

Der Staat als Beteiligungsholding? Die Vielzahl an Ausgliederungen rechtfertigt diese Bezeichnung, die Professionalität des Beteiligungsmanagements hinkt aber hinten nach.

Beteiligungsmanagement für die Verwaltung

Die Ausgliederungswelle der letzten Jahre hat eine Flut an ausgegliederten Rechtsträgern und Beteiligungen mit sich gebracht. Da stellt sich zwangsläufig die Frage: Wie können diese bestmöglich gesteuert werden? Ein professionelles Beteiligungsmanagement geht weit über die Kontrolle der finanziellen Gebarung hinaus.

Organisationseinheit „Beteiligungscontrolling“ eingerichtet.

Zu enger finanzieller Fokus

Wie gut wird der öffentliche Auftrag erfüllt? Dieser Wirkungsaspekt wird im bisher praktizierten Beteiligungsmanagement meist nicht oder nicht zufriedenstellend abgedeckt. Ebenso wenig werden Ressourcen- und Leistungsaspekte berücksichtigt, d. h., es fehlt die Verknüpfung zwischen den drei Dimensionen Input/Ressourcen, Output/Leistungen und Outcome/Wirkungen.

Ein weiteres Problem: Im kameralen Rechnungswesen ist der Controlling-Aspekt nicht ausreichend abgebildet. Ebenso wenig erfüllt eine finanziell orientierte Steuerung von Beteiligungen in der Privatwirtschaft die Anforderungen öffentlicher Unternehmen.

Der Staat als Beteiligungsholding

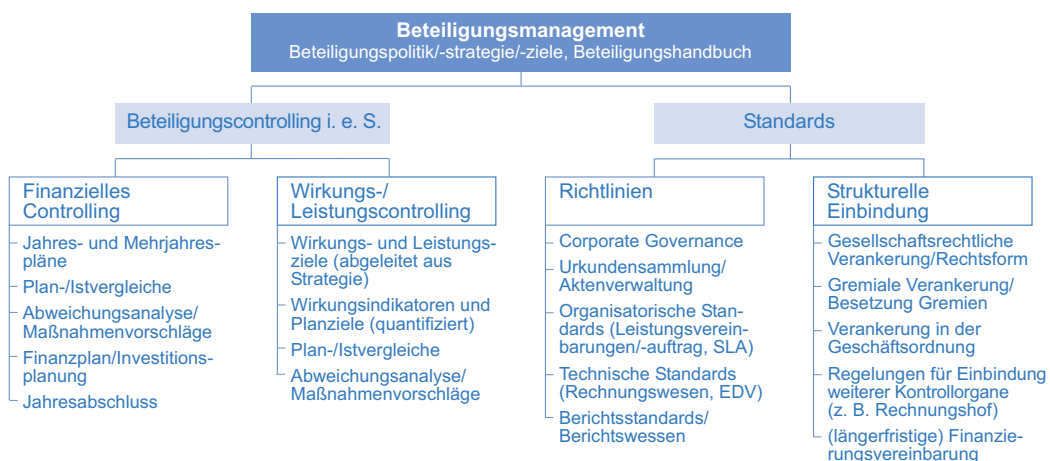
Gebietskörperschaften aller Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) haben sich in den letzten Jahren durch eine Vielzahl an Ausgliederungen und Beteiligungen zu einer Art „Beteiligungsholding“ entwickelt. Gleichzeitig beobachten wir aber, dass viele Aspekte eines professionellen Beteiligungsmanagements und Beteiligungscontrollings fehlen.

Keine Beteiligungsstrategie

Die strategische Steuerung und Koordination ausgelagerter Rechtsträger befinden sich aus unserer Sicht in einer nicht zufriedenstellenden Situation. Das vorhandene Beteiligungscontrolling fokussiert primär auf die finanzielle Gebarung – oft fehlt eine gesamthafte Beteiligungsstrategie. Nur wenige Verwaltungen bzw. Gebietskörperschaften haben bis dato eine

Elemente eines professionellen Beteiligungsmanagements

© ICG





© www.fotolia.de

Beteiligungsstrategie als Basis

Ein effektives Beteiligungsmanagement umfasst daher mehr als das rein finanzielle Controlling. Voraussetzung und Grundlage ist eine Beteiligungs- politik und -strategie, welche die Gesamtzielsetzungen für öffentliche Beteiligungen vorgibt (d. h., öffentliche Aufgaben definiert und explizit abgrenzt sowie klare, möglichst messbare Ziele definiert). Und nicht nur das. Das Umsetzen politischer Zielvorgaben erfordert neben dem Beteiligungscontrolling im engeren Sinn auch verbindliche Standards für ausgegliederte Rechtsträger und Beteiligungsunternehmen. Hierzu zählen zum Beispiel einheitliche Leistungskataloge, Leistungsvereinbarungen/-aufträge; Service-Level-Agreements; Wirkungs-, Leistungs-, Ressourcen-, Prozessziele; Vertragsmanagement und Standards für Berichtswesen. Aber auch Richtlinien zur Corporate Governance sollten nicht fehlen. Solche Standards verbessern die Vergleichbarkeit und Übersicht und führen auch zu einer erhöhten „Effektivität“ des Beteiligungsmanagements.

Ziele, Anreize und Sanktionen

Beteiligungsmanagement im engeren Sinn (siehe linke Seite der Graphik) umfasst Controlling der Finanzen, Leistungen und Wirkungen. Hier gilt es, die intendierten Wirkungen und Leistungen durch Ziele festzulegen und zu quantifizieren. Aber es braucht auch wirksame Anreiz-/Sanktions-

mechanismen, die leider noch kaum eingesetzt werden (z. B. Koppelung an Prämien-/Gehaltsmodelle des Managements und der Mitarbeiter). Heute sind bei ausgegliederten Rechtsträgern häufig pauschale Abgangsdeckungen vorgesehen, gekoppelt mit Ausfallhaftungen der öffentlichen Hand. Bessere Anreizeffekte setzen leistungsorientierte Entgelte, Service Level Agreements sowie Leistungsvereinbarungen.

Klare Rollenteilung

Ein weiterer entscheidender Faktor eines professionellen Beteiligungsmanagements ist die strukturelle Einbindung der ausgegliederten Rechtsträger. Hier ist eine klare Rollenteilung zwischen Eigentümer-, Kontroll- und Nutzer-/Kundenfunktion zu forcieren. Dies kann mit Hilfe von Transparenzvorschriften, politischen Vorgaben, Unvereinbarkeitsklauseln und vor allem einer anderen Besetzungspolitik bzw. -strategie durchgesetzt werden. Derzeit sind diese Funktionen durch personelle Verschränkungen oft nicht klar getrennt, was zwangsläufig zu Interessen- und Zielkonflikten führt.

Regelmäßige Aufgabenkritik

Ohne Rahmenbedingungen und Zielvorgaben entwickeln ausgelagerte Rechtsträger eine Eigendynamik, die übergeordneten Zielsetzungen entgegenlaufen kann. Zu einem umfassenden Beteiligungsmanagement zählt daher auch, Aufgaben stärker als bisher einer regelmäßigen Aufgabenkritik zu

unterziehen. Alleine schon aus Legitimationsgründen besteht in ausgegliederten Rechtsträgern die Tendenz, dass Aufgaben weiter ausgebaut werden.

Nutzen von Synergien

Durch eine große Anzahl an Organ- bzw. Leitungsfunktionen entstehen Doppelgleisigkeiten. Synergien in zentralen Verwaltungsbereichen zwischen ausgegliederten Rechtsträgern, Beteiligungen und der Verwaltung werden in der Regel nicht ausreichend genutzt (z. B. gemeinsame Support-/Serviceleistungen durch „Shared Service Center“). Um diese Synergiepotenziale zu nutzen, müsste der Staat eine aktivere Koordinierungsfunktion wahrnehmen. Zu den staatlichen Aufgaben zählt auch, Tradeoffs zwischen intendierten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen und finanzieller Rationalität zu explizieren, abzuwägen und zu entscheiden.

Aus diesem Blick hinter die Kulissen wird deutlich, dass ... „Wer die Steuerbarkeit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben weiterentwickeln möchte, kommt also um die Professionalisierung des Beteiligungsmanagements nicht umhin.“

andreas.poelzl@ICG.eu.com
nonno.breuss@ICG.eu.com



Literaturtipp

Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich
mit einem Beitrag von Andreas Pölzl (ICG)
Christa Schlager (Hrsg.); AK Wien, Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen; Band 14; 01/2010