

### Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung

Lasar, Andreas; Buchholz, Gabriele; Hellenbrand, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lasar, A., Buchholz, G., & Hellenbrand, A. (2011). Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4(1), 225-247. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61135-4>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Andreas Lasar/Gabriele Buchholz/Andreas Hellenbrand

# Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung

### Zusammenfassung

In den vergangenen Jahren haben viele Kommunen ihre Aufgaben aus der Kernverwaltung in verselbstständigte Aufgabenträger ausgegliedert. Dieser Trend ist trotz einzelner Rekommunalisierungen ungebrochen. Es entsteht ein konzernähnliches Gebilde. Obwohl die Kommune, insbesondere Verwaltungsführung und Politik, für die Aufgabenerfüllung auch in den ausgegliederten Einheiten verantwortlich ist, werden die verselbstständigten Aufgabenträger oftmals nicht ausreichend in die Steuerung der Kommune einbezogen. Es fehlt an einer integrierten Konzernsteuerung. Ausgehend von der Begriffsklärung und Darstellung der spezifischen Merkmale des kommunalen Konzerns werden die Problemlagen der kommunalen Konzernsteuerung beschrieben und Anforderungen an eine integrierte Konzernsteuerung in der Kommune aufgezeigt.

*Schlagerworte:* kommunaler Konzern, Beteiligungsmanagement, Gesamtabschluss

### Abstract

*Integrated group management in municipal administration*

In recent years, many municipalities have set up independent companies to perform their tasks. This trend has continued unabated despite some remunicipalisation of tasks. The result is a local group consisting of the municipal authority and the independent companies. Although the municipality, in particular local management and local council remain responsible for the completion of tasks, the independent carriers are often not sufficiently involved in the control of the municipality. There is a lack of integrated corporate management. Based on the definition and presentation of the specific characteristics of the local group, the problems of local group management are described and requirements for integrated local group management in the municipality are identified.

*Key words:* local group, public management, consolidated financial statements

## 1. Einleitung

Im Rahmen der Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung in verselbstständigte Aufgabenträger<sup>1</sup> haben sich die Kommunen zu einem konzernähnlichen Gebilde entwickelt. Die Kommunen sind verpflichtet, unabhängig von der gewählten Rechts- und Organisationsform ihre Aufgaben zum Wohle ihrer Einwohner wahrzunehmen und die Sicherung des Gemeinwohls zu gewährleisten. Obwohl die Kommunen in der Einführung geeigneter Steuerungsinstrumente und -strukturen erhebliche Fortschritte zu verzeichnen haben, lassen sich mehr oder minder ausgeprägte Steuerungsdefizite nicht nur in der Steuerung der Kernverwaltung, sondern auch der ausgegliederten Einheiten identifizieren. Die Steuerung des kommunalen Konzerns erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, der die unterschiedlichen Aufgabenträger integriert und auf die Ziele der Kommune ausrichtet. Dabei sind nicht nur die erforderlichen Instrumente zu entwickeln, sondern es sind

auch adäquate Organisationsstrukturen, insbesondere auf der Ebene des Controllings, zu schaffen und eine gemeinsame Konzernkultur zu entwickeln.

Nach der Einleitung im 1. Kapitel werden im 2. Kapitel die Grundlagen der Konzernsteuerung behandelt. Nach einer kurzen Darstellung der Gründe für eine Ausgliederung von Aufgaben und der möglichen Rechts- und Organisationsformen in der Kommune, werden die Anwendung des Begriffs „Konzern“ als Bezeichnung für das Konglomerat aus Kernverwaltung und verselbstständigten Aufgabenträgern geklärt und die spezifischen Merkmale des kommunalen Konzerns besprochen. Kapitel 2 schließt sich mit der Beschreibung der Steuerungsdefizite im kommunalen Konzern an. Im 3. Kapitel werden die Notwendigkeit der Konzernsteuerung herausgestellt und Anforderungen an eine integrierte Konzernsteuerung in der Kommune formuliert. Nachdem ein Sollkonzept für eine integrierte Konzernsteuerung aufgezeigt ist, wird die Notwendigkeit diskutiert, Organisationsstrukturen und Organisationskulturen im kommunalen Konzern anzupassen. Abschließend erfolgt eine Einschätzung, ob die Implementierung einer Konzernsteuerung durch das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen forciert wird.

## 2. Grundlagen der Konzernsteuerung

### 2.1 Rechts- und Organisationsformen in der Kommune

Kommunen können die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Rahmen der aus der kommunalen Selbstverwaltung abgeleiteten Organisationshoheit in verschiedenen Rechts- und Organisationsformen wahrnehmen. Sie können Aufgaben im Rahmen der Ämter- bzw. Fachbereichsstruktur verwaltungsintern durchführen oder in öffentlich-rechtliche Rechts- und Organisationsformen wie Eigenbetrieb und kommunale Anstalt oder in Organisationsformen des Privatrechts wie GmbH oder AG ausgliedern. Sie können außerdem die Aufgabenwahrnehmung in die Trägerschaft von Dritten – beispielsweise Bürgern, Non-Profit-Organisationen oder privaten Unternehmen – geben.

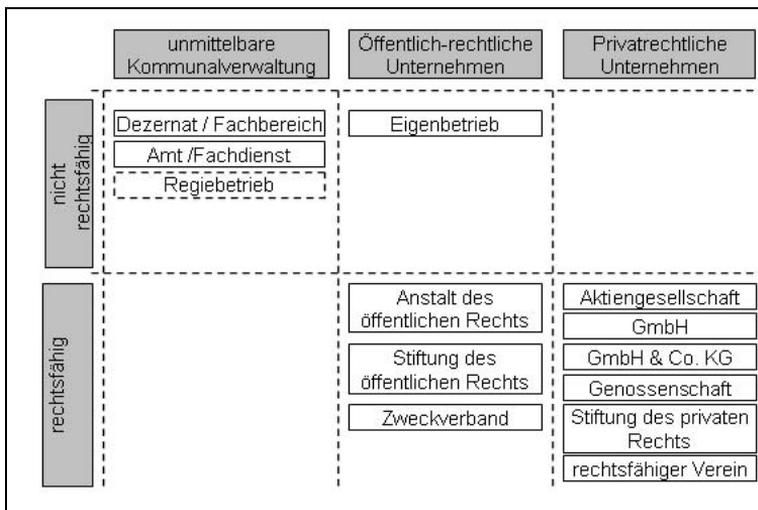


Abb. 1: Überblick über die wichtigsten Rechts- und Organisationsformen im kommunalen Konzern<sup>2</sup>

Überwiegende Gründe für eine Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verselbstständigte Aufgabenträger sind die Erhöhung der Flexibilität und der Zugriff auf Know-how und Kapital von Mitgesellchaftern. Daneben spielen die Einschränkung der politischen Einflussnahme, die Entlastung des kommunalen Haushalts und Stellenplans und der Schutz von Unternehmensinterna eine Rolle (vgl. *Hille* 2003, S. 68ff.; *Cronauge/Westermann* 2006, S. 67ff.). Auch Limitierungen hinsichtlich der Kreditaufnahmemöglichkeiten der Kommune können hier ein Anlass sein. Aufgrund der gewonnenen Handlungsfreiheit außerhalb des öffentlichen Haushalts-, Dienst- und teilweise auch Vergaberechts wird eine höhere Effizienz der Leistungserstellung bei den verselbstständigten Aufgabenträgern vermutet. Es gibt bislang aber keine empirischen Belege für die Behauptung, dass private Unternehmen per se wirtschaftlicher handeln als öffentlich-rechtliche Unternehmen oder Verwaltungen. Entscheidender für effizientes Handeln scheint vielmehr das Vorhandensein von Wettbewerbsstrukturen zu sein. Bei einem etwaigen Vergleich sind nicht nur finanzielle Aspekte zu berücksichtigen, sondern auch die Dienstleistungsqualität sowie kommunal- und strukturpolitische Aspekte (vgl. *Bremeier/Brinckmann/Killian* 2006, S. 63 u. 112).

Die Tendenz zur Auslagerung von kommunalen Aufgaben in organisatorisch und teilweise rechtlich selbstständige Aufgabenträger und durch materielle Privatisierung ist weiterhin ungebrochen. Die anhaltende Tendenz zur Ausgliederung führt vor allem bei den großen Städten und den Landkreisen zu mehrstufigen Konzernstrukturen mit beachtlicher Komplexität. Insbesondere ausgelöst durch die Einführung eines neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens werden aber auch Überlegungen zur Rekommunalisierung durch die Rückholung von ausgegliederten Aufgaben in die Kernverwaltung bzw. von privatisierten Aufgaben in den kommunalen Konzern angestellt.<sup>3</sup> Eine zunehmende Bedeutung erhält das bürgerschaftliche Engagement in den Kommunen. Des Weiteren ist eine „Neubelebung“ der interkommunalen Zusammenarbeit erkennbar, die von Kooperationen in der Leistungserstellung bis hin zu Gebietsreformen reichen kann (vgl. *KGSt*, 2010, S. 13ff.).

## 2.2 Der Konzernbegriff im kommunalen Haushaltsrecht

Im kommunalen Haushaltsrecht wird der in der handelsrechtlichen Rechnungslegung verwendete Begriff des „Konzerns“ für mehrere rechtlich selbstständige Unternehmen, die von einem anderen Unternehmen beherrscht werden (vgl. § 18 AktG), als Begriff für das Gebilde aus der Kommune (als öffentliche Gebietskörperschaft) selbst und den ausgegliederten Organisationseinheiten möglichst vermieden, ohne ihn durch eine adäquate andere Bezeichnung zu ersetzen. Der Konzern aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist eine autonome Entscheidungs- und Handlungseinheit, die im kommunalen Kontext mehrere juristisch selbstständige wie unselbstständige Unternehmen und Betriebe umfasst, die als wirtschaftliche Einheit in personeller, institutioneller und/oder funktioneller Hinsicht zeitlich befristet oder auf Dauer im Rahmen entsprechender Planungen ein gemeinsames wirtschaftliches Ziel verfolgen (*Theisen* 2000, S. 18). Da das Gebilde aus Kommunalverwaltung und Ausgliederungen diese Definition erfüllt, kann dieses Konstrukt durchaus als „kommunaler Konzern“ bezeichnet werden, auch wenn die Kernverwaltung als öffentliche Gebietskörperschaft privatrechtlich kein Unternehmen im Sinne des Aktiengesetzes ist.<sup>4</sup> Der kommunale Gesamtabschluss, der von der in den Beschlüssen der Ständigen

Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) als konsolidierter Jahresabschluss bzw. Gesamtabschluss bezeichnet wird (IMK 2003, Anlage 2, S. 31), kann ebenso als Konzernabschluss betrachtet werden, wie dies z.B. in §§ 290 ff. HGB oder auf der Ebene des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens (vgl. BT-Drs. 16/12060, S. 9)<sup>5</sup> erfolgt. Die Kommune bzw. Kernverwaltung könnte im Zusammenhang mit der Konzernrechnungslegung als „Mutterkörperschaft“ bezeichnet werden, die Ausgliederungen als „Tochterunternehmen“ oder „Tochterorganisationen“. Im kommunalen Haushaltsrecht der meisten Bundesländer wird für die Ausgliederungen der Begriff der „(verselbstständigten) Aufgabenträger“ (vgl. z.B. § 116 Abs. 2 GO NW) gewählt.

### 2.3 Spezifische Merkmale des kommunalen Konzerns

Die Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele durch die Kommune bedingt regelmäßig ein komplexes Zielbündel und daraus abgeleitet ein umfangreiches Aufgaben- und Leistungsportfolio. Grundsätzlich hat der öffentliche Zweck Vorrang, in den meisten Fällen spielt Gewinnerzielung keine Rolle, sodass das Vorhandensein von dauerhaften Zuschussbereichen akzeptiert wird. Der kommunale Konzern ist gekennzeichnet durch eine Heterogenität der Aufgaben, die anhand des Produktrahmens offensichtlich wird. Ein solches Portfolio unterschiedlicher Leistungen ist in erwerbswirtschaftlichen Konzernen kaum vorfindbar und wird letztlich nur beeinflusst durch die Größe einer Kommune sowie die Struktur ihrer Aufgabenwahrnehmung. Zudem ist die Konzernstruktur nicht durch gezielte Unternehmenskäufe aufgebaut worden, sondern sukzessive durch Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt im relativ engen Rahmen der zulässigen wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen entstanden bzw. in Teilen unter steuer- und gesellschaftsrechtlichen oder aufgabenbezogenen Gesichtspunkten gestaltet und optimiert worden.

In den einzelnen Aufgabenfeldern liegen unterschiedliche Ziel- und Leistungsstrukturen und eine unterschiedliche Dynamik im Hinblick auf Veränderungen von Umweltbedingungen vor. Einerseits wird die Kommune hoheitlich tätig, sie besitzt bei der Leistungsabgabe eine Monopolstellung, teilweise mit Anschluss- und Benutzungszwang der Abnehmer (z.B. bei der Abwasserbeseitigung), andererseits tritt sie als Wettbewerber auf Märkten auf, die einem permanenten Wandel unterliegen (z.B. bei der Energieversorgung). Die Kernverwaltung – aber auch die verselbstständigten Aufgabenträger – unterliegen aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung hohen Anforderungen an Transparenz und stehen im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Die Planungen im kommunalen Konzern werden durch die Kommunalpolitik beeinflusst.

Neben diesen systemimmanenten Besonderheiten kommunaler Konzernsteuerung sind Einflussfaktoren zu nennen, die sich zumindest einer unmittelbaren Gestaltung durch die Kommune entziehen. Insbesondere ist hier an Restriktionen des rechtlichen Rahmens zu denken (z.B. der bereits angeführte Rahmen der „wirtschaftlichen Betätigung“, das öffentliche Personalentwicklungs- und Vergütungssystem oder das öffentliche Vergaberecht). Kommunalrechtliche Vorgaben sind zusätzlich bzw. teilweise vorrangig zu den Regelungen des Gesellschaftsrechts zu beachten.

Auch auf der Führungsebene innerhalb des kommunalen Konzernverbundes sind substantielle Unterschiede gegenüber der Privatwirtschaft zu beobachten. Statt eines klassischen Konzernvorstandes mit strategischem Steuerungseinfluss auf die nachgeordneten Konzernunternehmen bestehen im Kommunalkonzern häufig recht hohe Freiheitsgrade

der großen Teilkonzernmütter (beispielsweise bei den Stadtwerken). Die Richtlinienkompetenz ist dadurch oftmals eingeschränkt und die Sanktionsmöglichkeiten (bis hin zur privatwirtschaftlich gängigen Veräußerung, Zerschlagung oder Liquidation von Unternehmen) sind relativ schwach ausgeprägt. Ein weiteres Spezifikum ergibt sich aus der Rolle der Kommunalpolitik, die weit über jene eines Aufsichtsrats hinausgeht, da durch sie die demokratisch legitimierte und haushalterisch fundierte Kommunalwirtschaft erst möglich wird – grundsätzlich bis in den Beteiligungsbereich hinein. Dadurch kann es zu Steuerungs- und Zielkonflikten zwischen den Akteuren kommen, die im Rahmen einer integrierten Konzernsteuerung nur schwer aufzulösen sind.<sup>6</sup>

Insgesamt steht den Kommunen für die Umsetzung konzeptioneller Ansätze einer Konzernsteuerung nicht der gleiche Gestaltungsfreiraum zur Verfügung wie privaten Konzernen. Dies bedingt eine abweichende Steuerungslogik.

## 2.4 Steuerungsdefizite im kommunalen Konzern

Die Kommunen haben in der Einführung geeigneter Steuerungsinstrumente und -strukturen in ihren Verwaltungen erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Trotzdem lassen sich mehr oder weniger konkrete Steuerungsdefizite erkennen (*Busch/Lasarzik/Heiling* 2009, S. 422f.).<sup>7</sup> Obwohl die Verpflichtung zur ergebnis- bzw. outputorientierten Steuerung mittelbar durch die Aufnahme von Zielen und Kennzahlen in den kommunalen Haushalt gesetzlich verankert worden ist<sup>8</sup>, laufen vielerorts die Planungsprozesse weiterhin inputorientiert ab. Es fehlt eine flächendeckende Verknüpfung von Wirkungszielen, Produktzielen und den eingesetzten Ressourcen (vgl. *PwC* 2009, S. 14 u. 19f.; vgl. *Buchholz/Lasar* 2010). Das strategische Management ist wenig ausgeprägt, insbesondere legt sich die Kommunalpolitik nicht auf messbare Ziele fest (vgl. *Holtkamp* 2010, S. 56). Findet in der Kernverwaltung keine effiziente Steuerung statt, kann aber i.d.R. auch keine gute Beteiligungssteuerung gelingen.

Überlegungen zur Konzernsteuerung werden gar nicht oder nur zeitlich nachgelagert angestellt. Die verselbstständigten Aufgabenträger sind nur ansatzweise in das Zielsystem, wenn ein solches überhaupt vorliegt, einbezogen (beispielsweise durch Zielvorgaben zur Zuschussgewährung an Aufgabenträger im kommunalen Produkthaushalt). Es fehlt eine Gesamtstrategie, die die verselbstständigten Aufgabenträger einbezieht (*Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 70). Es gibt keine integrierte Konzernsteuerung. Eine einheitliche Steuerung wird durch eine zu hohe Autonomie der verselbstständigten Aufgabenträger behindert.

In der Wissenschaft werden die Themenfelder „Steuerung der Kernverwaltung“ und „Steuerung der Beteiligungen“ bislang überwiegend voneinander isoliert betrachtet. In der kommunalen Praxis hat sich ebenso bezogen auf Instrumente und Organisationsstrukturen eine mehr oder weniger starke Trennung zwischen Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement entwickelt.

Zuständigkeiten für Beteiligungen, Finanzziele und Leistungsziele sind oftmals nicht zentralisiert. Dasselbe gilt für das diesbezügliche Controlling und Berichtswesen (vgl. *PwC* 2009, S. 15f.). Während die Aufstellung des Haushaltes mit der Zuordnung von Budgets und der Vorgabe von Finanzzielen traditionell in der Kämmerei angesiedelt ist, erfolgt die Entwicklung von Ergebniszielen unabhängig davon in anderen Organisationseinheiten wie z.B. der Hauptverwaltung oder den zuständigen Fachbereichen. Daneben

existiert teilweise eine eigene Organisationseinheit für das Teilnehmungsmanagement und die Teilnehmungsverwaltung, die isoliert für die Unterstützung der Mandatsträger in Politik und Verwaltungsführung im Hinblick auf die Steuerung der ausgegliederten Aufgaben sowie für die Teilnehmungsberichterstattung zuständig ist.

In den verselbstständigten Aufgabenträgern und der Kernverwaltung entwickeln sich unterschiedliche Organisationskulturen, die zu Misstrauen unter den Handelnden führen können. Die verselbstständigten Aufgabenträger verfolgen häufig eigene Ziele und verstehen sich nicht als Teil der Kommune, welcher vorrangig kommunale Aufgaben zu erfüllen hat. Andererseits werden die Führungskräfte der Ausgliederungen nicht hinreichend in die Gesamtinteressenlage der Kommune eingebunden (vgl. *Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ NRW 2009*, S. 104). Die städtischen Mitarbeiter betrachten die verselbstständigten Aufgabenträger wegen der ihnen zugestandenen Freiheiten und mangelnder Transparenz nicht selten mit Argwohn.

Während für das politische Management der Bereiche der Kernverwaltung gegenwärtig trotz der Reformen der letzten Jahre weiterhin oftmals eine Übersteuerung in Form von detaillierten Maßnahmeregelungen zu erkennen ist, gibt es bezüglich der Teilnehmungen i.d.R. eine Untersteuerung. Die Verselbstständigung von Einheiten wird von der Politik dahin gehend interpretiert, dass möglichst keine Eingriffe in die Aufgabenabwicklung der Teilnehmungen vorzunehmen sind. Insbesondere wird Ausgliederung oftmals als Automatismus für eine Steigerung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung angesehen, ohne dass deren Zustandekommen aktiv gesteuert und überwacht würde.

Ein Teil der Steuerungsproblematik zwischen Kernverwaltung und verselbstständigten Aufgabenträgern resultiert aus der simplen Tatsache, dass die Finanz- und Leistungsbeziehungen in der Vergangenheit organisch gewachsen sind, ohne dass der Ansatzpunkt einer Konzernsicht hierauf strukturierend und regulierend eingewirkt hätte. Deshalb sind im Aufgaben- und Leistungsverbund des kommunalen Konzerns eventuell Lücken in den bilateralen vertraglichen Beziehungen bzw. in der faktischen Handhabung entstanden, die nunmehr aufwändig auf dem Verhandlungswege zu bereinigen sind. Zudem sind die Auskunftsrechte und Einflussmöglichkeiten aus der Sphäre der Kommune als Gebietskörperschaft vor allem in die Kapitalgesellschaften hinein durch das Privatrecht limitiert (vgl. *Marettke/Detemple 2008*, S. 481f., Rz. 125 u. 126).

### 3. Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung

#### 3.1 Begriff und Notwendigkeit der Konzernsteuerung

Steuerung wird als zielgerichtete und absichtsvolle Beeinflussung von Akteuren verstanden. Steuerung benötigt allgemein ein Ziel, ein Subjekt und ein Objekt der Steuerung, Maßnahmen, Instrumente sowie eine Vorstellung von Wirkungszusammenhängen zwischen Maßnahmen und Resultaten (vgl. *Bolay 2006*, S. 1). Steuerung wird einerseits mit Management oder Führung gleichgesetzt (vgl. *Steinmann/Schreyögg 2005*, S. 6ff.). Management kann in diesem Sinne als ein Komplex von Steuerungsaufgaben bezeichnet werden. Andererseits werden Steuerungsaufgaben lediglich als Teil der Managementtätigkeiten verstanden. Im Folgenden wird von Steuerung als Synonym für Management ausgegangen. Controlling hingegen bezeichnet alle Funktionen der Steuerungsunterstützung (vgl. *Homann 2005*, S. 1ff.).

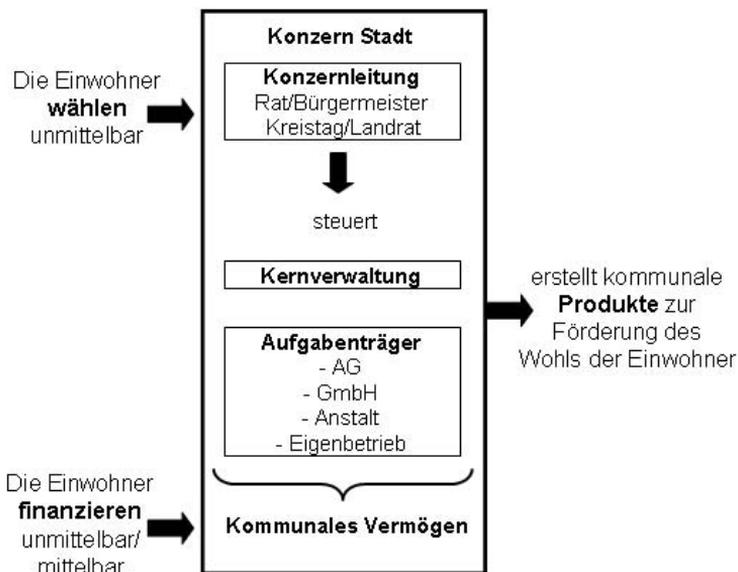


Abb. 2: Der kommunale Konzern

Die Kommune als Mutterkörperschaft hat als oberste Leitungsorgane den Rat bzw. Kreistag mit seinen Ausschüssen als politisches Leitungsorgan und den Bürgermeister bzw. Landrat als administratives Leitungsorgan, die von den Bürgern demokratisch zur Leitung legitimiert sind. Diese beiden Organe haben als zentrale Aufgabe, die Kommune als Mutterkörperschaft und die der Konzernmutter nachgeordneten Tochterorganisationen zu steuern. Da die verselbstständigten Aufgabenträger kommunale Aufgaben mit kommunalem Vermögen abwickeln, welches durch die Einwohner finanziert wird, muss die Kommune die verselbstständigten Aufgabenträger in die Steuerung einbinden und ihre Leitungsfunktionen im Rahmen einer Gesamtsteuerung wahrnehmen (Beckhof/Pook 2001, S. 69). Die Ämterverwaltung und die verselbstständigten Aufgabenträger bleiben organisatorische Hilfsmittel kommunaler, politisch beschlossener Leistungserstellung (vgl. Deutscher Städtetag 2009, S. 6). Die Kommunen sind verpflichtet, unabhängig von der gewählten Rechtsform die Aufgaben zum Wohle ihrer Einwohner wahrzunehmen und die Sicherung des Gemeinwohls zu gewährleisten sowie die zur Verfügung gestellten Ressourcen wirtschaftlich und sparsam als Treuhänder zu verwalten. Verselbstständigte Aufgabenträger sind unter Berücksichtigung rechtlicher, wirtschaftlicher und technologischer Rahmenbedingungen vergleichbar zu steuern wie die Facheinheiten der Kernverwaltung und angemessen in die Gesamtsteuerung zu integrieren (vgl. Innenministerium NRW 2010, S. 749.). Mit Blick auf den Einsatz von Ressourcen zum Wohle der Bürger und Nutzen der Gebietskörperschaft kann bei den Aufgabenträgern nichts anderes gelten als bei der Kommune, da ihre Daseinsberechtigung letztlich aus dem ursprünglichen Auftrag der Kommune abzuleiten ist.

Die vielerorts zu beobachtende Konzentration der Steuerung von Beteiligungen auf ökonomische bzw. fiskalische Parameter ist in Anbetracht der kommunalen Haushaltskrise verständlich. Das Erfordernis der Erfüllung eines öffentlichen Zweckes der verselbstständigten Aufgabenträger ist allein mit einem Beitrag zur Haushaltskonsolidierung je-

doch nicht eingelöst, da innerhalb eines vorgegebenen Finanzrahmens unterschiedliche wirtschaftliche Ziele und Sachziele verfolgt werden können, wie das Beispiel in Abb. 3 zeigt (Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 129).

Strategisches Ziel	Maßnahmen	Erfolgskriterien
Hohe Rendite	Entwicklung des Gewinns	Hoher Gewinn
Sicherung des kommunalen Vermögens	Entwicklung des Eigenkapitals	Angemessener Anteil des Unterhaltungsaufwandes
Mietpreisbeeinflussung	Mieten am unteren Ende der Vergleichsmieten	Vergleich der Mieten mit anderen Kommunen
Wohnungsversorgung für sozial Schwächere	Wohnungszuteilung nach entsprechenden Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Wohnungsversorgung bei Integrationsproblemen	Wohnungszuteilung nach entsprechenden Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Wohnungsversorgung für ältere Menschen	Wohnungszuteilung nach entsprechenden Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Städtebauliche Ziele	Baulückenplanung, Energieeinsparung	Neu- und Umbau, Beitrag zur Baukultur
Ortsteilbezogene Wohnungspolitik	Verteilung des Wohnungsangebotes auf Ortsteile	Bedarfsgerechter Anteil der Ortsteile
Wirtschafts- und Arbeitsplatzpolitik	Vergabe von Aufträgen an lokale Unternehmen	gesicherte Arbeitsplätze, Steuereinnahmen

Abb. 3: Strategische Ziele im Wohnungsbau

Ein Verzicht auf die Integration der strategischen Ziele der Kommune und ihrer verselbstständigten Aufgabenträger in die Gesamtstrategie des kommunalen Konzerns oder die Reduzierung auf eine finanzwirtschaftliche Steuerung bei einer Ausgliederung in einen verselbstständigten Aufgabenträger überließe die Ausrichtung der Strategie und deren Umsetzung der Leitung des Aufgabenträgers oder seinem Aufsichtsorgan und wäre nicht ausreichend politisch (durch die Kommune selbst) legitimiert.

Eine umfassende Verpflichtung zur Beteiligungssteuerung ist im kommunalen Haushaltsrecht der einzelnen Bundesländer gesetzlich verankert (vgl. u.a. § 109 GO NW). Über die Inhalte, die Organisation und die Intensität des Beteiligungsmanagements entscheidet die Kommune im Rahmen ihrer Organisations-, Personal- und Finanzhoheit.<sup>9</sup> Die Betätigung der Kommune als Gesellschafterin oder Aktionärin und damit auch das Beteiligungsmanagement einer Kommune können der Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt unterworfen werden (vgl. u.a. § 103 Abs. 2 Nr. 2 GO NW). Die Genehmigung neuer Beteiligungen und die Überwachung der Regeln für die wirtschaftliche Betätigung sind darüber hinaus Aufgabe der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden.

Die Steuerungsmöglichkeiten von verselbstständigten Aufgabenträgern sind abhängig von der Rechts- oder Organisationsform, von der Beteiligungsquote, der Größe der zu steuernden betrieblichen Einheit, dem persönlichen Verhältnis zwischen Mitgliedern der Verwaltungsführung – insbesondere dem Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister, Landrat) – und der Leitung der betreffenden ausführenden Einheit, dem Qualitätsanspruch der handelnden Akteure sowie der Organisation und der personellen Ausstattung der Steuerungsunterstützung. Die Intensität der Steuerung sollte nicht ausschließlich beeinflusst sein von der Rechts- oder Organisationsform, also ob es sich bei der ausführenden Einheit um die verwaltungsinterne (Fachbereich) oder verwaltungsexterne (Beteiligung) Sphäre handelt, sondern von den vorhandenen Risiken, der Höhe des Vermögens und der Schulden, der politisch-strategischen Bedeutung des Aufgabenfeldes und der Ertragslage. Ins-

besondere muss dann intensiver gesteuert werden, wenn ein Zuschussbetrieb vorliegt, der den Haushalt der Kommune unmittelbar belastet. Es gibt allerdings gesellschaftsrechtliche Einschränkungen der Einflussnahme auf Aktiengesellschaften (AG) und Begrenzungen des Gesellschaftereinflusses bei Minderheitsbeteiligungen.

Kommunale Konzernsteuerung bedeutet somit die zielorientierte Steuerung der Kernverwaltung und der verselbstständigten Aufgabenträger durch die Kommunalpolitik (Gemeinderat, Kreistag) und die Verwaltungsführung nach einheitlichen Rahmenseetzungen sowie unter Verwendung geeigneter Instrumente und Strukturen. Dabei hat eine kommunale Konzernsteuerung die Aufgabenwahrnehmung aus Konzernsicht zum Wohle der Bürger in den Fokus zu stellen (vgl. *Linhos* 2006, S. 220ff.). Demokratische Legitimationketten (ausgehend von der haushalterischen und politischen Steuerung der Kommune selbst über die Wirtschaftspläne der Beteiligungen bis hin zur Mandatswahrnehmung in Aufsichtsgremien) sind auch bei einer dezentralen Struktur zwingend einzuhalten. Die Verwaltungsführung steht im Zuge ihrer Gesamtverantwortung unmittelbar für die Kernverwaltung und mittelbar für die Ausgliederungen in der Pflicht, die demokratisch legitimierenden Entscheidungen der kommunalen Vertretung konzernweit umzusetzen. Es stellt gewiss bei den stark eigenständigen Kapitalgesellschaften (und hier wiederum vor allem bei der AG) eine besondere Herausforderung dar, den Bogen aus der Kommunalpolitik bis in die Gesellschaft zu schlagen und den notwendigen Interessenausgleich herbeizuführen.

### 3.2 Anforderung an eine Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung

Grundsätzlich kann eine Kommune sämtliche Aufgaben in der Organisation der Kernverwaltung abwickeln oder aber Teile ihres Aufgabenbereichs in anderen Organisations- und Rechtsformen des öffentlichen oder Privatrechts verselbstständigen, soweit sie die gesetzlichen Rahmenbedingungen des jeweils geltenden kommunalen Wirtschaftsrechts beachtet. Es sollte derjenige Aufgabenträger den Auftrag zur Aufgabenabwicklung erhalten, der die kommunalen Produkte im Hinblick auf Verlässlichkeit, Flexibilität, Effektivität und Effizienz optimal erfüllt.

Die Kommune sollte im Rahmen ihrer Organisationshoheit zunächst eine Grundentscheidung zur organisationspolitischen Orientierung auf der Basis einer strategischen Vorgabe für die Gesamtverwaltung treffen. Zu den organisationspolitischen Entscheidungen gehört die Definition von Handlungsfeldern für die kommunalen Dienstleistungen und damit die Festlegung, was als kommunale Aufgabe verstanden werden soll. Innerhalb der einzelnen kommunalen Aufgaben ist die Rolle der Kommune zu bestimmen, ob sie in diesem Aufgabenfeld als Produzentin, Kooperationspartnerin, Auftraggeberin oder Förderin auftritt. Damit verbunden sind die grundsätzlichen Regeln zur Leistungsproduktion und Leistungssteuerung als funktionale Entscheidung. Nach dieser Festlegung ist ggf. eine Entscheidung über den Träger der kommunalen Aufgabe zu treffen und eine Auswahl von geeigneten Trägern für die definierten Dienstleistungen vorzunehmen. Im Rahmen der Entscheidungen zu Leistungserbringern und zur Form der Leistungserbringung ist die Ausgestaltung der Steuerungsprozesse zu bestimmen (*KGSt* 2010, S. 8).

Die Kommune hat im Rahmen unterschiedlicher Verantwortungsstufen die Gewährleistungsverantwortung, die Vollzugsverantwortung und/oder eine Finanzierungs- und

Auffangverantwortung wahrzunehmen. Gewährleistungsverantwortung bedeutet eine dauerhafte Sicherstellung der Leistungserbringung zu politisch gewollten Standards und Kosten. Im Rahmen ihrer Vollzugsverantwortung produziert die Kommune die erforderlichen Dienstleistungen gemäß dem kommunalen Auftrag. Finanzierungs- und Auffangverantwortung bedeutet die Garantie, dass die gewährleisteten Aufgaben auch dann erbracht werden, wenn ein Leistungserbringer ausfällt (vgl. *KGSSt*, 2010, S. 9).

### 3.3 Sollkonzept für ein Steuerungssystem im kommunalen Konzern

Konzernsteuerung im Kreislauf des Verwaltungsmanagements<sup>10</sup> setzt voraus, dass zunächst Planungsdaten auf der Ebene des kommunalen Konzerns vorliegen (vgl. *Dörschell/Schulte/Heck* 2007, S. 4.). Grundlage der Steuerung ist das hierarchisch aufgebaute Zielsystem der Kommune. Die Ziele sind Ausgangspunkt des Managementprozesses und des Steuerungskreislaufes in der Kommune.

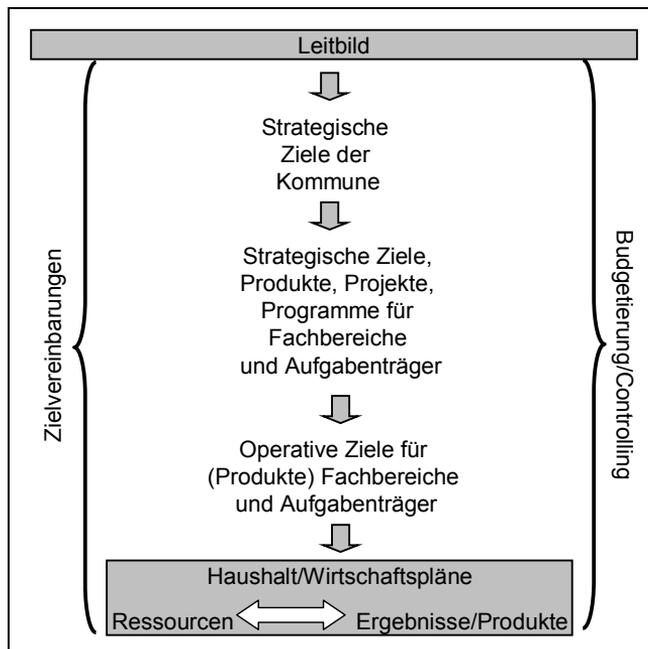


Abb. 4: Zielsystem im kommunalen Konzern (in Anlehnung an *Deutscher Städtetag* 2009, S. 11).

Im Leitbild als Grundlage des normativen Managements werden generelle Ziele, Prinzipien, Normen und Spielregeln festgelegt. Die Kommune gibt dabei vor, wie die Zusammenarbeit mit den Bürgern gestaltet werden soll, wie sie ihre Mitarbeiter behandeln will und welche politischen Handlungsfelder ihr wichtig sind. Nicht alle Kommunen beschäftigen sich gegenwärtig mit der Erstellung eines Leitbildes (*PwC* 2009, S. 14). Auch werden die erarbeiteten Leitbilder selten konsequent umgesetzt und aktualisiert. Ein Leitbild als Rahmensetzung ist wünschenswert, aber nicht Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Verwaltungssteuerung, da es nicht ausschließlich als Grundlage von Zielvor-

gaben dient und Leitvorgaben auch auf der Ebene des strategischen Managements formuliert werden können (Heinz 2000b, S. 118ff.; Reichard 2001, S. 86). Werden allerdings Handlungsprinzipien im Leitbild festgelegt, sollten sich alle Aktivitäten des kommunalen Konzerns danach ausrichten. Sieht das Leitbild eine umfassende Information oder sogar Beteiligung der Bürgerschaft bei politischen Entscheidungen vor, dann dürfen wichtige Maßnahmen nicht außerhalb der Öffentlichkeit entschieden werden. Wird im Leitbild von den Mitarbeitern teamorientiertes Arbeiten verlangt, verbietet sich eine Prämierung Einzelner im Rahmen der leistungsorientierten Vergütung ohne Einbeziehung des Beitrags für die Teamarbeit. Zweckmäßig ist es, ein Leitbild für den kommunalen Konzern zu erstellen, aus dem Leitbilder für die Kommune und die verselbstständigten Aufgabenträger abgeleitet werden.

Aus der Ebene des Leitbildes als wesentlichem Element des normativen Managements sind messbare Ziele für die strategische und operative Steuerung zu entwickeln. Ausgehend vom Leitbild beschäftigt sich die Kommune auf der Ebene des strategischen Managements mit mittel- und langfristigen Zielen in für die Bürger relevanten Politikfeldern unter Berücksichtigung der Umweltbedingungen wie der künftigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, rechtlichen und technologischen Entwicklung und der vorhandenen internen Ressourcen in der Verwaltung. Aktuelle Themen in der Entwicklung von Strategien sind gegenwärtig die Auswirkung des demografischen Wandels auf die Kommunen, eine nachhaltige Stadtentwicklung und der Umgang mit den Folgen der kommunalen Finanzkrise. Um eine Struktur für die Bildung strategischer Ziele zu erhalten, ist es zweckmäßig, losgelöst von den organisatorischen Strukturen politische Handlungsfelder zu bilden, wie z.B. Bildung, Umwelt, Wirtschaft. In diesen Handlungsfeldern sind entsprechend den Umweltbedingungen, der Problemlagen bzw. des Handlungsbedarfes und der besonderen Stärken und Schwächen der Kommune strategische Ziele festzulegen. In diesem Zusammenhang können bereits einzelne Maßnahmen oder Projekte vorgegeben oder die Relevanz bestimmter Produkte aufgezeigt werden.

Für die systematische Entwicklung strategischer Ziele in den politischen Handlungsfeldern stehen geeignete betriebswirtschaftliche Instrumentarien wie SWOT-Analyse, Portfoliomethode, Benchmarking und Balanced Scorecard zur Verfügung, die kommunal-spezifisch anzupassen sind. Ein geeignetes Hilfsmittel bilden beispielsweise die Zielfelder der KGSt (vgl. Heinz 2000a, S. 69ff.), die die Phasen des strategischen Managements umfassend abdecken und sowohl für die Bildung von Strategien für die Kernverwaltung als auch die verselbstständigten Aufgabenträger gleichermaßen geeignet sind (Heinz 2000a, S. 64ff.). Im Rahmen des strategischen Managements ist festzulegen, welche Organisations- bzw. Rechtsform die besten Leistungsvoraussetzungen hat (Reichard 2001, S. 81).

Leitbild	Unsere Umwelt werden wir schützen und erhalten
Strategische Ziele	CO2-Reduzierung 40 % bis 2020 (Basis 1990)
Maßnahmen bzw. operative Ziele	energetisch optimierte Sanierung aller Verwaltungs-, Schul- und Funktionsgebäude bis zum Jahr 2015 Ausbau des Radwegenetzes auf 120 km Sicherung und Ausbau des ÖPNV Anteil regenerativer Energien von mindestens 20 % an der Gesamtversorgung Reduzierung des motorisierten Verkehrs im Stadtgebiet um 10 % und des Schwerlastverkehrs um 20%
Produktgruppen	Grundstücks- und Gebäudemanagement Wohnbauförderung Elektrizitätsversorgung Straßen ÖPNV

Abb. 5: Verknüpfung der Leitbild-, Strategie-, Maßnahmen- und Produktebene

Das Beispiel in Abb. 5 soll verdeutlichen, dass grundsätzlich mehrere ausführende Organisationseinheiten unabhängig von der gewählten Organisations- bzw. Rechtsform an der Umsetzung eines strategischen Ziels beteiligt sein können, deren Aktivitäten dahin gehend aufeinander abgestimmt werden müssen.

Die Kommune ist verpflichtet, ihr Vermögen zu erhalten und die kommunalen Leistungen effektiv und effizient zu erstellen. Aufgrund von Analysen des Gesamtproduktportfolios (Gesamtaufgabenkritik) im Rahmen des strategischen Managements ist regelmäßig zu prüfen, welche Produkte zusätzlich erstellt, verändert oder abgebaut werden und ob die gewählte Rechts- und Organisationsform für die Aufgabenerfüllung effizient und effektiv ist (vgl. *Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW 2009*, S. 109f.). In diesem Zusammenhang kann es zu Verkäufen oder Zusammenlegungen von verselbstständigten Aufgabenträgern kommen, zu zusätzlichen Ausgliederungen oder einer Rekommunalisierung von ausgegliederten Aufgaben. Des Weiteren ist darauf zu achten, dass nicht nur das Vermögen der verselbstständigten Aufgabenträger, sondern auch deren Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleibt. Das Risikomanagement der Kommune hat die Risiken der verselbstständigten Aufgabenträger einzubeziehen. Daneben ist permanent die Schaffung von Synergieeffekten zwischen der Kernverwaltung und den verselbstständigten Aufgabenträgern zu prüfen. Diese ergeben sich nicht nur durch z.B. ein gemeinsames Cash-Management, sondern auch durch eine stärkere Zentralisierung von Querschnittsaufgaben, insbesondere in den Aufgabenfeldern Beschaffung, Informationstechnik, Personal und Rechnungswesen.

Das operative Management befasst sich mit der Umsetzung der normativen und strategischen Vorgaben in operative Produkt-, Leistungs- und Prozessziele und zielgerichtete Aktivitäten. Dazu sind die zu erstellenden Produkte und Leistungen festzulegen, die sich größtenteils aus gesetzlichen Auftragsgrundlagen ergeben. Zum operativen Management gehören neben der Bestimmung der einzelnen Produkte und des Produktsortiments, die Festlegung von Preisen, die Grundsätze zur Verteilung, wie z.B. Umfang von Öffnungszeiten oder die Lieferung von Produkten an den Bürger und die Kommunikation, z.B. die Information über die angebotenen Produkte (*Heinz 2000a*, S. 153ff.). Zum operativen Management werden auch Festlegungen zum Organisations-, Personal- und Informationsmanagement gerechnet. Auch wenn viele kommunale Leistungen in der Abwicklung

gesetzlich verpflichtend geregelt sind, lassen sich sowohl auf der strategischen als auch der operativen Ebene Anpassungen v. a. in der Leistungsqualität vornehmen.

### 3.4 Sollkonzept für eine integrierte Konzernsteuerung

Wegen der Dominanz von Sachzielen aufgrund der Gemeinwohlorientierung in der Kommunalverwaltung sollte die integrierte Konzernsteuerung grundsätzlich ergebnisorientiert erfolgen. Ergebnisziele beinhalten die beabsichtigten Wirkungen kommunalen Handelns und die dazu erforderlichen Leistungsziele. Eine Zuordnung der Ressourcen zu den zu erzielenden Ergebnissen soll auf jeder Ebene stattfinden. Ergebnisse müssen Ausgangspunkt für die Bildung von Budgets werden (vgl. *Klieve/Knirsch* 2010, S. 221).

Die Zielerreichung muss permanent auch unterjährig durch ein Konzerncontrolling überwacht werden. Zur Umsetzung der Gesamtstrategie bzw. der strategischen Ziele ist es erforderlich, diese den Fachbereichen und verselbstständigten Aufgabenträgern zuzuordnen. Dabei ist es zweckmäßig, die organisatorischen Strukturen so anzupassen, dass die strategischen Ziele optimal verfolgt werden können. Um die Fachbereiche und verselbstständigten Aufgabenträger zur wirtschaftlichen Verfolgung der gesetzten Ziele zu motivieren, sollte eine weitgehende Dezentralisierung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung vorgenommen werden, d.h. innerhalb der zugeordneten Ressourcen und vorgegebenen Ergebnisse können die Fachbereiche und verselbstständigten Aufgabenträger weitgehend selbstständig über die Aufgabenausführung entscheiden (vgl. *Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW* 2009, S. 107). Dazu ist es erforderlich, neben einer outputorientierten Budgetierung das Kontraktmanagement zu nutzen, in dem Ziele zwischen den hierarchischen Ebenen vereinbart werden. Den Hauptkontrakt bildet dabei der ergebnisorientierte Haushalt, der in Fachbereichskontrakte als Vorgaben für die Fachbereiche heruntergebrochen wird. Das Kontraktmanagement sollte nicht auf der Ebene der Fachbereiche und verselbstständigten Aufgabenträger verharren, sondern fortgesetzt werden bis auf die Ebene der Mitarbeiter auf der Grundlage von Zielvereinbarungen. Bis zu einer flächendeckenden Umsetzung ist in vielen Kommunen jedoch noch ein weiter Weg zurückzulegen (vgl. bspw. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 27).

Die verselbstständigten Aufgabenträger sind in das Kontraktmanagement zu integrieren und über Zielvereinbarungen zu steuern (vgl. Abb. 6). Zur transparenten Führung der verselbstständigten Aufgabenträger sollte angestrebt werden, angepasst an die vorhandenen Rahmenbedingungen vergleichbare Instrumentarien wie zur Steuerung des Kernhaushaltes, nämlich produktorientierte Haushalts- oder Wirtschaftspläne, einzusetzen (vgl. *Fischer* 2008, S. 7). Mindestens sollten jedoch die Planungen durch die Aufgabenträger mit der Haushaltswirtschaft verzahnt werden, indem die Zuschüsse und Ausschüttungen mit Zielgrößen operationalisierbar gemacht werden.

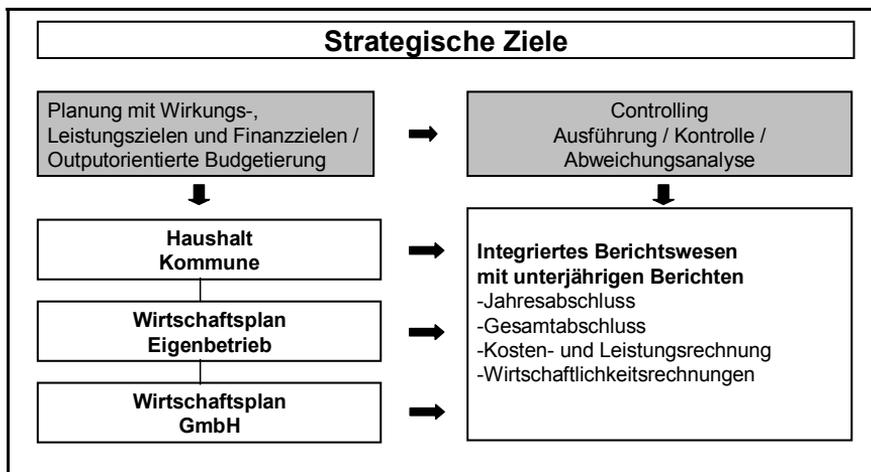


Abb. 6: Integration der verselbstständigten Aufgabenträger in das kommunale Management

Neben Finanzziele sind Leistungsvorgaben in die Planung für die verselbstständigten Aufgabenträger aufzunehmen, deren Erreichung durch ein unterjähriges Gesamtberichts-wesen zu gewährleisten ist (vgl. *Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW 2009*, S. 110f.). Dessen konkrete Ausprägung im Zusammenspiel mit dem Beteiligungs- und Konsolidierungsbericht ist sicherlich noch zu klären.

Wie bereits ausgeführt wurde, bedarf es im kommunalen Konzernverbund einer explizit auf politische und gemeinwohlorientierte Aspekte kalibrierten Steuerungskonzeption. Es ist dabei sinnvoll, die Führungskräfte in Kommunalpolitik, Verwaltung und den verselbstständigten Aufgabenträgern dort abzuholen, wo sie hinsichtlich ihrer strategischen Ausrichtung agieren, und dabei die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Kommunalverwaltung einzubeziehen. Als Referenzmodell mit kommunalem Bezug wird vor diesem Hintergrund eine Spartenorientierung diskutiert, die sich an den sog. Produktbereichen des finanzstatistischen Produktrahmenplans ausrichtet:

"Gesamtproduktrahmen"		
11 Innere Verwaltung	41 Gesundheitsdienste	55 Natur- und Landschaftspflege
12 Sicherheit und Ordnung	42 Sportförderung	56 Umweltschutz
21 Schulträgeraufgaben	51 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	57 Wirtschaft und Tourismus
25 Kultur und Wissenschaft	52 Bauen und Wohnen	61 Allgemeine Finanzwirtschaft
31 Soziale Hilfen	53 Ver- und Entsorgung	71 Stiftungen
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	

Abb. 7: Spartenorientierung anhand der Produktbereiche des „Gesamtproduktrahmens“ (vgl. *Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ NRW 2009*, S. 108)<sup>11</sup>

Innerhalb des Zusammenwirkens von Kommunalpolitik, Verwaltung und Beteiligungen gliedert sich die Steuerung üblicherweise in „Entscheidungssilos“ auf, die den jeweils im Mittelpunkt stehenden Steuerungsbereich (z.B. das Handlungsfeld „Kultur“) auf Basis

der übergreifenden Rahmenseetzungen, wie der Haushaltswirtschaft und einem ggf. formulierten Leitbild konkretisiert und verfeinert. So ergibt sich ein Steuerungszusammenhang, der bspw. ein politisch motiviertes „kulturelles Leitbild“ mit der Umsetzung durch das Kulturamt und in einer ausgegliederten Theater GmbH koppelt. Im Haushalt finden sich die hierzu geplanten Maßnahmen im Produktbereich 25-29 „Kultur und Wissenschaft“ und die Haushaltsansätze der Produkte mit Kulturbezug der Kommune. Als Besonderheit ist zu beachten, dass im genannten Beispiel die Theater GmbH im Produktportfolio der Kommune regelmäßig nur in Form eines Zuschusses abgebildet wird. Der Steuerungskomplex wird durch die Wahrnehmung des Aufsichtsratsmandats in der Theater GmbH und die steuerungsunterstützende Tätigkeit des Beteiligungsmanagements abgerundet. Fehlt ein übergreifender Steuerungsansatz, dann besteht das Risiko, dass sich solche „Entscheidungssilos“ ohne einen Querbezug zu anderen Steuerungsbereichen der Kommune durchaus inhaltlich verselbstständigen können.

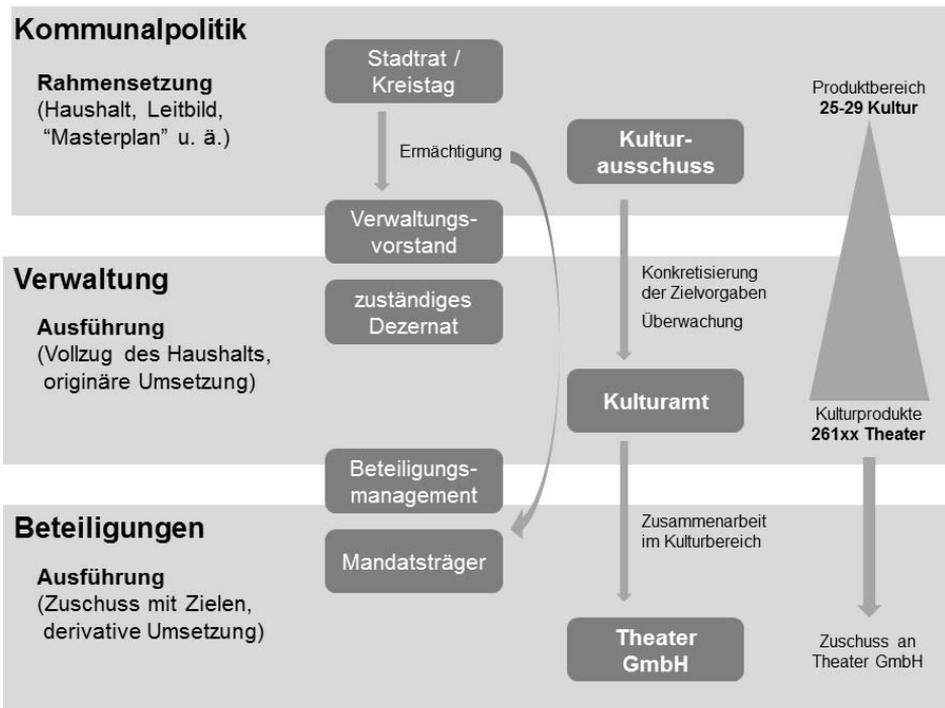


Abb. 8: Steuerungsebenen am Beispiel Kultur

Im Sollkonzept für eine integrierte Konzernsteuerung eröffnet sich die Chance, solche „Entscheidungssilos“ im strukturierenden Rahmen eines Steuerungsgesamtkonzepts einzubeziehen und dadurch die Gefahr von Fehlsteuerungen aufgrund von Partikularinteressen einzelner Steuerungsbereiche zumindest zu begrenzen.

### 3.5 Anpassung der Konzernstruktur und der Verwaltungskultur

Die Umsetzung der Strategie erfordert nicht nur den Einsatz entsprechender Instrumente, sondern die Anpassung der Organisationsstruktur, insbesondere der Führung und der Steuerungsunterstützung, sowie die Schaffung der kulturellen Voraussetzungen, d.h. eine möglichst einheitliche Steuerungskultur (vgl. *Deutscher Städtetag/PwC*, 2011, S. 69). Die vorhandene Struktur und Kultur im Konzern wirken dabei zurück auf die Formulierung der Strategie und deren Umsetzung, sie können fördernd oder hemmend wirken (*Thom/Ritz* 2008, S. 76ff.).

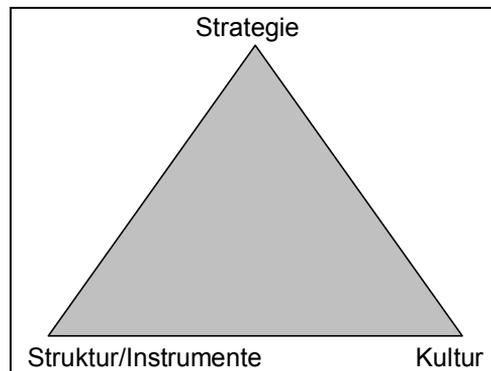


Abb. 9: Das magische Dreieck der Organisation bzw. des Managements (*KGSt* 1999, S. 4-17).

Um eine integrierte Konzernsteuerung zu ermöglichen, sind die Programme, die Strukturen und die unterschiedlichen Organisationskulturen der Kernverwaltung und der selbstständigen Aufgabenträger durch einheitliche Planungsinhalte, ein einheitliches, integriertes Berichtswesen, einheitliche Methoden und Verfahren und einheitliche Symbole miteinander zu verzahnen.

Die integrierte Konzernsteuerung muss durch zweckmäßige Steuerungsstrukturen ermöglicht werden. Eine funktionierende integrierte Konzernsteuerung erfordert die Anpassung der Strukturen für die Steuerungsunterstützung bzw. für das Konzerncontrolling. Träger der Konzernsteuerung im Sinne einer „Konzernführung“ sind die Kommunalpolitik und die Verwaltungsführung sowie die Leitung der selbstständigen Aufgabenträger. Die Steuerung der Kernverwaltung sollte eng mit der Beteiligungssteuerung verknüpft werden. Es sollte eine zentrale Steuerungsunterstützung bzw. ein zentrales Konzerncontrolling installiert werden. Dies erfordert die organisatorische Integration der Aufgaben des Beteiligungsmanagements der Kommune in die Steuerungsunterstützung der Kernverwaltung (vgl. *Deutscher Städtetag* 2009, S. 13). Gleiches gilt für die kommunale Konsolidierungsstelle, in der die Arbeiten zum Gesamtabschluss koordiniert und fachlich durchgeführt werden. Für die Organisation des Konzerncontrollings stehen unterschiedliche Organisationsformen bzw. Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung zur Verfügung (vgl. *Otto et al.* 2002). In kleineren Kommunen bietet sich die Zuordnung des Konzerncontrollings zum Finanzbereich (d.h. zur Kämmerei) an, da im Rahmen der Haushaltsaufstellung auf jeden Fall eine Beschäftigung mit Finanzziele zu erfolgen hat. Darin eingeschlossen sind die finanziellen Auswirkungen des Beteiligungsportfolios durch Verlustabdeckungen oder Gewinnaus-

schüttungen. In größeren Kommunen sind eigenständige Organisationseinheiten (z.B. Stabsstellen oder eigenständige Fachdienste) zweckmäßig. Eine Dezentralisierung von spezifischen Aufgaben des Konzerncontrollings auf die Ebene der Fachbereiche kann – wie schon heute regelmäßig im Beteiligungsmanagement praktiziert – sinnvoll sein, um deren Erkenntnisse und Fachinteressen angemessen einzubeziehen.

Im Rahmen der Beauftragung verselbstständigter Aufgabenträger mit der Durchführung kommunaler Aufgaben fallen in der beauftragenden Kommune operative Tätigkeiten an, die mit dem Sammelbegriff der Beteiligungsverwaltung belegt werden (wie die Betreuung der kommunalen Mandatsträger in den Gremien der verselbständigten Aufgabenträger und die Überwachung der Einhaltung rechtlicher Regelungen und Vorgaben), die sich insbesondere aus dem Gesellschaftsrecht oder dem Gesellschaftsvertrag ergeben. Diese sollten ebenfalls durch die Konzernsteuerung wahrgenommen werden (im Zuge der angesprochenen Integration des Beteiligungsmanagements).

Die Verwaltungskultur entsteht durch den internen Lernprozess der Verwaltungsmittglieder und durch Beeinflussungen aus der Verwaltungsumwelt. Sie ist eine gemeinsam geteilte und symbolisch repräsentierte Überzeugung, die das Selbstverständnis der Mitarbeiter und die Identität einer Organisation prägen (*Steinmann/Schreyögg* 2005, S. 711). Um die aufgezeigte Steuerungskonzeption umzusetzen, ist die Entwicklung einer gemeinsamen Kultur im kommunalen Konzern erforderlich. Dies gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, unter denen die einzelnen ausführenden Einheiten und die in ihnen tätigen Führungspersönlichkeiten agieren, sehr schwierig. Eine gemeinsame Kultur erfordert ein Zugehörigkeitsgefühl aller ausführenden Einheiten zur Kommune. Eine gemeinsame Organisationskultur im Konzern können Strategiekonferenzen mit den Führungskräften der Kernverwaltung und der verselbstständigten Aufgabenträger oder ein gemeinsamer Personalpool, der zu einem Personalaustausch zwischen Kernverwaltung und den Aufgabenträgern führt, fördern. Hilfreich kann auch eine konzernweite Arbeitnehmervertretung sein. Die Kernverwaltung und die Ausgliederungen sollen sich intern als Einheit fühlen und nach außen hin als Einheit wahrgenommen werden. Dies würde dann letztendlich in der Zusammenarbeit und Steuerungskultur den Gedanken der Einheitstheorie untermauern, wie er im Rahmen des konsolidierten Gesamtabschlusses aus Rechnungswesensicht propagiert wird.

### 3.6 Berücksichtigung der Rolle der Kommunalpolitik

Das aufgezeigte Konzept für eine Steuerung des kommunalen Konzerns ist nicht neu. Es folgt im Wesentlichen ökonomischen Rationalitäten und bedient sich der aktuellen Erkenntnisse aus der Managementlehre, die Eingang in das New Public Management bzw. das Neue Steuerungsmodell gefunden haben. Es handelt sich um eine pragmatische Vorgehensweise, die sich an erfolgreichen Vorbildern aus der Privatwirtschaft orientiert und diese verwaltungsspezifisch anpasst. Viele Beziehungen im Konzern Stadt verlaufen auf der informellen Ebene außerhalb der vorgesehenen formellen Strukturen. In und um den kommunalen Konzern agieren unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Interessen, die nicht zwingend der ökonomischen Rationalität des aufgezeigten Steuerungskonzeptes folgen (vgl. *Thom/Ritz* 2008, S. 29f.; vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 299f.). Das Ziel der Gemeinwohlorientierung ist anders als das Ziel der Gewinnmaximierung in erwerbswirtschaftlichen Konzernen nicht eindeutig messbar, sondern wird

durch die Politik im System der repräsentativen Demokratie festgelegt. Angetrieben von den Ansprüchen einzelner Bürger und Interessengruppen tendiert die Politik vornehmlich zu einer Steuerung über Einzelprojekte und Einzelmaßnahmen sowie in der kurz- bis mittelfristigen Perspektive der kommunalen Haushaltswirtschaft. Die Befassung mit langfristigen Entwicklungslinien ist eher atypisch (auch wegen der nur mittelfristigen Wahlperioden); auch besteht eine gewisse Scheu, konkrete Ziele festzulegen, an denen der politische Erfolg messbar ist. Prioritätensetzungen mit Budgeterhöhungen setzen im Grunde voraus, dass an anderer Stelle Leistungen reduziert werden müssen. Mit Blick auf die Maximierung von Wählerstimmen und den kurzfristigen Legislaturperioden tut sich die Politik schwer, entsprechende Beschlüsse zu fassen und Budget- bzw. Qualitätskürzungen gegenüber ihren Wählern zu vertreten. Zur politischen Rationalität gehört nicht nur das Verfolgen eigener Ziele, sondern genauso das Verhindern von Projekten, die zwar für das Gemeinwohl sinnvoll sein können, aber konkurrierenden fraktionellen oder persönlichen Zielen nützen (Richter 2001, S. 60).

Gegenüber der Verwaltungsführung und den Verwaltungsmitarbeitern hat die Politik erhebliche Informationsnachteile und ggf. fachliche Defizite (vgl. auch *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 64). Die Politik kann die den Budgets zugrunde liegenden Kosten- und Leistungsstrukturen kaum überprüfen. Diese Informationsasymmetrie birgt das Risiko, dass die Verwaltungsführung durch Nutzung der fehlenden Steuerungsmechanismen, insbesondere in den ausgegliederten Aufgabenfeldern, den politischen Einfluss reduzieren kann. Auf der anderen Seite werden politische Interessen außerhalb des Parlamentes über politisch besetzte Führungspositionen auf Fachbereichsebene in die Kernverwaltung getragen bzw. über entsandte Mitglieder in die Gremien der verselbstständigten Aufgabenträger. Die Leitungen der ausführenden Einheiten, sowohl innerhalb der Kernverwaltungen als auch der verselbstständigten Aufgabenträger, streben nach Budgetmaximierung, größtmöglicher Handlungsfreiheit und sind den Interessen ihres Ressorts verhaftet – z.T. unterstützt von Fachpolitikern.

Die Veränderung von Steuerungsmechanismen und die Intensivierung von Steuerung, die stärker an ökonomischer Rationalität orientiert ist, treffen auf vielfältige Widerstände und Hindernisse bei Politik, Führungskräften und Mitarbeitern. Es ist zu erwarten, dass durch den Einsatz entsprechender Instrumente auf der Basis von Leistungs- und Kostendaten, durch die notwendige Anpassung der Strukturen und den Versuch kulturelle Angleichungen systematisch vorzunehmen, eine Beeinflussung des Verhaltens der oben angesprochenen Akteure gelingen und damit eine effektive und effiziente Konzernsteuerung gefördert werden kann. Das aufgezeigte Steuerungssystem führt zu größtmöglicher Transparenz, die Vertrauen zwischen den Akteuren schaffen kann. Unterstützt werden können Transparenz, Vertrauen und Kooperation durch schriftliche Regelungen im Sinne von Good Governance bzw. Public Corporate Governance, die eine Selbstverpflichtung der handelnden Akteure vorsehen, die ihnen im Steuerungssystem zugewiesenen Aufgaben zu übernehmen und ihr Verhalten einer umfassenden Kontrolle zu unterwerfen (vgl. *Breimeier/Brinckmann/Killian* 2006, S. 124; *Deutscher Städtetag* 2009, S. 13).<sup>12</sup> Diese setzen auch den verbindlichen und verlässlichen Rahmen für alle Akteure in der integrierten Konzernsteuerung, damit die vorhandenen Freiräume zur Strategiediskussion nicht durch eine mangelnde Information und Transparenz untergraben werden.

### 3.7 Impulse durch das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen

Zwischenzeitlich ist in allen Bundesländern das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen auf der Basis der Empfehlungen der IMK (vgl. *IMK*, 2003) neu geordnet worden. In den meisten Bundesländern ist innerhalb vorgegebener Übergangsfristen die Einführung eines Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der doppelten Buchführung vorgesehen bzw. zwischenzeitlich in sämtlichen Kommunen erfolgt; z.T. gibt es ein Wahlrecht zwischen der Kameralistik und der Doppik (vgl. Übersicht in *KGSt* 2010, S. 12). Zwar wird im Rahmen der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens oftmals vereinfachend von der „Einführung der Doppik“ gesprochen, wenn die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens gemeint ist (*Wolfrum* 2009, S. 193), allerdings handelt es sich hierbei nicht primär um den Wechsel der Buchführungstechnik, sondern um die Einführung eines grundlegend neuen Steuerungssystems für Politik und Verwaltung auf der Basis des Ressourcenverbrauchskonzeptes, bei dem ein doppisch geprägtes Rechnungslegungs- und Informationssystem zur Anwendung kommt (*Budäus* 2009, S. 16 u. 46). Letztlich ist die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens die konsequente Fortsetzung der im Rahmen des New Public Management (NPM) (vgl. *Schedler/Proeller* 2009; *Schroeter* 2011) bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM) (vgl. *Jann* 2011; vgl. *KGSt* 1993) begonnenen grundlegenden Modernisierung des Managements öffentlicher Verwaltungen (*IMK* 2003, Anlage 1, S. 1f.; *Klieve/Knirsch* 2010, S. 217). Durch die umfassende Reform des kommunalen Haushaltsrechts sollen die Bemühungen der Kommunen zur Modernisierung der Verwaltungssteuerung unterstützt werden, insbesondere durch vollständige Informationen über den Verbrauch und das Aufkommen der finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen. Der Haushalt der Kommune bildet zukünftig nicht nur den vollständigen geplanten Ressourcenverbrauch eines Haushaltsjahres und der folgenden drei Planungsjahre ab, sondern enthält auch Ziele und Kennzahlen für relevante kommunale Produkte.<sup>13</sup> Der um die Leistungsseite ergänzte und auf die mittelfristige Planung ausgeweitete Haushalt bildet als Ermächtigungsgrundlage weiterhin das wichtigste Steuerungsinstrument einer Kommune an der Schnittstelle zwischen operativer und strategischer Planung. Während die operative Seite durch die Vorgabe von Konten- und Produktrahmen, der Verpflichtung eine KLR entsprechend den örtlichen Gegebenheiten einzusetzen und die Möglichkeit, weitreichende Budgets<sup>14</sup> zu bilden, gesetzlich mehr oder weniger ausführlich geregelt ist, bleibt das Feld des strategischen Managements zu Recht unreglementiert, um nicht unangemessen in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen. Umso wichtiger ist es, dass diese strategische Lücke von Politik und Verwaltung gefüllt wird.

Durch die Einführung der Doppik für den Kernhaushalt erfolgt tendenziell eine Harmonisierung mit der Rechnungslegung der verselbstständigten Aufgabenträger, auch wenn es bei substantiellen Unterschieden hinsichtlich Ausweis und Bewertung gegenüber dem Handelsrecht und internationalen Rechnungslegungsstandards bleibt. Das neue kommunale Haushaltsrecht verpflichtet die Kommunen, die Jahresabschlüsse der Kernverwaltung und der Ausgliederungen zu einem Gesamtabschluss (Konzernabschluss) zu konsolidieren, um die finanzielle Lage der Kommune zusammenfassend darzustellen und so in seiner Gesamtheit betrachtungs- und beurteilungsfähig zu machen (vgl. *Innenministerium Niedersachsen*, 2003, S. 4). Erst durch den Gesamtabschluss als Rechnungslegung über alle Aktivitäten einer Kommune wird die finanzielle und wirtschaftliche Situation einer Kommune transparent und mit anderen Kommunen vergleichbar. Mit dem Gesamtabschluss sollen Impulse für die

Einführung und Optimierung der Konzernsteuerung gegeben werden. Der Nutzen des kommunalen Gesamtabschlusses für die Steuerung der verselbstständigten Aufgabenträger wird nach derzeitigen Erfahrungen und Einschätzungen aber kritisch gesehen (vgl. *Fischer* 2008, S. 7; *Busch/Lasarzik/Heiling* 2009, S. 438; *Lasar/Fischer* 2010, S. 148ff.). Es fehlen die Instrumente für eine ganzheitliche Steuerung des kommunalen Konzerns, aus der eine höhere Akzeptanz des Gesamtabschlusses resultieren könnte (vgl. *Linhos* 2006, S. 1f.).

#### 4. Zusammenfassung

Im Rahmen ihrer Organisationshoheit nutzen die Kommunen weiterhin verstärkt die Möglichkeit, kommunale Aufgaben in Rechts- und Organisationsformen außerhalb der Kernverwaltung abzuwickeln. Es entstehen kommunale Konzerne mit komplexen Strukturen und ein zunehmender Bedarf an Steuerungskonzepten und Handlungsempfehlungen für die Koordination dieses kommunalen Konzerns (*Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 63; auch *Marettke/Detemple* 2008, S. 149f., Rz. 149). Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in einigen Kommunen bereits heute mehr als die Hälfte der personellen und finanziellen Ressourcen verselbstständigten Leistungsbereichen zugeordnet sind, werden Konzepte zur politisch-strategischen Einflussnahme und Steuerung notwendig (vgl. *Günther/Niepel* 2006, S. 325). Die Kommune hat als oberste Leitungsorgane die Kommunalpolitik und den Hauptverwaltungsbeamten, die aufgrund ihrer demokratischen Legitimation nicht nur unmittelbar die Aufgabenabwicklung in der Kernverwaltung, sondern auch mittelbar in den verselbstständigten Aufgabenträgern verantworten. Die erforderlichen Strukturen und Instrumente für eine Konzernsteuerung werden aktuell zeitlich nachgelagert entwickelt. Daraus ergeben sich häufig Steuerungsdefizite, insbesondere durch eine mangelnde Informationsausstattung der Mandatsträger und eine fehlende Integration der verselbstständigten Aufgabenträger und ihrer wirtschaftlich-strategischen Ziele in das kommunale Zielgesamtsystem. Die im Rahmen der Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens vorgesehene Aufstellung eines konsolidierten Jahresabschlusses bzw. Gesamtabschlusses ist aufgrund des Vergangenheitsbezuges nicht ausreichend, um die bestehende Steuerungslücke zu schließen.

Vielmehr sind die verselbstständigten Aufgabenträger in den Management- und Controllingkreislauf einzubeziehen und unter Berücksichtigung unterschiedlicher rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen vergleichbar zu steuern, wie die organisatorischen Einheiten der Kernverwaltung – durch die Vorgabe von Ergebniszielen, die mit Finanzzielen verknüpft werden. Neben einer entsprechenden Ausprägung der Steuerungsinstrumente ist die Implementierung eines zentralen Konzerncontrollings, welches die Trennung von Verwaltungscontrolling und Beteiligungscontrolling auflöst, besonders wichtig. Daneben ist ein besonderes Augenmerk auf die Verzahnung der unterschiedlichen Organisationskulturen zu legen. Es leuchtet ein, dass die Entwicklung eines Konzernmanagements aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Akteure in der Kommunalverwaltung zu zahlreichen Widerständen, insbesondere der Politik und der betroffenen Führungskräfte führen kann. Es sollte akzeptiert werden, dass die idealtypische Umsetzung der aufgezeigten Steuerung des kommunalen Konzerns nicht vollständig und widerspruchsfrei gelingen wird. Zudem wird sie permanent weiterentwickelt werden müssen, um die dynamische Umwelt der Kommunen zeitnah einzubeziehen und im Steuerungskonzept abzubilden.

## Anmerkungen

- 1 Der Begriff des „verselbstständigten Aufgabenträgers“ wird hier in Anlehnung an das nordrhein-westfälische Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) einheitlich für alle Formen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen in ausgegliederten Einheiten mit Bezug zum Gesamtabschluss verwendet. Dieser umfasst insbesondere die Eigenbetriebe, Anstalten öffentlichen Rechts, Kapitalgesellschaften (AG und GmbH) sowie rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts. Die verselbstständigten Aufgabenträger werden z.T. auch als „Beteiligungen“ bezeichnet, ohne dass es inhaltliche Unterschiede zwischen den Begriffen gibt.
- 2 Regiebetriebe bzw. optimierte Regiebetriebe werden im Rahmen der Einführung des Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der Doppik i.d.R. als Produktbereich in die Organisationsstruktur der Kernverwaltung eingegliedert. In Niedersachsen ist diese Organisationsform allerdings beibehalten worden (vgl. § 139 NKomVG).
- 3 Bestrebungen zur Rekommunalisierung zeigen sich aktuell insbesondere im Bereich der Energieversorgung; vgl. *Schorsch/Faber* 2010.
- 4 In der Literatur wird das Gebilde aus Kommune und Ausgliederungen z.T. durchaus als Konzern betrachtet, vgl. *Linhos* 2006, S. 12; *Meinen* 2006, S. 141ff.
- 5 Die Freie und Hansestadt Hamburg, die als erstes Bundesland bereits zum 31.12.2007 einen Gesamtabschluss aufgestellt hat, bezeichnet diesen als Konzernabschluss.
- 6 So auch *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 70 zu den notwendigen Integrationsbestrebungen im Strategiegeflecht.
- 7 Zu weiteren Problemen der Konzernsteuerung in der Kommune vgl. *Barthel* 2008, S. 89f.
- 8 Vgl. § 12 GemHVO NRW.
- 9 Konkrete Regelungen über Aufgaben und Organisation des Beteiligungsmanagement finden sich lediglich in § 75a Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern.
- 10 Zum Management- und Controllingprozess in der Kommunalverwaltung vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 293ff.
- 11 In der Abb. 7 wird die Nummerierung der Produktbereiche allerdings anhand des Produktrahmens der IMK vorgenommen. In NRW wird inhaltlich zwar der ursprünglich von der IMK vorgeschlagene Produktrahmen angewendet, allerdings sind die Nummerierungen der Produktbereiche und Produktgruppen geändert worden.
- 12 Weiter gehend im Sinne eines sog. Steuerungskodex für die öffentliche Verwaltung *Hellenbrand* 2010.
- 13 Zur Problematik der Ziel- und Kennzahlensteuerung im doppischen Produkthaushalt vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 64, sowie *Marettke/Hellenbrand/Detemple* 2009, S. 449.
- 14 Zur Deckungsfähigkeit im doppischen Produkthaushalt vgl. *Marettke/Hellenbrand/Detemple* 2009, S. 523ff.

## Literatur

- Barthel, Thomas*, 2008: Beteiligungscontrolling im öffentlichen Bereich, Hamburg: Dr. Kovac.
- Beckhof, Heiner/Pook, Manfred*, 2001: Gesamtstädtische Steuerung als „Konzernsteuerung“, in: *Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias* (Hrsg.), *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*, Baden-Baden: Nomos, S. 68-79.
- Bolay, Sebastian*, 2006: Arbeitspapier 4, Steuerung in Kommunen, Implikationen für eine strategische Energiepolitik, Kommunalwissenschaftliches Institut, Potsdam.
- Bremeier, Wolfgang/Brinckmann, Hans/Killian, Werner*, 2006: *Public Governance kommunaler Unternehmen*, Kassel.
- Buchholz, Gabriele/Lasar, Andreas*, 2010: Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung; in: *Verwaltung und Management*, Heft Nr. 6/2010, S. 293-303.
- Budäus, Dietrich*, 2009 in: *Bertelsmann/KGSt* (Hrsg.), *Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Busch, Manfred/Lasarzik, Maik/Heiling, Jens*, 2009: Steuerungspotenziale des kommunalen Konzernabschlusses; in: *Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung* 2009, S. 421-440.
- Cronauge, Ulrich/Westermann, Georg*, 2006: *Kommunale Unternehmen*, Berlin: Erich Schmidt.
- Deutscher Städtetag*, 2009: *Strategien guter Unternehmensführung*, Berlin.
- Deutscher Städtetag/PwC*, 2011: *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens*, Berlin.
- Dörschell, Andreas/Schulte, Jörn/Heck, Christoph*, 2007: Grundzüge einer NKF-gestützten Gesamtsteuerung für Kommunen in Nordrhein-Westfalen; in: *Der Gemeindehaushalt*, Heft Nr. 1/2007, S. 1-7.
- Fischer, Edmund*, 2008: Einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen nicht in Sicht; in: *Innovative Verwaltung*, Nr. 12/2008, S. 13-15.
- Günther, Thomas/Niepel, Mirko*, 2006: Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie –, in: *Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung*, 2006, S. 323-343.
- Heinz, Rainer*, 2000a: *Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Heinz, Rainer*, 2000b: Leitbilder: Unverzichtbar oder wirkungslos?; in: *KGSt-Info* Nr. 15/2000, S. 118-120.
- Hellenbrand, Andreas*, 2010: Öffentliche Finanzsteuerung am Scheideweg – Das Neue Steuerungsmodell ist in die Jahre gekommen; in: *BehördenSpiegel*, April 2010, S. 40.
- Hille, Dietmar*, 2003: *Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen*, Heidelberg/München/Berlin: Jehle.
- Holtkamp, Lars*, 2010: *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen*, Berlin: edition sigma.
- Homann, Klaus*, 2005: *Verwaltungscontrolling*, Wiesbaden: Gabler.
- IMK*, 2003: *Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena*.
- Innenministerium Niedersachsen*, 2003, Anlage 1 zum Protokoll v. 15.12.2003, Eckpunkte zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts.
- Innenministerium NRW*, 2010, *Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen*, 4. Auflage, Düsseldorf.
- Jann, Werner*, 2011: Das neue Steuerungsmodell; in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 98-108.
- KGSt*, 1993: *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung – Konturen – Umsetzung*, Bericht Nr. 5/1993, Köln.
- KGSt*, 1999: *Handbuch Organisationsmanagement*, Köln.
- KGSt*, 2010: *Kommunale Organisationspolitik, Teil 1: Entwicklungslinien, Konzepte, Erscheinungsformen*, Gutachten Nr. 1/2010, Köln.
- KGSt*, 2010: *Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens*, Materialien Nr. 6/2010, Köln.
- Klieve, Lars/Knirsch, Hanspeter*, 2010: Ziele und Kennzahlen im NKF; in: *Verwaltungsrundschau*, Heft Nr. 7/2010, S. 217-222.
- Lasar, Andreas/Fischer, Edmund*, 2010: Der konsolidierte Gesamtabschluss als Informations- und Steuerungsinstrument; in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, Heft Nr. 7/2010, S. 145-150.
- Linhas, Ramon*, 2006: *Der Konzern Stadt*, Kommunalwissenschaftliches Institut, Arbeitsheft 11, Potsdam.
- Marettke, Christian/Hellenbrand, Andreas/Detemple, Peter*, 2009: *Doppische Kommunalhaushalte richtig gestalten*, München: Rudolf Haufe.
- Marettke, Christian/Detemple, Peter*, 2008: *Konsolidierter Gesamtabschluss*; in: *Henneke, Hans-Günter/Strobl, Heinz/Diemert, Dörte* (Hrsg.), *Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft – Doppik, Neue Steuerung*, München: Verlag C. H. Beck.
- Meinen, Jörg*, 2006: *Konzernrecht im kommunalen Bereich*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW*, 2009: *Praxisleitfaden zur Aufstellung eines NKF-Gesamtabschlusses*, 4. Auflage, Düsseldorf.
- Otto, Raimund et al.*, 2002, *Beteiligungsmanagement in Kommunen*, Stuttgart: Deutscher Sparkassen-Verlag.

- PricewaterhouseCoopers (PwC)*, 2009: Outputorientierte Steuerung in Landkreisen, Studie zum Stand der Implementierung, Berlin.
- Reichard, Christoph*, 2001: Strategisches Management in der Kernverwaltung; in: *Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias* (Hrsg.), *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*, Baden-Baden: Nomos, S. 80-91.
- Richter, Walter*, 2001: Schnittstellen-Management von Kommunalpolitik und -verwaltung; in: *Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias* (Hrsg.), *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*, Baden-Baden: Nomos, S. 58-67.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2009: *New Public Management*, 4. Auflage, Bern: Haupt.
- Schorsch, Christoff/Faber, Jessica*, 2010: Rekommunalisierung der Energieversorgung – Chancen und Risiken, <http://www.demo-online.de/print/content/rekommunalisierung-der-energieversorgung-aechancen-und-risiken>.
- Schröter, Eckhard*, 2011: *New Public Management*; in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79-89.
- Steinmann, Horst/Schreyögg, Georg*, 2005, *Management*, 6. Auflage, Gabler, Wiesbaden.
- Theisen, Manuel*, 2000: *Der Konzern*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, 2008: *Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 4. Auflage, Wiesbaden: Gabler.
- Wolfrum, Gudrun*, 2010: Nachhaltigkeit als Richtschnur für die kommunale Finanzpolitik und für die kommunale Finanzwirtschaft?; in: *Der Gemeindehaushalt*, Heft Nr. 7/2010, S. 148-156.

*Anschriften der Autoren:*

Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück, Caprivistr. 30a, 49076 Osnabrück  
E-Mail: [lasar@wi.hs-osnabrueck.de](mailto:lasar@wi.hs-osnabrueck.de)

Prof. 'in Dr. Gabriele Buchholz, Hochschule Osnabrück, Caprivistr. 30a, 49076 Osnabrück  
E-Mail: [gbuchholz@wi.hs-osnabrueck.de](mailto:gbuchholz@wi.hs-osnabrueck.de)

Andreas Hellenbrand, PricewaterhouseCoopers AG WPG, Lise-Meitner-Str. 1, 10589 Berlin  
E-Mail: [andreas.hellenbrand@de.pwc.com](mailto:andreas.hellenbrand@de.pwc.com)