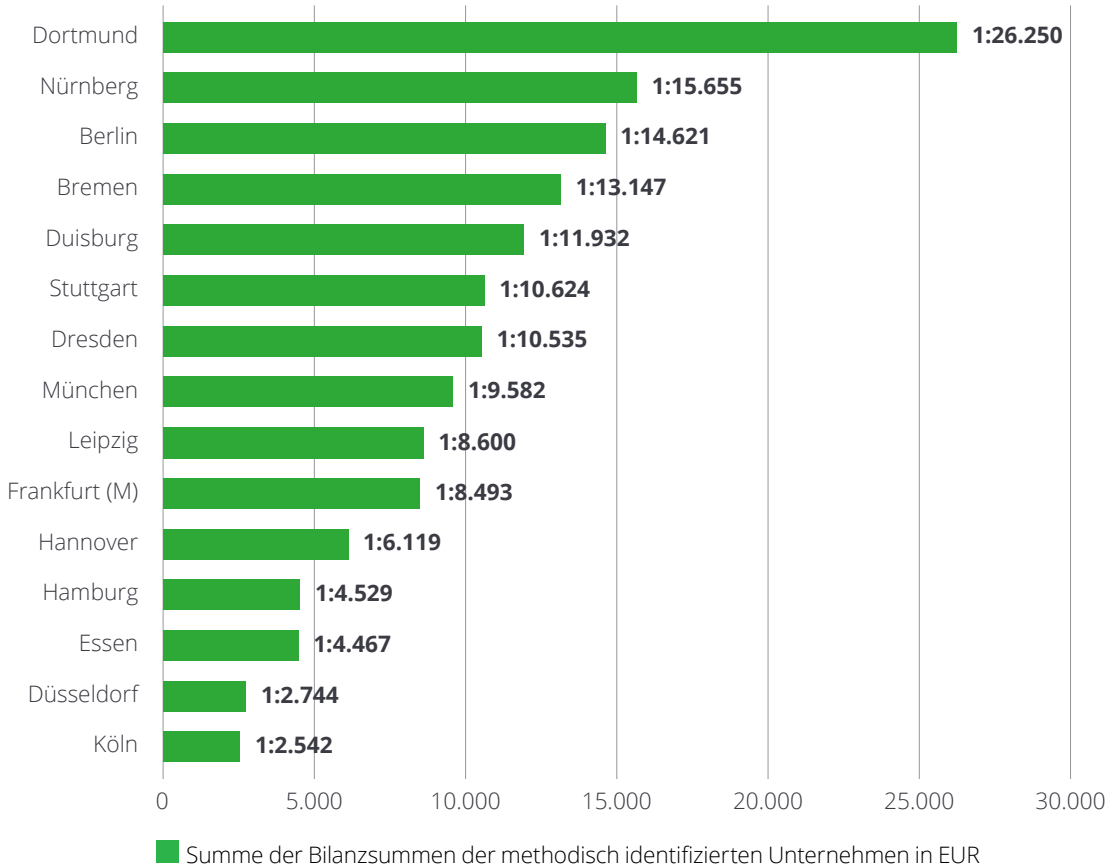
Die Städte beschäftigen im zentralen Beteiligungsmanagement überwiegend Personal des höheren Dienstes beziehungsweise der entsprechenden Entgeltgruppen, d.h. A 13/E 13 und höher. Die Gesamtstellenzahl variiert deutlich (Mittelwert 17,2). In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass zusätzliches Personal in dezentralen Organisationseinheiten Aufgaben des Beteiligungsmanagements wahrnehmen kann. Da die Diskussion entlang einer aggregierten Gesamtstellenanzahl allerdings häufig zu einer nicht sachgerechten Verkürzung führen kann, wird nachfolgend insbesondere die Summe der Personalkosten im Beteiligungsmanagement in den Fokus gerückt.

Betrachtet man die Unterschiede hinsichtlich der Kennzahl „Summe Personalkosten im Beteiligungsmanagement (SPB)“, so zeigt sich eine Spannweite von ca. 250.000 bis 3,9 Millionen EUR pro Jahr bei den 15 einwohnerreichsten Städten Deutschlands.

Die nachfolgend beschriebenen empirischen Befunde sollen als Diskussionsgrundlage für die „richtigen, weiterführenden Fragen“ im Kontext der Weiterentwicklung der Public Corporate Governance in Deutschland dienen, nicht als eine Bewertung im Sinne von „besser oder schlechter“.

Abb. 1 – Relation SPB zu Summe der Bilanzsummen

SPB in EUR/Summe der Bilanzsummen der methodisch identifizierten Unternehmen in EUR



Das arithmetische Mittel der SPB liegt für diese 15 Städte bei ca. 1,16 Millionen EUR, der Median bei ca. 633.000 EUR, was die starke Streuung der Werte unterstreicht. Eine vergleichende Portfolioanalyse der untersuchten Städte zeigt, dass die Zahl der Ausgliederungen, die Summe der Bilanzsummen und die Summe der Arbeitnehmer/innen der methodisch identifizierten Unternehmen ebenfalls breit streut (Mittelwert ca. 10,1 Milliarden EUR; Median 6,5 Milliarden EUR).

Dabei fallen auch die Daten von Gebietskörperschaften auf, die zwar mehr Ausgliederungen als andere aufweisen, die aber dennoch eine geringere Summe der Bilanzsummen haben.

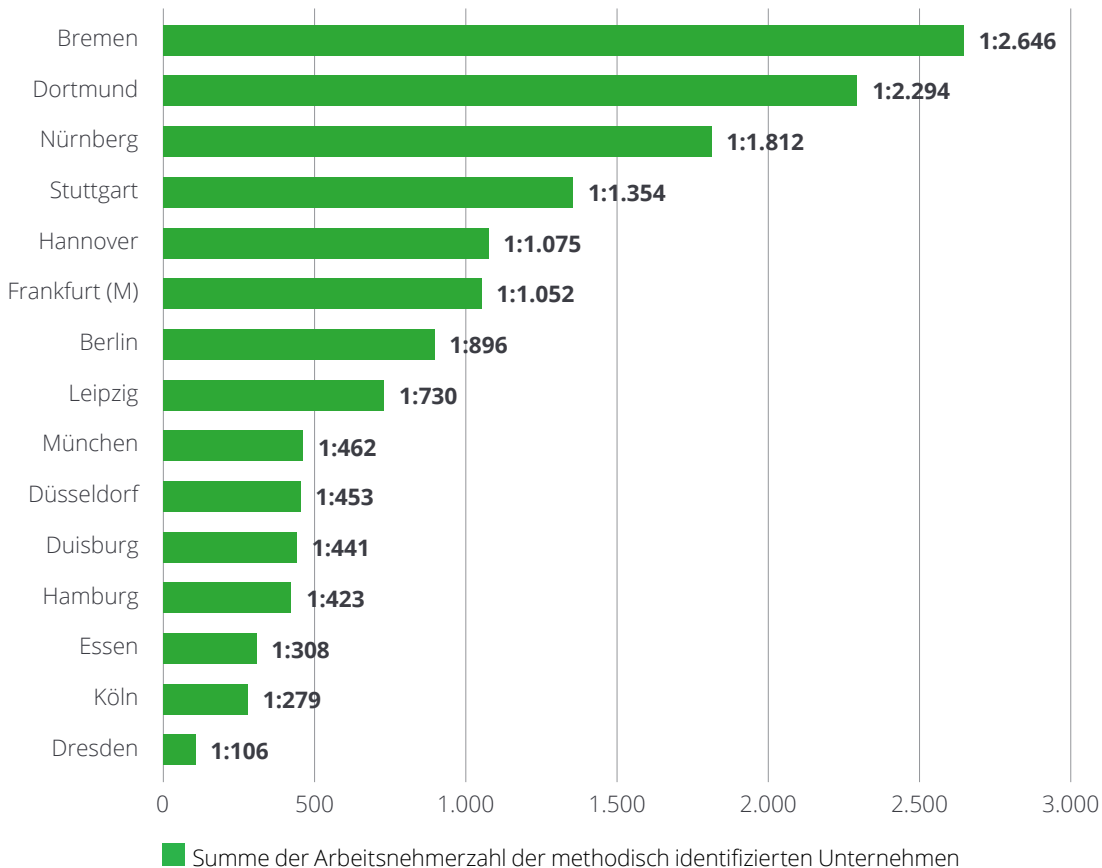
Ein solches Beispiel wären Bremen und Dortmund. Bremen hat nach der Methodik 82 Ausgliederungen mit einer Summe

der Bilanzsummen von 7,3 Milliarden EUR. Dortmund hat 66 Ausgliederungen im Portfolio, kommt allerdings auf eine Summe der Bilanzsummen von fast 9,5 Milliarden EUR. Dabei beschäftigen die methodisch identifizierten Unternehmen in der Stadt Bremen 23.817 Arbeitnehmer/innen, in Dortmund 13.381.

Große Unterschiede zwischen den Städten werden beim Personaleinsatz im Vergleich zur Größe des Beteiligungsportfolios deutlich. Berlin und Hamburg als Städte mit verhältnismäßig großen Beteiligungsportfolios haben mit 3,4 beziehungsweise 3,9 Millionen EUR SPB auch die vergleichsweise höchsten Werte beim Personaleinsatz. München hingegen hat nach den Daten schon eine deutlich verringerte SPB mit ca. 1,9 Millionen EUR; dies kann nach den Angaben u.a. auch mit dem dezentralen Beteiligungsmanage-

mentaufbau in München zusammenhängen. Frankfurt am Main verzeichnet die eine überdurchschnittliche aggregierte Zahl der Arbeitnehmer/innen in den methodisch identifizierten Unternehmen, mit knapp 1 Million EUR allerdings eine unterdurchschnittliche SPB.

Bei den Stadtstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) ist zu beachten, dass aufgrund der Eigenschaft als Stadt und als Bundesland teilweise besondere Konstellationen vorliegen. Es können zum Beispiel besondere Unternehmen mit besonderen Steuerungsanforderungen vorhanden sein, die in anderen Beteiligungsportfolios nicht oder nicht in der Form vorliegen.

Abb. 2 – Relation Stellen im Beteiligungsmanagement zu Arbeitnehmerzahlen**Anzahl Stellen Beteiligungsmanagement/Summe der Arbeitnehmerzahl der methodisch identifizierten Unternehmen**

Zudem kann die Politik hier Aufgaben an das Beteiligungsmanagement formulieren, woraus zusätzlich Mehraufwand entstehen kann, zum Beispiel könnte es sein, dass Parlamente mit Fachausschüssen teilweise besonderen beziehungsweise zusätzlichen Aufwand für die Verwaltung zur Folge haben, der ggf. in diesem Ausmaß bei kommunalen Ratsorganen in dieser Form nicht auftritt. Analytisch-konzeptionell betrachtet ist der objektive Steuerungsbedarf für öffentliche Unternehmen im Vergleich zwischen Gebietskörperschaften jedoch unabhängig von der Ausgestaltung und Arbeitsweise politischer Organe.

Ferner können weitere Faktoren (wie zum Beispiel das erweiterte Verantwortungsmodell in Hamburg) dazu führen, dass Beteiligungsverwaltungsaufgaben in „Fachressort“ und im „Finanzressort“

Aus dem Vergleich kann an keiner Stelle der Studie geschlossen werden, dass in Gebietskörperschaften mit einer im Vergleich hohen Personalausstattung kein Bedarf für zusätzliches Personal vorliegt. Auch bei Gebietskörperschaften, die im Vergleich einen höheren Personaleinsatz verzeichnen, kann dies gemessen an Anforderungen und Aufgaben dennoch zu wenig Personal sein.

wahrgenommen werden, woraus zusätzlicher Abstimmungsbedarf und doppelte Kontrollinstanzen (vergleichbar eher mit den Bundesländern als mit anderen Kommunen) vorliegen können.

Die Kennzahl „SPB in Euro/Summe der Bilanzsummen aller methodisch identifizierten Unternehmen in Euro“ bildet ein monetäres Verhältnis zwischen Personaleinsatz im öffentlichen Teilnehmungsmanagement und aggregierter Bilanzsumme des untersuchten Teilnehmungsportfolios ab.

Im arithmetischen Mittel der Daten der 15 Städte steht ein Euro Personaleinsatz im öffentlichen Teilnehmungsmanagement 8.721 EUR Bilanzsumme („Vermögen“) entgegen. Auch hier geht die Spannweite der Werte weit auseinander: Der Minimalwert liegt hier bei 1 : 2.542 (Köln), der Maximalwert bei 1 : 26.250 (Dortmund). Eine ausgeprägte Spannweite zeigt sich auch beim Verhältnis Gesamtstellenanzahl im Teilnehmungsmanagement zur Gesamtzahl der Arbeitnehmer/innen der methodisch identifizierten Unternehmen: Hier streuen die Werte von 1 : 106 (Dresden) bis 1 : 2.646 (Bremen), das arithmetische Mittel liegt bei 1 : 737.

Diese beiden Relationskennzahlen zeigen mit Blick auf die Streuung sehr deutlich, wie unterschiedlich der Personaleinsatz im Verhältnis zur Größe des Teilnehmungsportfolios ausgestaltet ist. Vergleicht man vor diesem Hintergrund zum Beispiel die Stellen in der Haushaltsabteilung im Verhältnis zu den Stellen in der gesamten Verwaltung, so findet sich hier im arithmetischen Mittel ein Verhältnis von 1 : 454 bei den untersuchten Städten.

Die Unterschiede beim Personaleinsatz zwischen Teilnehmungsmanagement und Haushaltsabteilung⁵³ werden bei der Betrachtung der Planstellen weiter deutlich. Für die sechs Städte, bei denen die Stellen in der Haushaltsabteilung dargestellt werden, zeigt sich hier ein größerer Personaleinsatz als im Teilnehmungsmanagement. Die Daten deuten ferner darauf hin, dass die Anzahl der Stellen in der gesamten Verwaltung eher kein Indikator für die Anzahl der Stellen im Teilnehmungs-

management ist. Es gibt Kommunen, die teilweise deutlich mehr Planstellen in der gesamten Stadtverwaltung vorsehen als andere und im Teilnehmungsmanagement weniger Personal beschäftigten. So gibt Nürnberg 10.447 Stellen für die Stadtverwaltung und 3,5 Stellen für das Teilnehmungsmanagement an, während Bremen bei 7.437 Gesamtstellen 9 Stellen für das Teilnehmungsmanagement meldet, Duisburg bei 5.845 Gesamtstellen 7,5 Stellen. Auch die Rolle „Landeshauptstadt“ scheint nach den Daten kein Indikator für Unterschiede bei der Stellenausstattung im Teilnehmungsmanagement zu sein.

Bundes-/Landesebene

Auf Ebene des Bundes beziehungsweise der Flächenbundesländer liegen allerdings deutlich weniger Angaben vor, sodass auf tabellarische Darstellungen teilweise verzichtet wird. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass zusätzlich Personal in dezentralen Organisationseinheiten Aufgaben des Teilnehmungsmanagements wahrnehmen kann. Soweit Angaben vorliegen, wird überwiegend Personal des höheren Dienstes beziehungsweise der entsprechenden Tarifgruppe (A 13/E 13 und höher) beschäftigt.

Die Portfolioanalyse beim Bund und bei den Flächenbundesländern zeigt wie bei den Städten eine große Bandbreite (vergleiche Tabelle im Anhang 2).

Die Zahl der öffentlichen Unternehmen liegt zwischen 28 (Thüringen) und 181 (Bund). Bei den Flächenbundesländern stechen die Daten zu Baden-Württemberg und Bayern hervor, die mit 155 und 119 nach der Studienmethodik wesentlich mehr Ausgliederungen aufweisen als die restlichen Flächenbundesländer. Entsprechende Unterschiede werden bei der Summe der Bilanzsummen aller methodisch identifizierten Unternehmen erkennbar.⁵⁴ Hier reicht das Spektrum von ca. 50 Millionen EUR (Mecklenburg-Vorpommern) bis zu ca. 818 Milliarden EUR (Bund). Große Unterschiede gibt es hierbei ebenfalls innerhalb der Flächenbundesländer: ca. 50 Millionen EUR (Mecklenburg-Vorpommern) und ca. 204 Milliarden EUR (Nordrhein-Westfalen). Eine solche Diskre-

panz findet sich auch zwischen Flächenbundesländern, die eine ähnliche Zahl an Ausgliederungen aufweisen. Die 74 methodisch identifizierten Unternehmen Nordrhein-Westfalens kommen auf eine Summe der Bilanzsummen von ca. 204 Milliarden EUR, die 75 methodisch identifizierten Unternehmen des Landes Rheinland-Pfalz auf ca. 10,5 Milliarden EUR.

Auch hinsichtlich der SPB lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den methodisch identifizierten Unternehmen der Gebietskörperschaften erkennen, auch wenn für eine Gesamtbetrachtung in dieser Studie nicht genügend Informationen transparent zur Verfügung stehen.

Die Relationskennzahlen zeigen mit Blick auf die Streuung sehr deutlich, wie unterschiedlich der Personaleinsatz auch unter Berücksichtigung der jeweiligen Größe des Beteiligungsportfolios ausgestaltet ist. Dies impliziert einen erheblichen Bedarf für vergleichende Diskussionen und weitere Analysen.

Explorative Interviewbefunde

Die in den Interviews abgegebenen Praxiseinschätzungen zur Wichtigkeit und Intensität der Aufgabenwahrnehmung ermöglichen eine explorative Betrachtung der Selbsteinschätzung der Aufgabenwahrnehmung in der Beteiligungsmanagementpraxis. Insgesamt werden alle Aufgaben als wichtig eingestuft, die Mittelwerte liegen immer über 3 („teils/teils“) auf der angewendeten Skala.

Von den befragten Expertinnen und Experten wird das strategische Beteiligungscontrolling als wichtigste Aufgabe für das Beteiligungsmanagement eingeschätzt; in der Intensität der Aufgabenwahrnehmung spiegelt sich diese Wichtigkeitsbewertung nur zum Teil wider. Diese explorativen Daten könnten daraufhin deuten, dass das Beteiligungsmanagement teils aufgrund der Vielzahl an zeitintensiven Aufgaben und wegen der teils knappen Personalressourcen die Arbeitszeit nicht immer so allokieren kann, wie es aus Sicht der Interviewten zielführend beziehungsweise wichtig wäre. Eine verhältnismäßig hohe Wichtigkeit und Intensität sehen die Befragten bei der Mandatsträgerbetreuung; teilweise wird in den Interviews angegeben, dass hier über die Zeit eine Zunahme an Anfragen und zum Beispiel Schulungsbedarf zu verzeichnen seien. Nach den Aussagen ist das Beteiligungsmanagement auch in wichtige und arbeitsintensive Sonderaufgaben und Projekte eingebunden, was dort als Indiz für den Stellenwert des Beteiligungsmanagements und die Expertise gesehen werden könnte.

Die Befragten schätzen den eigenen Gestaltungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung auf einer Skala von eins bis fünf (1 = sehr eng bis 5 = sehr weit) im Durchschnitt bei 3,2 ein. Niemand gibt an, einen sehr engen oder sehr weiten Gestaltungsspielraum zu haben.

Auf die Frage, welche Aufgaben das Beteiligungsmanagement wahrnimmt, die in den 49 Aufgabenkategorien nicht enthalten sind, lauten die Antworten u.a. Austausch mit der Rechnungsprüfung beziehungsweise Rechnungshöfen, Bürgeranliegen,

Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis, eine stärkere Integration in die Haushaltsplanung und Netzwerkarbeit zu anderen beteiligten Akteuren wie politischen Entscheidungsträgern oder Führungskräften auf der zweiten/dritten Führungsebene der Unternehmen. Im Aufgabenbereich PCG divergieren die Einschätzungen zur Wichtigkeit beziehungsweise Nützlichkeit des Steuerungsinstruments PCGK. Die Wichtigkeit der Entwicklung und Etablierung eines PCGK auf der angewandten 5er-Likert-Skala liegt bei 3,8 und wird im Durchschnitt als eher ausgeprägt eingestuft. Die Einschätzung bezüglich einer regelmäßigen Überprüfung des PCGKs auf einen potenziellen Anpassungsbedarf ist mit einem Durchschnittswert von 2,8 zurückhaltender, aber immer noch deutlich. Hier könnte nach den Angaben ein Widerspruch ausgemacht werden: Ein als wichtig erachtetes Instrumentarium wird auf seine funktionale Aktualität eher sporadisch geprüft.

Besonders auffällig sind zum Beispiel kommunizierte Unterschiede von der Zuständigkeit des Beteiligungsmanagements bei der Vorbereitung bei Vergütungsentscheidungen. Teilweise ist das Beteiligungsmanagement in die Entscheidungsvorbereitung eingebunden, teilweise ist dies nicht der Fall. Angesichts der Anforderungen und Empfehlungen in PCGKs muss hier aus wissenschaftlicher Sicht eine adäquate und dokumentierte Entscheidungsvorbereitung erfolgen. In diesem Kontext kann viel dafürsprechen, diese Aufgaben im Bereich Beteiligungsmanagement anzusiedeln. Mit entsprechender digitaler Unterstützung wäre dies auch mit wenig zusätzlichem Personaleinsatz möglich.

Die folgende Abbildung 3 bietet einen Überblick der explorativen Angaben zu einer beabsichtigten Erweiterung im Beteiligungsmanagement und zu Ausbildungshintergründen des Fachpersonals.

Vier von elf Städten mit Angabe beabsichtigen nach den Auskünften aktuell eine Erweiterung des Beteiligungsmanagements; die anderen sieben planen aktuell keine Erweiterung. Auf Bundes-/Landesebene liegen dazu Angaben von drei

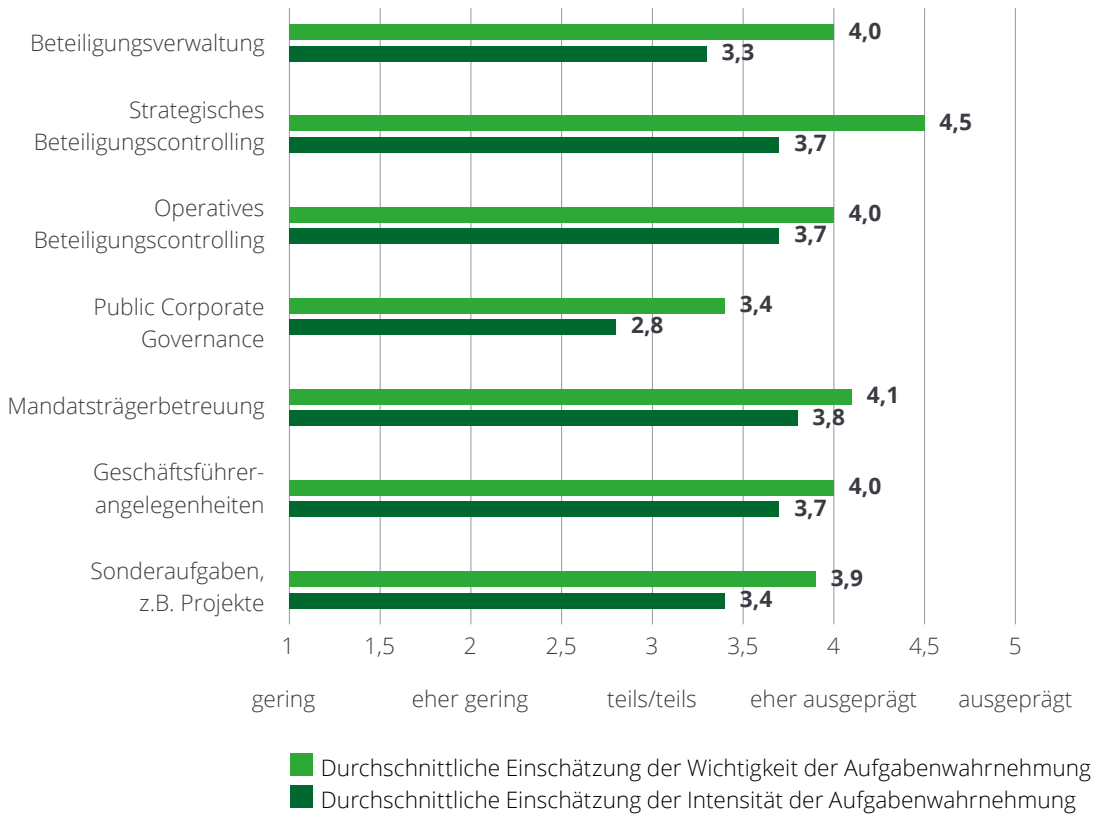
Gebietskörperschaften vor, die alle aktuell keine Erweiterung im Bereich Beteiligungsmanagement planen. Anders als in manch anderen Verwaltungsbereichen ist auf allen föderalen Ebenen keine Verringerung des Ressourceneinsatzes im Beteiligungsmanagement vorgesehen.

Hinsichtlich der Ausbildungshintergründe und Kompetenzen des Fachpersonals im Beteiligungsmanagement zeigt sich auf kommunaler Ebene, dass fast zwei Drittel wirtschaftswissenschaftliche Ausbildungshintergründe beziehungsweise Studienabschlüsse vorweisen; ein Befund, der sich von vielen anderen Verwaltungsbereichen unterscheidet, wo in der Literatur teilweise von einem „Juristenmonopol“⁵⁵ gesprochen wird.

Daneben setzt das kommunale Beteiligungsmanagement nach den Auskünften auf intern ausgebildete Fachkräfte, die meist die Ausbildung zum gehobenen Dienst in der allgemeinen Verwaltung oder Finanzverwaltung absolviert haben und dann ggf. weiterqualifiziert werden. Die Ausbildungshintergründe beziehungsweise Kompetenzen mit wirtschaftswissenschaftlichem Hintergrund sind bei den Städten im Vergleich zur Bundes-/Landesebene etwas stärker ausgeprägt. Beim Bund und den Flächenbundesländern liegen, laut Aussagen der Interviewten aus drei Gebietskörperschaften, in erster Linie juristische Ausbildungshintergründe vor, und nachrangig wirtschaftswissenschaftliche Studienabschlüsse.

Abb. 3 – Einschätzung aus den Interviews

Einschätzung aus den Interviews zur Wichtigkeit und Intensität der Wahrnehmung verschiedener Aufgabenkategorien im Beteiligungsmanagement auf kommunaler Ebene



5. Fazit und Ausblick

Vor dem Hintergrund der empirischen Relevanz und der besonderen Bedeutung der öffentlichen Unternehmen für die öffentliche Daseinsvorsorge sind Steuerung und Überwachung ebendieser ein übergreifend relevantes Thema.

Ein leistungsfähiges, öffentliches Beteiligungsmanagement ist zur Erreichung der Ziele der politisch-demokratischen Steuerung und für eine verantwortungsvolle Ausgestaltung der PCG erforderlich und nützlich. Die politisch-administrative Steuerung öffentlicher Unternehmen und die Entscheidungsvorbereitung hierfür hängen dabei insbesondere von der Kapazität des öffentlichen Beteiligungsmanagements ab, und vor diesem Hintergrund von den organisationalen Rahmenbedingungen und der personellen Ausstattung. Hierzu lagen bisher kaum gesicherte Erkenntnisse vor.

Die vorliegende Studie analysiert und vergleicht das Beteiligungsmanagement der 15 einwohnerreichsten Städte Deutschlands, der Bundesländer und des Bundes hinsichtlich des Personaleinsatzes und der Organisationsmodelle. Auf Basis einer dreistufigen Studienmethodik mit Portfolioanalyse, Dokumentenanalyse und strukturierten Interviews mit Praxisvertreter/innen werden Personaleinsatz und Organisationsmodelle erhoben und betrachtet. Die gebildeten Kennzahlen ermöglichen Vergleichbarkeit und fundierte Aussagen; gleichzeitig werden explorativ geplante Entwicklungen, Ausbildungshintergründe und Aufgabenwahrnehmung in der Studie analysiert.

Die Studie zeigt:

- Auf allen föderalen Ebenen ist in den untersuchten Gebietskörperschaften das Beteiligungsmanagement regelmäßig in die Linienorganisation der Verwaltung eingegliedert; Ausgliederungsvarianten beziehungsweise Stabsstellen bei der Verwaltungsspitze sind nach den Daten

bei den untersuchten Gebietskörperschaften die Ausnahme.

- In der Gesamtschau sind die im Beteiligungsmanagement eingesetzten Personalressourcen im Verhältnis zum Beteiligungsportfolio auf kommunaler Ebene als gering einzustufen – im arithmetischen Mittel kommt ein Euro Personalressourceneinsatz im Beteiligungsmanagement auf rund Euro 8.721 Bilanzsumme im Beteiligungsportfolio. In Stellenanzahlen formuliert kommen im Durchschnitt auf eine Person im Beteiligungsmanagement 737 Arbeitnehmer/innen im Beteiligungsportfolio. Wie jede Kennzahl sind auch diese nicht isoliert zu betrachten und sorgfältig zu interpretieren; dennoch bieten sie aus wissenschaftlicher Sicht eine Grundlage für die „richtigen weiterführenden Fragen“.
- Für die Bundes-/Landesebene stehen hierzu vergleichsweise wenige Daten für die Studie zur Verfügung, die gleichwohl auf bemerkenswerte Unterschiede hindeuten.
- Der Personaleinsatz divergiert im Vergleich der Städte erheblich. Die SPB schwankt zwischen ca. 250.000 und fast 4 Millionen EUR; die oben genannte Relation zwischen Personaleinsatz im Beteiligungsmanagement und aggregierten Bilanzsummen des Beteiligungsportfolios divergieren zwischen 1 : 2.542 und 1 : 26.250. Auf Basis der Daten und der Divergenzen kann fundiert diskutiert werden, ob das selbst gesetzte Ziel der „hinreichende[n] Ausstattung des Beteiligungsmanagements mit den erforderlichen Ressourcen“⁵⁶ auf kommunaler Ebene verwirklicht ist.
- Für die Bundes-/Landesebene liegen hierzu vergleichsweise wenige Daten vor, die jedoch vorliegenden Daten lassen auch hier auf eine erhebliche Divergenz schließen.

- Die sehr hohe wie aufgeschlossene Teilnahmebereitschaft an der Studie unterstreicht sowohl die Relevanz der Thematik als auch das Interesse an einem Zusammenwirken von Praxis und Wissenschaft in diesem Handlungsfeld. Hierfür wäre es wünschenswert, dass alle Zahlen national wie international offengelegt werden. In vielen Gebietskörperschaften ist dies auch beispielgebend der Fall. Die diesbezüglich intransparenteren Gebietskörperschaften könnten an diesen positiven Praxisbeispielen bei zukünftigen Entwicklungen anknüpfen. Mit Blick auf aktuelle Reformbewegungen im Kontext „offener Haushaltsdaten und Transparenz von Finanzdaten der öffentlichen Hand für die Bürger/innen“ ist hier anforderungsseitig eine entsprechende Entwicklung erwartbar. Positive Ansätze, wie zum Beispiel Städte, die die Haushaltsabteilung und deren Stellenanteile separat ausweisen, unterstreichen hier die Machbarkeit.

Für die Praxis können vor diesem Hintergrund u.a. folgende Implikationen formuliert werden:

- Die Daten indizieren eine Persistenz im Bereich des Personaleinsatzes im öffentlichen Beteiligungsmanagement, gegebenenfalls mit leichten Wachstumstendenzen.
- In keiner Gebietskörperschaft sind Stellenstreichungen geplant, vielmehr planen einige Gebietskörperschaften eine Erweiterung.
- Das Beteiligungsmanagement kann vor diesem Hintergrund als Zukunfts- und Wachstumsbereich verstanden werden.
- Eine weitere Investition von Personalressourcen im öffentlichen Beteiligungsmanagement erscheint mit Blick auf die skizzierten Divergenzen und die Relevanz des Beteiligungsmanagements für die Steuerung der öffentlichen Unternehmen bei der öffentlichen Daseinsvorsorge in vielen Gebietskörperschaften als verfolgenswerte Handlungsoption zur Erreichung der selbst gesetzten Steuerungsziele.⁵⁷

Für die Beteiligungsmanagementpraxis stellt die Studie eine Möglichkeit dar, die gewonnenen Erkenntnisse für die Entwicklung des eigenen Beteiligungsmanagements zu nutzen, um die Entscheidungsvorbereitung zu stärken und die öffentliche Daseinsvorsorge weiter zu verbessern. Das öffentliche Beteiligungsmanagement ist ein Aufgabenfeld mit vergleichsweise hoher Komplexität und hohen Kompetenzanforderungen, die in anderen Verwaltungsbereichen so spezifisch und so vielseitig häufig nicht erforderlich sind.

Vor diesem Hintergrund könnte es eine Zukunftsperspektive sein, im Beteiligungsmanagement interdisziplinäre Teams mit wirtschaftswissenschaftlichen, verwaltungswissenschaftlichen, politikwissenschaftlichen und juristischen sowie weiteren Kompetenzen stärker ausprägen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und den Herausforderungen bei der Arbeitgeberattraktivität der öffentlichen Hand im Wettbewerb um Spitzenkräfte wird

dies eine wichtige Zukunftsherausforderung darstellen. Hier könnten Ansätze wie zum Beispiel ein integriertes Personalmanagement für Kernverwaltung und öffentliche Unternehmen zielführend sein.⁵⁸

Für die weitere Diskussion um die Personalausstattung ist ferner aufschlussreich, dass einige Aufgaben des Beteiligungsmanagements nach den Angaben der befragten Personen noch nicht intensiv oder sogar gar nicht wahrgenommen werden, denen einschlägig besondere Bedeutung zugewiesen wird. So wird zum Beispiel ein angemessenes Risikomanagement gefordert oder in PCGKs als Anforderungen formuliert.⁵⁹ Nach den Angaben scheint dies aber noch nicht überall vollständig realisiert. Ähnliches gilt bezüglich Forderungen für eine Quartalsberichterstattung⁶⁰ oder die Bestellung beziehungsweise Vertragsangelegenheiten der Mitglieder der Geschäftsführung/des Vorstandes öffentlicher Unternehmen; hier werden einschlägig formulierte Anforderungen/Aufgaben nur teilweise erfüllt.⁶¹ PCGKs und Beteiligungsrichtlinien sehen vielfach vor, bei Vergütungsentscheidungen in öffentlichen Unternehmen das Branchen- und Wirtschaftsumfeld als Maßstab heranzuziehen. Dies macht entsprechend fundierte Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der üblichen Vergütung notwendig, die regelmäßig vom Beteiligungsmanagement vorbereitet werden. Nach den Angaben der Befragten wird ein Vergleichsumfeld bei der fachlichen Vorbereitung von Vergütungsentscheidungen aber vielfach noch nicht erstellt beziehungsweise das Beteiligungsmanagement ist hier nach der eigenen Wahrnehmung nicht eingebunden. Aus übergreifender Perspektive sprechen jedoch viele Argumente dafür, die Aufgabe der Entscheidungsvorbereitung der Vergütung an das Beteiligungsmanagement zu geben.⁶² Auch die nach Bestellung regelmäßig vorliegenden Zielvereinbarungen, meist verbunden mit variablen Vergütungsbestandteilen, werden oftmals in der Zuständigkeit des Beteiligungsmanagements hinsichtlich Vorbereitung und Auswertung liegen.⁶³ Schließlich werden Eigentümerziele und Zielbilder gemäß den Studienteilnehmern nicht mit der Intensität bearbeitet, wie teilweise gefordert wird.

Für die Betätigungsprüfung durch Rechnungsprüfungsämter und Rechnungshöfe wird die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund der Studie weiter ein wichtiges Feld bleiben. Nicht nur vor dem Hintergrund der großen finanziellen Relevanz, sondern auch mit Blick auf den teils geringen Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement ist hier nicht nur Prüfungs-, sondern auch partnerschaftlicher Beratungsbedarf im Miteinander zwischen Beteiligungsmanagement und Rechnungsprüfung ein Zukunftsfeld.

Für die Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene und die Gestaltung von PCGKs erscheint es als hilfreich und nützlich, über Regelungen zur Festlegung der Aufgaben des Beteiligungsmanagements verbunden mit einer Normierung hinsichtlich eines angemessenen Ressourceneinsatzes im Kontext der Aufgabenerfüllung durch das Beteiligungsmanagement nachzudenken. Steuerungsinstrumente können häufig nur dann ihre Potenziale entfalten, wenn sie in der Praxis von qualifiziertem und motiviertem Personal in adäquatem Organisationsrahmen implementiert und angewendet werden und die Instrumente „nicht nur auf dem Papier stehen“. In allen Gebietskörperschaften, in denen gesetzliche Anforderungen zur Einführung beziehungsweise Ausstattung des Beteiligungsmanagements noch nicht vorliegen, sollte ein PCGK mit entsprechenden Regelungen etabliert werden. Verwaltungsrechtlich handelt es sich bei einem PCGK um eine Richtlinie, die – unabhängig von gesetzgeberischen Entwicklungen – durch die Gebietskörperschaft selbst gestaltbar ist.⁶⁴

Im Kontext der Staats- und Verwaltungsmodernisierung kann die einschlägig geforderte stärkere Einbindung der öffentlichen Wirtschaft gelingen, wenn ein leistungsfähiges Beteiligungsmanagement eine integrierte Gesamtsteuerung als Netzwerkakteur steuern kann. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung besitzen ein smartes und zukunftsfähiges öffentliches Beteiligungsmanagement und eine integrierte Gesamtsteuerung für die Gebietskörperschaften besondere Relevanz, um öffentliche Leistungen für die Bürgerschaft qualitätsgerecht, wirtschaft-

lich und nachhaltig anbieten zu können. Im Informationszeitalter ist eine adäquate, technische beziehungsweise digitale Ausstattung und Kompetenzgenerierung im Beteiligungsmanagement erforderlich und nützlich, um die selbst gesetzten Ziele der Digitalisierung öffentlicher Aufgabenerbringung, wie zum Beispiel Smart-City-Konzepte, zu erreichen. Gleichzeitig können digitale Lösungen helfen, bei operativen Aufgaben wie Sachbearbeitung zu entlasten, und mehr Raum für strategische Aufgaben oder auch Mandatsträgerbetreuung eröffnen.

Für die weitere Forschung lassen sich u.a. folgende Implikationen formulieren. Die Experteninterviews in dieser Studie liefern ein exploratives Bild der Selbsteinschätzung der Befragten, das wichtige erste Erkenntnisse beisteuern kann. Das vorliegende Sample der Gebietskörperschaften erlaubt die Betrachtung eines hilfreichen Ausschnitts. Perspektivisch ist eine Ausdehnung auf weitere Gebietskörperschaften sinnvoll, um ein breites Bild der Situation zu bekommen. Zu diesem Zwecke können großzahlige Befragungen durchgeführt werden. Weiter scheinen zur Optimierung der Organisationsmodelle zum Beispiel noch tiefer gehende empirische Analysen zu Problemmustern, Konzeptionen, Strukturen, Instrumenten, Prozessen sowie zu Qualifikationen, Hierarchieebenen und Rekrutierungskanälen des Beteiligungsmanagementpersonals relevant. Als sehr lohnend könnte sich ferner eine Ausweitung der Analyse auf weitere Kommunen mit Einwohnerzahlen im Bereich 30.000–300.000 erweisen.

Nach empirischen Analysen liegen auch in diesen teils umfangreiche Beteiligungsportfolios und Steuerungsnotwendigkeiten vor. Potenzialreiche Perspektiverweiterungen böte ferner ein internationaler Vergleich in Ländern mit anderen politisch-administrativen Strukturen, aber vergleichbaren Herausforderungen. In Bezug auf PCGKs fällt auf, dass teilweise erhebliche Unterschiede festzustellen sind, welche Aufgaben dem

Beteiligungsmanagement zugewiesen werden und welche nicht. Ein Beispiel mit Auswirkungen auf die Personalerfordernisse ist die Teilnahme von Personal aus dem Beteiligungsmanagement in Aufsichtsrats-sitzungen. Hier wäre im deutschlandweiten Vergleich von PCGKs zu untersuchen, welche Aufgaben mit Auswirkungen auf die personellen Ressourcen für das Beteiligungsmanagement hier in welcher Form in den PCGKs genannt werden.

Perspektivisch bedarf es eines fundierten Modells zur Bemessung des Personaleinsatzes und der (Weiter-)Entwicklung von Musterstellenbeschreibungen für das öffentliche Beteiligungsmanagement.

Zu erwähnen ist, dass sich zum Zeitpunkt dieser Studie einige teilnehmende Beteiligungsmanagementorganisationseinheiten in einer laufenden Umstrukturierungsphase befinden, die nach den Angaben zu einem spürbaren Personalaufbau führen würde. Unsere Vergleichsstudie kann dies nicht abbilden und stellt den „Status quo“ der Planstellen dar. Eine Folgestudie könnte einen wichtigen Beitrag zur Erfassung der neuen Situation nach der Umstrukturierung zeigen und praxisrelevante Relationskennzahlen liefern, die die Beteiligungsmanagements für die Nachschau der eigenen Umstrukturierung nutzen können. Bei den Stadtstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) ist zu beachten, dass aufgrund der Eigenschaft als Stadt und als Bundesland teilweise besondere Konstellationen vorliegen.

Aus dem Vergleich kann daher nicht geschlossen werden, dass Gebietskörperschaften, die eine vergleichsweise hohe Personalausstattung haben, tendenziell keinen Bedarf für zusätzliches Personal haben. Auch bei Gebietskörperschaften, die im Vergleich einen höheren Personaleinsatz verzeichnen, kann dies gemessen an Anforderungen und Aufgaben sachgerecht oder auch noch zu wenig Personal sein.

Deutschlandweit liegen sehr ausdifferenzierte und komplexe Beteiligungsstrukturen vor, in denen öffentlicher Aufgaben effektiv und effizient erfüllt werden sollen. Ein leistungsfähiges Beteiligungsmanagement ist von grundlegender Bedeutung für Demokratie und Gesellschaft. Über den verdichteten Vergleich in dieser Studie wird ein erster Ansatz für fundierte Diskussionen über dieses Handlungsfeld gefördert. Für Politik, Verwaltung, öffentliche Finanzkontrolle und weiteren Akteursgruppen werden Anknüpfungspunkte für Weiterentwicklungen bei diesem bedeutsamen Zukunftsthema der Staats- und Verwaltungsmodernisierung aufgezeigt.

Deutschlandweit liegen sehr ausdifferenzierte und komplexe Beteiligungsstrukturen vor, in denen öffentliche Aufgaben effektiv und effizient erfüllt werden sollen. Ein leistungsfähiges Beteiligungsmanagement ist von grundlegender Bedeutung für Demokratie und Gesellschaft.

Endnoten

- ¹ Deutscher Städtetag (2017), S. 42.
- ² Vgl. Papenfuß, U./Keppeler, F. (2018b), S. 1061; Statistisches Bundesamt (2015).
- ³ Ein öffentliches Unternehmen liegt vor, wenn der Träger die öffentliche Hand ist und diese einen maßgeblichen Einfluss besitzt (Beteiligungsanteil der öffentlichen Hand von mind. 50%). Unter einer öffentlichen Beteiligung wird jede kapitalmäßige, mitgliedschaftliche und ähnliche Beteiligung der öffentlichen Hand verstanden, die eine Dauerbeziehung zu dem Unternehmen begründen soll. Ein Mindestanteil ist hierfür nicht Voraussetzung, vgl. Heller (2010), S. 415; Public Corporate Governance Kodex Bund, S. 4.
- ⁴ Vgl. Leixnering/Papenfuß (2016); Statistisches Bundesamt (2016); OECD (2009, 2011); Bertelsmann Stiftung (2013); Leixnering/Meyer (2013).
- ⁵ Vgl. Bruton et al. (2015), S. 92.
- ⁶ Vgl. Bruton et al. (2015).
- ⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2015).
- ⁸ Vgl. Kuhlmann/Wollmann (2013).
- ⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2015).
- ¹⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014).
- ¹¹ Vgl. zu einem integrierten Personalmanagement der öffentlichen Hand ausführlich Papenfuß/Keppeler (2018a, 2018b).
- ¹² Vgl. Bertelsmann Stiftung (2013), S. 86 u. 124; Edeling et al. (2004).
- ¹³ Vgl. ausführlich Abschnitt „Formale Anforderungen zur Einrichtung eines Beteiligungsmanagements“.
- ¹⁴ Von Lucke (2016), S. 173.
- ¹⁵ Vgl. Thüringer Rechnungshof (2019).
- ¹⁶ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 42.
- ¹⁷ Deutscher Städtetag (2017), S. 42.
- ¹⁸ Vgl. ausführlich Papenfuß (2019).
- ¹⁹ Vgl. auch Papenfuß (2017); Leixnering/Papenfuß (2016); Lienhard/Wichtermann (2016); Hammerschmid (2010); Budäus/Hilgers (2009); Schwarting (2004).
- ²⁰ Vgl. Papenfuß (2019).
- ²¹ Vgl. zum Beispiel Deutscher Städtetag (2017); KGSt (2012); Schaefer (2017).
- ²² Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 28; Schaefer (2017).
- ²³ Vgl. Papenfuß (2019); Papenfuß et al. (2018b), S. 13 f.; Papenfuß (2017), S. 143; Papenfuß (2013), S. 32 ff.
- ²⁴ Vgl. Papenfuß/Aufenacker (2011), S. 26; Papenfuß (2019); Thüringer Rechnungshof (2019).
- ²⁵ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003, GVOBl. Schl.-H., S. 57, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Januar 2018, GVOBl. Schl.-H., S. 6.
- ²⁶ Vgl. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Juli 2011, GVOBl. M-V 2011, S. 777.
- ²⁷ Vgl. Kommunalverfassung für das Land Sachsen-Anhalt vom 17. Juni 2014, GVBl. LSA 2014, S. 288.
- ²⁸ Vgl. Kommunalverfassung für das Land Brandenburg vom 18. Dezember 2007, GVBl./07, S. 317.
- ²⁹ Vgl. Piesold (2018), S. 26 ff.
- ³⁰ Public Corporate Governance Kodex der Landeshauptstadt Schwerin in der Fassung vom 18.04.2016.
- ³¹ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 11; KGSt (2012).
- ³² Vgl. Hammerschmid (2010), S. 8.
- ³³ Vgl. Schedler et al. (2016), S. 3.
- ³⁴ Vgl. Schedler et al. (2016).
- ³⁵ Vgl. Hille (2003), S. 155.
- ³⁶ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 33; Papenfuß/Aufenacker (2011), S. 4.
- ³⁷ Vgl. Papenfuß/Aufenacker (2011).
- ³⁸ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 33; Schwarting (2004), S. 346 f.
- ³⁹ Vgl. Holtbrügge (2015), S. 30 ff.
- ⁴⁰ Vgl. OECD (2015).
- ⁴¹ Ein Beteiligungsbericht ist ein kontinuierlicher Rechenschaftsbericht über die öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen der öffentlichen Hand gegenüber der Öffentlichkeit und politischen Entscheidungsverantwortlichen.
- ⁴² Die geschilderte, methodisch stringente Betrachtung von Beteiligungen 1., 2. und 3. Grades (3. Grad im Fall von Beteiligungsmanagementgesellschaften) ist aus wissenschaftlicher Sicht sachgerecht und erforderlich, um einen Vergleich von Gebietskörperschaften durchführen zu können. Für die Zwecke dieser Studie ist das Vorgehen zieladäquat, da hierdurch der ganz überwiegende Teil der für den Kontext dieser Studie relevanten Unternehmen eingeschlossen wird und diese Ebenen für Beteiligungsmanagementaktivitäten im Rahmen einer vergleichenden Diskussion des Personaleinsatzes von ausschlaggebender Bedeutung sind. Unternehmen, die von Gebietskörperschaften über Sonderformen, wie zum Beispiel Konsortialverträge, maßgeblich beeinflussbar sind, sind durch die Methodik nicht eingeschlossen, da dies im Rahmen der Studie nicht zieladäquat wäre und Gebietskörperschaften diese Sonderformen sehr unterschiedlich transparent und vergleichbar gestalten.
- ⁴³ Vgl. zur Methodik ausführlich: Papenfuß et al. (2018a); Papenfuß et al. (2018b), S. 15 ff.; Papenfuß et al. (2018c): Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen – Vergütungsstudie 2018, weitere Informationen unter: www.pcg-forschungsportal.de.

- ⁴⁴ Vgl. Prior (2008).
- ⁴⁵ Vgl. Schröder (2015); Schröder et al. (2016).
- ⁴⁶ Vgl. Hille (2003); Ade et al. (2005); Schedler et al. (2016); KGSt (2012); Deutscher Städtetag (2017); Piesold (2018).
- ⁴⁷ Bundesministerium der Finanzen (2018): https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2017-anl.pdf?_blob=publicationFile&v=2, 10.12.2018.
- ⁴⁸ Teilweise haben Gebietskörperschaften um eine anonymisierte Darstellung der Daten gebeten; diese Daten werden daher nicht individuell ausgewiesen, sondern nur in den aggregierten Werten berücksichtigt.
- ⁴⁹ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 33.
- ⁵⁰ Siehe dazu ausführlich den Abschnitt „Organisationsmodelle des öffentlichen Beteiligungsmanagements“.
- ⁵¹ Die Städte weisen teilweise unterschiedliche Ausprägungen und Detailgestaltungen des Beteiligungsmanagements auf, sodass sich sich nicht immer ganz eindeutig zuordnen lässt, welche Organisationsmodellbezeichnung die treffendste ist. So wird zum Beispiel darauf verwiesen, dass neben den Stellen im Bereich Kämmerei/ Finanzbereich weitere Stellenanteile im Büro der Verwaltungsspitze (zum Beispiel Oberbürgermeisterbüro) mit Beteiligungsmanagementstätigkeiten bestehen und man insofern auch von Stabsstellen auf höchster Leitungsebene sprechen könnte. Es handelt sich bei den vorliegenden Einordnungen um Selbsteinschätzungen der Beteiligungsmanagementverantwortlichen.
- ⁵² Unter den untersuchten Städten sind teilweise Holdinggesellschaften für das Beteiligungsmanagement vorhanden; die Darstellungen zum Organisationsmodell des Beteiligungsmanagements sind Selbsteinschätzungen der befragten städtischen Akteure.
- ⁵³ Die Haushaltsabteilungen sind hier als eine mögliche Vergleichsperspektive abgebildet; auch andere Bereiche wie Revisions-/ Rechnungsprüfungsämter sollten hier künftig in einen Vergleich aufgenommen werden.
- ⁵⁴ Die Unterschiede bei der Summe der Bilanzsummen aller methodisch identifizierten Unternehmen können zum Teil durch die Berücksichtigung der Landesbanken bei der Portfolioanalyse verursacht werden.
- ⁵⁵ Derlien (2003), S. 404.
- ⁵⁶ Deutscher Städtetag (2017), S. 42.
- ⁵⁷ Vgl. dazu auch Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetags vom 12.09.2017 (Deutscher Städtetag 2017, S. 42).
- ⁵⁸ Vgl. Papenfuß/Keppeler (2018a, 2018b).
- ⁵⁹ Vgl. Schwarting (2006); Scheider (2017); Scheider (2018).
- ⁶⁰ Vgl. Scheller (2018).
- ⁶¹ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 29.
- ⁶² „Im Idealfall unterstützt das Beteiligungsmanagement die zuständigen Organe vom Auswahlverfahren und der Bestellung bis hin zur anschließenden Vertragsgestaltung und Vertragsumsetzung.“ (Deutscher Städtetag 2017, S. 29).
- ⁶³ Vgl. auch Papenfuß et al. (2018a).
- ⁶⁴ Vgl. Papenfuß (2013), S. 32 f.

Literaturverzeichnis

- Ade, K. (2005): Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement. Stuttgart.
- Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunalen Finanzreport 2013. Gütersloh.
- Bruton, G. D./Peng, M. W./Ahlstrom, D./Stan, C./Xu, K. (2015): State-Owned Enterprises around the World as Hybrid Organizations. *Academy of Management Perspectives*, 29 (1), S. 92–114.
- Budäus, D./Hilgers, D. (2009): Public Corporate Governance, in: Handbuch Corporate Governance, Hommelhoff, P./Hopt K./von Werder, A., 2. Auflage. Stuttgart, S. 883–904.
- Bundesministerium für Finanzen (2018). Abgerufen am 10.12.2018: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2017-anl.pdf?_blob=publicationFile&v=2.
- Derlien, H. U. (2003): Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. *Governance*, 16 (3), S. 401–428.
- Deutscher Städtetag. (2017): Gute Unternehmenssteuerung – Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen. Berlin.
- Edeling, T./Stötting, E./Wagner, D. (2004): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung – Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen. Wiesbaden.
- Fabry, B./Augsten, M. (2011): Unternehmen der öffentlichen Hand: Handbuch. Baden-Baden.
- Hammerschmid, G. (2010): Public Corporate Governance – Modelle oder tatsächlicher Bedarf? Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen: Zukunft der öffentlichen Wirtschaft: Referate einer vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen am 25./26. Februar 2009 in Eppstein (Taunus) veranstalteten Tagung, Berlin, S. 5–16.
- Heller, R. (2010): Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden: Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen. Heidelberg.
- Hille, D. (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements: Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen. München.
- Holtbrügge, D. (2015): Personalmanagement. Berlin/Heidelberg.
- KGSt (2012): Steuerung kommunaler Beteiligungen. Abgerufen am 9.12.2018: <https://www.kgst.de/dokumentedetails?path=/documents/20181/92339/20120423A0012.pdf/e91659ee-2b0f-4566-8c1f-940f2a470205>.
- Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden.
- Leixnering, S./Meyer, R. E. (2013): Public Management und Daseinsvorsorge. Aktuelle Problemstellungen zur Daseinsvorsorge aus der Sicht von Public Governance, in: Public Social Responsibility Institut: Die Organisation der Daseinsvorsorge im Binnenmarkt, Schriftenreihe Daseinsvorsorge, Band 2. Wien/Graz, S. 29–36.
- Leixnering, S./Papenfuß, U. (2016): Public Corporate Governance: Ein analytisches Rahmenkonzept für Steuerung im öffentlichen Sektor. *Zeitschrift für Organisation*, 85 (4), S. 224–228.
- Lienhard, A./Wichtermann, J. (2016): Public Corporate Governance, in: Bergmann, A./Giauque, D./Kettiger, D./Lienhard, A./Nagel, E./Ritz, A./Steiner, R.: Praxishandbuch Public Management. Zürich, S. 823–850.
- OECD (2009): Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries. Report on Good Practices. Paris.
- OECD (2011): State-Owned Enterprise Governance Reform. An Inventory of Recent Change. Paris.
- OECD (2015): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Paris.
- Papenfuß, U. (2013): Verantwortliche Steuerung, Überwachung und Leitung von und in öffentlichen Unternehmen: Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance. Wiesbaden.
- Papenfuß, U. (2017): Public Corporate Governance, Kapitel II: Beteiligungsmanagement und Public Corporate Governance: Grund Sachverhalte und Reformperspektiven. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 40 (2–3), S. 137–151.
- Papenfuß, U. (2019): Public Corporate Governance, in: Reichard, C./Veit, S./Wewer, G.: Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage. Wiesbaden. Abgerufen am 18.03.2019: https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_29-1.

- Papenfuß, U./Aufenacker, M. (2011): Organisationsmodelle und Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement – Eine Analyse auf Grundlage von Experteninterviews in 75 deutschen Großstädten. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 34 (1), S. 25–50.
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2018a): Integriertes Personalmanagement für Kernverwaltung und öffentliche Unternehmen. *Innovative Verwaltung*, Nr. 1–2, S. 35–37.
- Papenfuß, U./Keppeler, F. (2018b): Öffentlicher Dienst und Personalmanagement der öffentlichen Hand, in: Voigt, R.: *Handbuch Staat*. Wiesbaden, S. 1059–1069.
- Papenfuß, U./Keppeler, F./Schmidt, C. (2018a): Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen: Vergütungsstudie 2018 (sowie Kompaktstudie 2018). <https://www.pcg-forschungsportal.de/>.
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Keppeler, F. (2018b): Vergütungstransparenz-Ranking 2018: Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen im Vergleich von Kommunen, Ländern und Bund. Friedrichshafen.
- Papenfuß, U./Schmidt, C./Keppeler, F. (2018c): Faktenorientierte Vergütungsentscheidung im Vergleichsumfeld für Top-Managementpositionen öffentlicher Unternehmen: Anforderungen und Befunde einer großzahligen Studie. *Board: Zeitschrift für Aufsichtsräte*, Nr. 6, S. 237–241.
- Piesold, R. (2018): *Kommunales Beteiligungsmanagement und -controlling*. Berlin.
- Prior, L. (2008): *Using Documents in Social Research*. Los Angeles.
- Schaefer, C. (2017): Beteiligungsmanagement, Kapitel I, in: *Beteiligungsmanagement und Public Corporate Governance: Grundsvorhalte und Reformperspektiven*. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 40 (2–3), S. 137–151.
- Schedler, K./Müller, R./Sonderegger R. (2016): *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen*. *Public Corporate Governance für die Praxis*. 3. Auflage. Bern.
- Scheider, L. (2017): Das Radar der Beteiligungsverwaltung: Ein aktives Risikomanagement, in: *Institut für den öffentlichen Sektor: Public Governance*, S. 18–20.
- Scheider, L. (2018): Risikoidentifikation in der kommunalen Praxis. Drei Jahre Risikomanagement des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt/Main. *Behördenpiegel*, Ausgabe Juli 2018, S. 23.
- Scheller, K. (2018): Logbuch mit Lücken – Gastkommentar des Präsidenten des Bundesrechnungshofs, in: *Public Governance*, S. 4–5.
- Schröder, J. (2015): Persönlich-mündliche Befragung. Abgerufen am 21.12.2018: www.doi.org/10.15465/gesis-sg_005.
- Schröder, J./Blohm, M./Struminskaya, B./Pforr, K./Silber, H./Bosnjak, M. (2016): Leitfaden zur Erstellung einer Leistungsbeschreibung für die Ausschreibung von Interviewer-administrierten Befragungen. Abgerufen am 21.12.2018: www.doi.org/10.15465/gesis-sg_021.
- Schwarting, G. (2004): Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung – Einige wenig beachtete Aspekte. *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, Nr. 4, S. 342–354.
- Schwarting, G. (2006): Risikomanagement – Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung. *Verwaltung und Management*, 12 (5), S. 232–238.
- Statistisches Bundesamt (2014): *Statistisches Jahrbuch Deutschland 2014*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015): *Städte in Deutschland nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des ZENSUS 2011 und Bevölkerungsdichte*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016): *Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*. Wiesbaden.
- Thüringer Rechnungshof (2019): *Jahresbericht 2019: Überörtliche Kommunalprüfung*. Rudolstadt.
- Von Lucke, J. (2016): Deutschland auf dem Weg zum Smart Government. *Verwaltung & Management*, 22 (4), S. 171–186.

Anhang

Anhang 1a – Gesamtübersicht zum Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement auf kommunaler Ebene

Gebietskörperschaft (alphabetische Sortierung)	SPB in EUR	Anzahl Stellen nach Besoldungs-/ Entgeltgruppen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)				
		Anzahl Stellen insgesamt	unter A 9 bzw. E 9	A 9–A 12; E 9–E 12	A 13–A 15; E 13–E 15	A 16 und höher; E 15Ü und höher
Berlin	3.378.613	46	-	5	37	4
Bremen	557.766 ^{1,2}	-	-	-	-	-
Dortmund	361.515 ¹	5,8 ³	-	-	-	-
Dresden	619.740 ^{1,2}	-	-	-	-	-
Duisburg	533.862	7,5	1	1	4,5	1
Düsseldorf	1.298.348 ⁶	20,1	-	-	-	-
Essen	612.838	8,5	0	3,8	4,7	-
Frankfurt (M)	983.093	15	0	5	10	-
Hamburg	3.897.801	53,9	1	7,4	39,4	6,1
Hannover	632.296	10,5	1	4	5,5	-
Köln	1.169.334	16,6	0	-	16,6	-
Leipzig	774.675 ^{1,2,4}	-	-	-	-	-
München	1.859.220 ^{1,5}	30	-	-	-	-
Nürnberg	247.168 ²	-	-	-	-	-
Stuttgart	526.779	8,5	0,5	2	5	1
Mittelwert	1.163.537	17,2				

Anhang 1b – Gesamtübersicht zum Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement auf kommunaler Ebene

Gebietskörperschaft (alphabetische Sortierung)	Relationskennzahlen			
	Anzahl Stellen Beteiligungsmanage- ment in VZÄ/Anz. d. meth. analysierten Unternehmen	SPB in EUR/Summe d. Bilanzsummen aller meth. ident. Unternehmen in EUR	Anz. Stellen Beteili- gungsmanagement/ Summe d. Arb.-zahl aller meth. ident. Unternehmen	Anz. Stellen Haushaltsabteilung/ Anz. Stellen ges. Verwaltung
Berlin	1:3	1:14.621	1:896	-
Bremen	1:9	1:13.147	1:2.646	-
Dortmund	1:11	1:26.250	1:2.294	-
Dresden	1:4	1:10.535	1:106	-
Duisburg	1:6	1:11.932	1:441	-
Düsseldorf	1:3	1:2.744	1:453	1:420
Essen	1:4	1:4.467	1:308	1:496
Frankfurt (M)	1:6	1:8.493	1:1.052	-
Hamburg	1:3	1:4.529	1:423	-
Hannover	1:3	1:6.119	1:1.075	1:468
Köln	1:4	1:2.542	1:279	-
Leipzig	1:7	1:8.600	1:730	-
München	1:2	1:9.582	1:462	1:289
Nürnberg	1:11	1:15.655	1:1.812	1:346
Stuttgart	1:4	1:10.624	1:1.354	1:705
Mittelwert	1:4	1:8.721	1:737	1:454

Anhang 2a – Gesamtübersicht zum Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement auf Bundes-/Landesebene

Gebietskörperschaft (alphabetische Sortierung, Bund zuletzt)	SPB in EUR	Anzahl Stellen nach Besoldungs-/Entgeltgruppen				
		Anzahl Stellen insgesamt	unter A 9 bzw. E 9	A 9–A 12; E 9–E12	A 13–A 15; E 13–E 15	A 16 und höher; E 15Ü und höher
Baden-Württemberg	1.239.480 ⁷	20	-	-	-	-
Bayern	-	-	-	-	-	-
Brandenburg	-	-	-	-	-	-
Hessen	-	-	-	-	-	-
Mecklenburg- Vorpommern	-	-	-	-	-	-
Niedersachsen	563.963 ⁷	9,1	-	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	-	-	-	-	-	-
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-	-
Saarland	-	-	-	-	-	-
Sachsen	-	-	-	-	-	-
Sachsen-Anhalt	681.714 ⁷	11	-	-	-	-
Schleswig-Holstein	495.792 ⁷	8 ⁸	-	-	-	-
Thüringen	-	-	-	-	-	-
Bund	-	-	-	-	-	-

Anhang 2b – Gesamtübersicht zum Personaleinsatz im öffentlichen Beteiligungsmanagement auf Bundes-/Landesebene

Gebietskörperschaft (alphabetische Sortierung, Bund zuletzt)	Relationskennzahlen			
	Anzahl Stellen Beteiligungsmanage- ment in VZÄ/Anz. d. meth. analysierten Unternehmen	SPB in EUR/Summe d. Bilanzsummen aller meth. ident. Unterneh- men in EUR	Anz. Stellen Beteili- gungsmanagement/ Summe d. Arbn.-zahl aller meth. ident. Un- ternehmen	Anz. Stellen Haushalts- abteilung/Anz. Stellen ges. Verwaltung
Baden-Württemberg	1 : 8	1 : 74.107	1 : 347	-
Bayern	-	-	-	-
Brandenburg	-	-	-	-
Hessen	-	-	-	-
Mecklenburg- Vorpommern	-	-	-	-
Niedersachsen	1 : 7	1 : 59.813	1 : 938	-
Nordrhein-Westfalen	-	-	-	-
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-
Saarland	-	-	-	-
Sachsen	-	-	-	-
Sachsen-Anhalt	1 : 4	1 : 909	1 : 54	-
Schleswig-Holstein	1 : 4	1 : 175.965	1 : 1.040	-
Thüringen	-	-	-	-
Bund	-	-	-	-

Anhang 3a – Organisationsmodelle und öffentliche Verfügbarkeit PCGK bei Bundesländern und Bund

Gebietskörperschaft alphabetische Sortierung	Organisationsmodell	Öffentliche Verfügbarkeit PCGK
Baden-Württemberg	Referat	Ja
Bayern	Referat	Nein
Brandenburg	Referat	Ja
Bund	Abteilung	Ja
Hessen	Referat	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Referat	Ja
Niedersachsen	Referat	Nein
Nordrhein-Westfalen	Referat	Ja
Rheinland-Pfalz	Referat	Ja
Saarland	Referat	Nein
Sachsen	Referat	Nein
Sachsen-Anhalt	Referat	Ja
Schleswig-Holstein	Referat	Ja
Thüringen	Referat	Ja

Anhang 3b – Übersicht der arithmetischen Mittelwerte zur Berechnung der Kennzahl „Summe der Personalkosten Beteiligungsmanagement“ (SPB)

Gruppe	Arithmetisches Mittel d. Personalkostensätze (EUR)	Berechnungsgrundlage
unter A 9/E 9	36.181,33	
A 9/E 9	46.637,33	
A 10/E 10	50.450,50	
A 11/E 11	56.166,50	
A 12/E 12	60.692,00	
A 13/E 13	61.974,00	
A 14/E 14	70.311,00	
A 15/E 15	81.321,00	
B 2/E 15Ü	95.503,00	
B 3/höher	130.846,86	

Bundesministerium der Finanzen (2018): Personal-/Sachkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen für Kostenberechnungen, am 10.12.2018:
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2017-anl.pdf.

Endnoten des Anhangs

- ¹ Mangels detaillierter Angaben hier A 13/E 13-Personalkostensätze multipliziert mit der Gesamtstellenanzahl, vgl. Abschnitt „Datenbasis und Relationskennzahlen als Analysegrundlage“.
- ² Als Angabe liegen hier Daten vor, die im Rahmen des Interviews oder aus nicht-öffentlichen Dokumenten übermittelt und daher aus Datenschutzgründen anonymisiert (als SPB in Euro) dargestellt werden.
- ³ Im Haushaltsplan für 2017/2018 der Stadt Dortmund wird für die Aufgabe „Beteiligungsmanagement“ ein Ansatz von 9.100 Mitarbeiterstunden angegeben.
Nach der verwendeten. Berechnungsgrundlage des Bundesfinanzministeriums kommt man unter Verwendung des durchschnittlichen Stundenansatzes von 130 pro Monat (Bundesministerium für Finanzen 2018) auf 5,8 Personalstellen.
- ⁴ Als Angabe für Leipzig liegt eine schätzungsweise Gesamtstellenanzahl in VZÄ vor, die im Rahmen des Interviews übermittelt und anonymisiert dargestellt wird.
- ⁵ Als Angabe für München liegt eine schätzungsweise Gesamtstellenanzahl in VZÄ vor.
- ⁶ Für die Landeshauptstadt Düsseldorf ist nach Rückmeldung bei dem gezeigten Wert zu beachten, dass die Abteilung mit einer Planstellenanzahl von 20,1 neben den Aufgaben des Beteiligungsmanagements zusätzlich Aufgaben u. a. im Bereich der Stiftungsbetreuung, des Kreditmanagements sowie auch die Erstellung des Gesamtabschlusses wahrnimmt.
- ⁷ Mangels detaillierter Angaben hier A 13/E 13-Personalkostensätze multipliziert mit der Gesamtstellenanzahl, vgl. Abschnitt „Datenbasis und Relationskennzahlen als Analysegrundlage“.
- ⁸ Es handelt sich bei der vorliegenden Zahl um acht Personen mit unterschiedlichen Zeitanteilen, deren genaue Aufschlüsselung nicht zur Verfügung gestellt werden konnte.

Autoren und Ansprechpartner

Autoren



Prof. Dr. Ulf Papenfuß



Severin Maier B.A.



Florian Keppeler M.A.

Lehrstuhl für Public Management & Public Policy Zeppelin Universität Friedrichshafen

Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen
Tel: +49 (0)7541 6009 1442
puma@zu.de
puma.zu.de

Ansprechpartner bei Deloitte



Dr. Marc Hübscher

Partner
Financial Advisory
Tel: +49 (0)40 32080 4405
mhuebscher@deloitte.de



Katrin Rohmann

Partner
Government & Public Services Industry Leader
Tel: +49 (0)30 25468 127
krohmann@deloitte.de



Andreas Warner

Partner
Financial Advisory
Tel: +49 (0)89 29036 8022
anwarner@deloitte.de

Deloitte.

Diese Veröffentlichung enthält ausschließlich allgemeine Informationen, die nicht geeignet sind, den besonderen Umständen des Einzelfalls gerecht zu werden, und ist nicht dazu bestimmt, Grundlage für wirtschaftliche oder sonstige Entscheidungen zu sein. Weder die Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft noch Deloitte Touche Tohmatsu Limited, noch ihre Mitgliedsunternehmen oder deren verbundene Unternehmen (insgesamt das „Deloitte Netzwerk“) erbringen mittels dieser Veröffentlichung professionelle Beratungs- oder Dienstleistungen. Keines der Mitgliedsunternehmen des Deloitte Netzwerks ist verantwortlich für Verluste jedweder Art, die irgendetwas im Vertrauen auf diese Veröffentlichung erlitten hat.

Deloitte bezieht sich auf Deloitte Touche Tohmatsu Limited („DTTL“), eine „private company limited by guarantee“ (Gesellschaft mit beschränkter Haftung nach britischem Recht), ihr Netzwerk von Mitgliedsunternehmen und ihre verbundenen Unternehmen. DTTL und jedes ihrer Mitgliedsunternehmen sind rechtlich selbstständig und unabhängig. DTTL (auch „Deloitte Global“ genannt) erbringt selbst keine Leistungen gegenüber Mandanten. Eine detailliertere Beschreibung von DTTL und ihren Mitgliedsunternehmen finden Sie auf www.deloitte.com/de/UeberUns.

Deloitte erbringt Dienstleistungen in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Risk Advisory, Steuerberatung, Financial Advisory und Consulting für Unternehmen und Institutionen aus allen Wirtschaftszweigen; Rechtsberatung wird in Deutschland von Deloitte Legal erbracht. Mit einem weltweiten Netzwerk von Mitgliedsgesellschaften in mehr als 150 Ländern verbindet Deloitte herausragende Kompetenz mit erstklassigen Leistungen und unterstützt Kunden bei der Lösung ihrer komplexen unternehmerischen Herausforderungen. Making an impact that matters – für rund 286.000 Mitarbeiter von Deloitte ist dies gemeinsames Leitbild und individueller Anspruch zugleich.