



**Stern Stewart & Co.**  
Management Consultants

Stern Stewart Research // Vol. 23

# Strategisches Portfoliomanagement kommunaler Unternehmen

Steigerung der Effizienz und Effektivität durch Optimierung des  
Bestandes kommunaler Unternehmen und Beteiligungen





## Stern Stewart & Co. Management Consultants

Stern Stewart & Co. unterstützt Unternehmen darin, kontinuierlich Wert zu schaffen. Vor rund 25 Jahren von Joel M. Stern und G. Bennett Stewart III in New York gegründet, ist Stern Stewart & Co. heute die führende internationale Unternehmensberatung für Wertmanagement. Unser Ziel ist es, die Unternehmensführung bei der Umsetzung ihrer Wertsteigerungsagenda in drei Schlüsselbereichen zu unterstützen: Unternehmenssteuerung und -organisation, Optimierung der Geschäftsprozesse sowie Kundenwert- und Vertriebsmanagement.

Wir messen unseren Beratungserfolg in einer Verbesserung des fundamentalen Unternehmenswertes. Dieser wird in der von uns entwickelten Wertkennzahl EVA® ausgedrückt, die sich zum internationalen Standard entwickelt hat. Unser integrierter Beratungsansatz sorgt dafür, dass alle Maßnahmen zur Wertsteigerung aufeinander abgestimmt werden und konsistent ineinander greifen. Weitere Informationen finden Sie unter [www.sternstewart.de](http://www.sternstewart.de).

## Über die Autoren

Stefan Heppelmann ist als Vice President und Uta Kaiser als Associate für das Münchener Büro von Stern Stewart & Co. tätig. Die Autoren haben zahlreiche Unternehmen erfolgreich bei der Einführung von Portfoliomanagement-Systemen unterstützt und verfügen über Erfahrungen im öffentlichen Sektor. An dieser Stelle danken die Autoren Björn Podlaha, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, der maßgeblich für die Ausarbeitung dieser Studie verantwortlich war.

## Kontakt

Stefan Heppelmann

[sheppelmann@sternstewart.de](mailto:sheppelmann@sternstewart.de)

Uta Kaiser

[ukaiser@sternstewart.de](mailto:ukaiser@sternstewart.de)

Stern Stewart & Co. ist um die Zuverlässigkeit und Aktualität der angebotenen Informationen bemüht. Zitate oder Beispiele von Unternehmen beziehen sich auf Sekundärquellen und geben ausschließlich die Meinung von Stern Stewart & Co. wieder. Eine Haftung für die Richtigkeit und Aktualität dieser Studie kann jedoch trotz sorgfältiger Prüfung nicht übernommen werden.

EVA® is a registered trademark of Stern Stewart & Co., N.Y

## Executive Summary

Städte und Gemeinden können im Wettbewerb mit privaten Unternehmen sowie im kommunalen Wettbewerb untereinander nur dann bestehen, wenn sie ihre Potenziale vollständig ausschöpfen. Der „Konzern Stadt“ ist vielerorts mittlerweile Realität und kann sich in Bezug auf Umsatz und Mitarbeiterzahlen durchaus mit großen privatwirtschaftlichen Konzernen messen. Allerdings wird für die Steuerung kommunaler Unternehmen nur ein Bruchteil der finanziellen und personellen Ressourcen aufgewendet, die in der Privatwirtschaft gängig sind.

Der Erfolg des zukünftigen kommunalen Wirtschaftshandelns wird deshalb maßgeblich davon abhängen, wie schnell es den Städten und Gemeinden gelingt, das eigene Unternehmensportfolio zu optimieren. Dazu müssen vorrangig zwei Fragen geklärt werden: Erstens „ob“ die Gemeinde eine bestimmte Aufgabe noch selbst erledigen soll oder muss und zweitens „wie“ diese Aufgabe am besten und am kostengünstigsten ausgeführt werden kann.

Mit Hilfe moderner Portfoliotechniken, die an die Bedürfnisse der öffentlichen Wirtschaft angepasst sind, lässt sich die Gesamtheit der kommunalen Unternehmen hinsichtlich ihrer Aufgaben und Wirtschaftlichkeit überprüfen. Verbunden mit den individuellen Oberzielen der Gemeinde ermöglicht dieser ganzheitliche Betrachtungsansatz Strategien sowohl für einzelne Unternehmen als auch für mehrere Unternehmen in einem gemeinsamen Leistungsfeld zu entwickeln. Dadurch wird sichergestellt, dass sowohl der öffentliche Auftrag verfolgt und trotz finanzieller Engpässe ein effizientes und effektives Leistungsangebot für die Bürger bereitgehalten wird.

Die erfolgreiche Umsetzung erfolgt durch die Herausbildung einer eigenen unabhängigen Organisationseinheit. Angesiedelt zwischen Politik und Unternehmen übernimmt das Beteiligungsmanagement die Ausarbeitung einer konzeptionellen Gesamtsteuerung aller kommunaler Unternehmen und Beteiligungen, überwacht laufend die vereinbarten Ziele, Finanzen und Leistungen der Unternehmen und bietet darüber hinaus Auskunft und Beratung juristischer und finanzieller Art für Mitglieder aus Politik und Wirtschaft.

## Struktureller Wandel der kommunalen Wirtschaftstätigkeit

Die Struktur der kommunalen Wirtschaftstätigkeit hat sich in den vergangenen Jahren nahezu vollständig gewandelt. Angestoßen durch die Reformbemühungen unter dem Stichwort „Neue Steuerungsmodelle“ (NSM) haben die Städte und Gemeinden damit begonnen, sich durch die Dezentralisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu effektiven, effizienten und bürgerorientierten Dienstleistungsorganisationen zu wandeln. Heutzutage stellt der „Konzern Stadt“ in fast allen mittelgroßen und großen Kommunen die Realität dar. Im Ergebnis werden öffentliche Aufgaben immer seltener durch die Kernverwaltung selbst oder durch kommunale Eigen- oder Regiebetriebe erfüllt, sondern fast ausschließlich durch öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform, vorrangig durch Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), geleistet.

Vollständiger Wandel der kommunalen Wirtschaftsstruktur in den letzten Jahren

Mit einer dezentralen öffentlichen Aufgabenerfüllung soll sichergestellt werden, dass öffentliche Unternehmen flexibel und innovativ auf die Anforderungen des Marktes reagieren können. Viele öffentliche Unternehmen haben sich dieser Herausforderung gestellt und agieren überaus erfolgreich im Markt, oftmals sogar in direkter Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die Gewinnabführung profitabler öffentlicher Unternehmen stellt heutzutage für viele Städte und Gemeinden einen entscheidenden Posten im kommunalen Haushalt dar. Allerdings darf bei allem wirtschaftlichen Erfolg nicht vergessen werden, dass im Falle von Verlusten oder gar Insolvenz der öffentliche Eigentümer für seine Unternehmen haften muss.

Dezentralisierung und Marktorientierung öffentlicher Unternehmen

Die Kehrseite der Dezentralisierung ist, dass die Kommunen zur Besorgung der öffentlichen Aufgaben und freiwilligen Leistungen mittlerweile auf eine nahezu unüberschaubare Vielzahl<sup>1</sup> eigener Unternehmen und Beteiligungen zurückgreifen. Dadurch stehen die Kommunen vor einem Steuerungsdilemma: Einerseits obliegt dem kommunalen Eigentümer die gesetzliche Pflicht sicherzustellen, dass sein Einfluss auf die Unternehmenssteuerung gewahrt bleibt und damit der öffentliche Auftrag in seinem Sinne erfüllt wird. Andererseits ist für den Erfolg privatwirtschaftlich organisierter kommunaler Unternehmen die Gewährung ausreichender Handlungsspielräume für das Management unabdingbar.

Die Steuerung öffentlicher Unternehmen ist eine Gratwanderung zwischen Über- und Untersteuerung

<sup>1</sup>Laut einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik aus dem Jahr 2003 besitzen die 36 größten erhobenen Städte Beteiligungen an 3034 inländischen und 178 ausländischen Firmen. Die Spanne reicht dabei von 404 Beteiligungen der Hansestadt Hamburg bis zu elf Beteiligungen in Kiel. Im Durchschnitt besitzt jede Stadt 84,3 inländische und 4,9 ausländische Beteiligungen

## Gefahr des Steuerungsverlustes

Zahl der Unternehmen, komplexe  
Beteiligungsstrukturen...

Aber nicht nur die große Anzahl und die oftmals komplexe Struktur der Beteiligungen und Unterbeteiligungen erschwert eine konstante Einwirkungsmöglichkeit durch den kommunalen Entscheidungsträger, sondern auch die Tatsache, dass die Unternehmen in verschiedenen Rechtsformen mit unterschiedlich großen Einwirkungsmöglichkeiten operieren. Obwohl mittlerweile drei Viertel aller kommunalen Unternehmen als GmbH organisiert sind, besitzen die Städte und Gemeinden nur bei knapp einem Viertel aller Beteiligungsunternehmen unbestreitbar einen formalen Einfluss, weil sie direkt und mehrheitlich beteiligt sind.

... und unangemessene Rechts-  
formen führen zum Steuerungsverlust  
durch den Entscheidungsträger

Die unangemessene Wahl der Rechtsform sowie der Umfang der Rechte der Gesellschafterversammlung können die Einflussmöglichkeiten des Entscheidungsträgers maßgeblich einschränken. Kontrolldefizite und unklare Zielvorgaben durch den kommunalen Entscheidungsträger schaffen zusätzliche Freiräume für das Unternehmensmanagement, um die eigenen Ziele zu verfolgen. Mangelnde Motivation und die Unfähigkeit der Kontrollinstanzen, auf das Management der Betriebe einzuwirken sowie fehlende externe Kontrollmechanismen wie der Markt verstärken den Steuerungsverlust der öffentlichen Hand.

Die Gefahr der Untersteuerung  
ist seit Jahren bekannt

Schon vor mehr als zehn Jahren warnte die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) eindringlich davor, dass es durch die Ausgliederung und Privatisierung regelmäßig zu einer Untersteuerung der öffentlichen Unternehmen kommt. Diese Warnung hat von ihrer Aktualität nichts eingebüßt:

„Die Steuerung der kommunalen Beteiligungsunternehmen ist dramatisch unterentwickelt. Obwohl Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, wegen ihrer Zielkomplexität schwerer zu steuern sind als Unternehmen des Privatsektors, investiert der „Konzern Kommunalverwaltung“ in die Steuerung seiner Beteiligungen nur einen Bruchteil der für private Unternehmen selbstverständlichen Steuerungsenergie (...). Die Folge ist vielfach eine wachsende Distanz der Unternehmen zum kommunalpolitischen Zielsystem (...). Es ist nicht übertrieben, von einer Erosion der kommunalen Selbstverwaltung zu sprechen.“<sup>2</sup>

## Zukünftige Aufgaben für die Kommunen

Die geringen finanziellen Spielräume werden die Städte und Gemeinden auch in den kommenden Jahren dazu zwingen, sich vor allem mit dem Umfang und der Leistungstiefe der kommunalen Daseinsvorsorge auseinanderzusetzen. Viele Leistungen, die bislang traditionell nur von den Städten und Gemeinden erbracht worden sind, müssen sich heutzutage durch die Liberalisierungsgesetze der EU dem Wettbewerb stellen (z.B. Energie- und Versorgungsbetriebe, in Zukunft auch ÖPNV). Das wirft die Frage auf, ob der öffentliche Träger diese Aufgabe überhaupt noch selbst erfüllen soll und muss, oder ob diese Aufgabe nicht besser und günstiger durch private Anbieter erfolgen kann.

Darüber hinaus muss eine Antwort darauf gefunden werden, wie die Städte und Gemeinden in Zukunft die öffentlichen Aufgaben wahrnehmen wollen. Öffentlich-rechtliche Restriktionen im Finanz- und Personalbereich werden den Trend zur Unternehmensausgliederung und -privatisierung weiter verstärken. Allerdings stellt die Ausgliederung nur eine von zahlreichen Möglichkeiten der öffentlichen Aufgabenerfüllung dar. Auch andere Unternehmensformen könnten denselben Zweck erfüllen, z.B. interkommunale Zweckverbände, Gemeinschaftsunternehmen sowie die Übertragung der Aufgaben auf Private im Rahmen von Public Private Partnerships (PPP).

In der Diskussion um neue Steuerungsmodelle werden die Möglichkeiten der Optimierung der öffentlichen Unternehmens- und Beteiligungsstruktur bislang allenfalls am Rande betrachtet. Dabei gibt es keinen ersichtlichen Grund, warum eine Reorganisation sowohl einzelner als auch der Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen nicht zu einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung führen sollte. Vielmehr ist genau das Gegenteil zu erwarten. Jedoch wurden bislang weder alle öffentlichen Tätigkeiten einer systematischen Analyse unterzogen, noch verfügen die kommunalen Entscheidungsträger und Unternehmensführungen derzeit über geeignete Instrumente, um die Gesamtheit der kommunalen Unternehmen – also den „Konzern Stadt“ – zu überschauen, zu bewerten und anhand dieser Informationen strategische Handlungsalternativen zu entwickeln.

Diese Mängel will das von Stern Stewart & Co. entwickelte Konzept zur wertorientierten strategischen Steuerung öffentlicher Unternehmen beseitigen. Das Konzept basiert auf der Überlegung, dass nur eine konstante Wertsteigerung den Unternehmenserfolg nachhaltig sichert. Das Ziel einer wertorientierten Unternehmensführung im öffentlichen Sektor ist die effektive und effiziente Bereitstellung von Leistungen im Interesse der Bürger. Dieses Ziel lässt sich mit einem wertorientierten Portfoliomanagement erreichen.

Angesichts der angespannten Finanzen muss die öffentliche Hand entscheiden, ob ...

...und wie sie öffentliche Leistungen bereitstellen kann und will

Optimierung des Portfolios öffentlicher Unternehmen bislang nicht beachtet

Strategische Steuerung öffentlicher Unternehmen durch wertorientiertes Portfoliomanagement

## Aufgaben der strategischen Beteiligungssteuerung

Der kommunale Eigentümer benötigt substantielle Informationen zur Beteiligungssteuerung und -politik

Kernaufgaben der strategischen Steuerung sind die Formulierung einer Beteiligungspolitik und die laufende Überwachung derselben. Dazu benötigt der kommunale Eigentümer folgende Informationen:

### **Beteiligungspolitik:**

- >> Ziel- und Strategieabstimmung zwischen dem Gesamtkonzern und den Beteiligungen
- >> Sicherstellung eines konzerneinheitlichen Entscheidungsverhaltens
- >> Beurteilung geplanter Beteiligungserwerbe

### **Beteiligungssteuerung:**

- >> Überwachung der Zielerfüllung bei den Beteiligungen
- >> Ermittlung des Wertbeitrags vorhandener Beteiligungen

Mangelnde Informationen erschweren die strategische Steuerung

Empirische Studien belegen, dass eine regelmäßige, standardisierte, verständliche und vor allem zeitnahe Informationsversorgung des kommunalen Eigentümers bislang bestenfalls in Ansätzen existiert. Gegenwärtig stehen dem kommunalen Eigentümer im Wesentlichen vier Informationsquellen zur Verfügung: der kommunale Haushaltsplan, der Jahresabschluss und die Planungsrechnung der Unternehmen sowie der jährliche Beteiligungsbericht. Allerdings eignen sich diese Informationen nicht als Grundlage für die strategische Steuerung, denn sie verschaffen nur einen Überblick über die gegenwärtige finanzielle Situation und den aktuellen wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen. Informationen über den Erfüllungsgrad und die Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen ist aus diesen Quellen nicht zu erkennen. Zudem fehlt bislang ein „Konzernbericht“, aus dem sich Informationen über den Gesamtverbund der Unternehmen und Beteiligungen ablesen lassen.<sup>3</sup>

## Wertorientierung als Ziel der strategischen Steuerung

Wertorientierte Unternehmensführung ist die Ausrichtung des Unternehmens an den Interessen der Shareholder

Der Kerngedanke der wertorientierten Unternehmensführung in der Privatwirtschaft liegt in der Ausrichtung und Führung eines Unternehmens an den Interessen der Eigenkapitalgeber („Shareholder“). Ziel ist die Maximierung des langfristigen Unternehmenswertes durch Gewinnmaximierung und Erhöhung des Eigenkapitals. Dieser Shareholder-Value-Ansatz kann und darf allerdings nicht unbesehen auf die öffentlichen Unternehmen übertragen werden: Denn zum einen stellen diese Unternehmen Produkte und Leistungen für möglichst viele

<sup>3</sup> Nach einer Studie des Instituts Arbeit und Technik halten 68% der Ratsmitglieder die bereitgestellten Informationen für die Steuerung der kommunalen Unternehmen für „nahezu oder völlig unzureichend“



verschiedene Anspruchsgruppen bereit („Stakeholder“), zum anderen darf laut Gesetz die größtmögliche Eigenkapitalverzinsung nur Nebenbedingung des öffentlichen Wirtschaftshandelns sein.

Das Ziel der wertorientierten Führung von Unternehmen im öffentlichen Sektor ist deshalb die effektive und effiziente Bereitstellung von Leistungen im Interesse der Bürger. Der „Wert“ der öffentlichen Leistungserbringung bemisst sich daher am Umfang und an der Qualität der bereitgestellten Leistungen. Die Kommunen stehen heute vor der Herausforderung, mit den vorhandenen knappen Ressourcen die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben zu erfüllen und durch die Bereitstellung von freiwilligen Leistungen im Wettbewerb mit anderen Standorten konkurrenzfähig zu sein. Eine Wertsteigerung im öffentlichen Sektor gelingt somit nur dann, wenn durch den optimalen Einsatz der Ressourcen der Umfang der öffentlichen Leistungen gehalten oder erweitert bzw. bei bestehenden Leistungen deren Leistungstiefe gesteigert werden kann. Um diese Ziele mit knappen Ressourcen zu erreichen, müssen im strategischen Bereich Fragen zur Gestaltung des Aufgabenportfolios und zur Sicherstellung des Erfolgs der Aufgabenwahrnehmung beantwortet werden.

Wertorientierung im öffentlichen Sektor ist die effektive und effiziente Bereitstellung im Interesse der Bürger

## Portfoliomanagement als Steuerungsinstrument

In der Privatwirtschaft hat sich zur strategischen Steuerung hoch diversifizierter Unternehmen und Konzerne das Portfoliomanagement bewährt. Die zugrunde liegende Idee ist eine ausgewogene Ausbalancierung verschiedener Geschäftseinheiten eines Unternehmens in Hinblick auf Rendite und Risiko. Durch eine Portfolio-Analyse werden die individuellen Stärken und Schwächen sowie gegenwärtige und zukünftige Risiken der einzelnen Geschäftseinheiten festgestellt. Bei der Ableitung von Strategien werden alle Geschäftsfelder gemeinsam betrachtet, um eine optimale Ressourcenallokation im Gesamtportfolio sicherzustellen, das Risiko über alle Geschäftsfelder zu streuen und die Unternehmensziele zu erreichen. Anhand des individuellen Beitrags jeder Geschäftseinheit zum Gesamtunternehmenserfolg wird entschieden, ob es zu einer Bereinigung, Neuausrichtung oder Erweiterung um neue Geschäftsfelder kommt.

Portfoliomanagement ist ein Instrument zur Analyse und Steuerung von hochdiversifizierten Unternehmen und Konzernen

Mittlere und große Gemeinden sind in der Zahl ihrer Mitarbeiter und im Jahresumsatz durchaus mit Großkonzernen vergleichbar. Ebenso wie in einem Großkonzern sind die Aufgaben der Gemeinden hoch diversifiziert: Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtaufgaben erfüllt die öffentliche Hand eine Vielzahl von freiwilligen Aufgaben. Auf Grund der angespannten Haushaltssituation konkurrieren diese Aufgaben miteinander um die knappen Ressourcen.

Große Gemeinden sind vom Umfang der Leistungen, Produkten und Mitarbeitern großen Konzernen ebenbürtig

Das Ziel eines wertorientierten Portfoliomanagements im öffentlichen Sektor ist die umfangreiche Bereitstellung von Produkten und Leistungen für die Bürger unter sparsamer Verwendung von öffentlichen Mitteln. Zur Optimierung des bestehenden öffentlichen Unternehmensportfolios muss zunächst ein Überblick über alle Unternehmen und deren Produkte gewonnen werden. Ausgangspunkt dafür ist eine Portfolio-Analyse, die Auskunft über den Grad der Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung der jeweiligen Unternehmen innerhalb eines Geschäftsfelds gibt.

## Dimensionen der Portfolio-Analyse

Der Effizienzgrad öffentlicher Unternehmen ergibt sich aus einem Vergleich mit privaten oder kommunalen Mitbewerbern

Kommunale Unternehmen sollen durch die erhobenen Leistungsentgelte einen Beitrag zur Verlustminimierung, Kostendeckung oder Gewinnerzielung leisten. Der Effizienzgrad öffentlicher Unternehmen ergibt sich aus einem Vergleich der Leistungserbringung mit anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen oder – in Monopolgebieten – mit Unternehmen anderer Kommunen. Um die Effizienz der Leistungserstellung zu messen, können die üblichen Controlling-Instrumente wie z.B. die Kostenanalyse oder Stärken-Schwächen-Analysen herangezogen werden. Dabei werden vorrangig folgende Variablen der Leistungserstellung untersucht:

### Dimensionen der Effizienz

- >> Potenziale: Analyse von Personal und Investitionen
- >> Prozesse: Analyse von Kosten und Qualität der Leistung

Potenzialanalysen ermitteln die Effizienz von Personal und Investitionen

Die Potenzialanalyse gibt Aufschluss über die Faktoren Personal und Betriebsmittel. Beide Faktoren sind quantitativ und qualitativ so zu dimensionieren, dass das Unternehmen jederzeit in der Lage ist, den öffentlichen Auftrag zu erfüllen, ohne dabei kostspielige Überkapazitäten aufzubauen. Zur Ermittlung der notwendigen Informationen über die Ressource „Personal“ werden typische Controlling-Instrumente wie die Personalkostenanalyse oder Personalleistungserfassung herangezogen. Betriebsmittel sind alle Sachinvestitionen, die für die Bereitstellung der Dienstleistung notwendig sind. Investitionen sind von hoher strategischer Relevanz für die Unternehmen, denn sie üben eine langfristige Wirkung aus. Sie sind Voraussetzung für die Zielerfüllung und müssen trotzdem flexibel genug sein, um sich verändernden Umweltbedingungen anzupassen.

Die Prozessanalyse untersucht die Effizienz derjenigen Arbeitsaktivitäten, die für die Erstellung öffentlicher Leistungen notwendig sind. Dabei stellen die Kosten und die Qualität die wichtigsten Variablen zur Messung der Effizienz von Prozessen dar. Während durch Kostenanalysen mögliche Einsparpotenziale bei der Bereitstellung einer Leistung ermittelt werden können, fällt die Bestimmung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen schwerer. Da der Preis einer öffentlichen Leistung oftmals politisch festgelegt wird, kann die Nachfrage nach dieser Leistung nur bedingt als Qualitätsmaßstab herangezogen werden; vielmehr muss der Nutzen beim Kunden über eine Leistungswirkungsmessung bestimmt werden.

Prozessanalysen dienen zu Ermittlung der Kosten und der Qualität der erbrachten Leistung

Die Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden hängt nachhaltig von der Auswahl der strategischen Oberziele und dem Angebot entsprechender Leistungen ab. Aufgabe der Politik ist es, die relevanten Oberziele zu definieren, d.h. die Ergebnisse bzw. Wirkungen, die innerhalb der örtlichen Gemeinschaft erreicht werden sollen (z.B. Verbesserung der Infrastruktur, Reduzierung der Arbeitslosigkeit). Je genauer die Kommune ihre Ziele kennt bzw. bestimmt, desto effektiver kann sie ihr Unternehmensportfolio auf die Verwirklichung dieser Ziele ausrichten und optimieren.

Die strategische Steuerung leitet sich von den politischen Oberzielen ab

Die Messung der Effektivität bestimmt den Grad der Zielerreichung und die Wirkung des öffentlichen Auftrags. In Analogie zu Umfeld- und Marktanalysen der Erwerbswirtschaft müssen für die Bestimmung der Effektivität folgende Fragen geklärt und Variablen daraus abgeleitet werden:

Die Effektivität zeigt den Wirkungsgrad des öffentlichen Auftrags an

#### Dimensionen der Effektivität

- >> Strategische Relevanz des Leistungsfelds und der Produkte
- >> Entwicklung der Chancen und Risiken

Die Überprüfung der strategischen Relevanz der Leistungsfelder und Produkte dient der Aufdeckung von Fehlallokationen und der Optimierung des kommunalen Leistungsangebots. Die strategische Relevanz eines Leistungsfelds ergibt sich entweder aus der gesetzlichen Verpflichtung zur Leistung oder als Folge politischer Überlegungen einer freiwilligen Leistungserstellung. Im Rahmen einer Aufgabenanalyse wird deshalb geklärt, in welchen Leistungsfeldern die Unternehmen agieren, welche Aufgaben sie erfüllen und welche Produkte und Leistungen sie dabei anbieten. Der größtmögliche Optimierungserfolg ergibt sich dann, wenn neben den privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen auch die kommunalen Eigen- und Regiebetriebe mit in die Analyse einfließen. Die Relevanz der angebotenen Produkte für den Kunden lässt sich einerseits an der Marktnachfrage ablesen, andererseits kann das bestehende und zukünftige Leistungsangebot durch Kundenbefragungen und Leistungswirkungsanalysen optimiert werden.

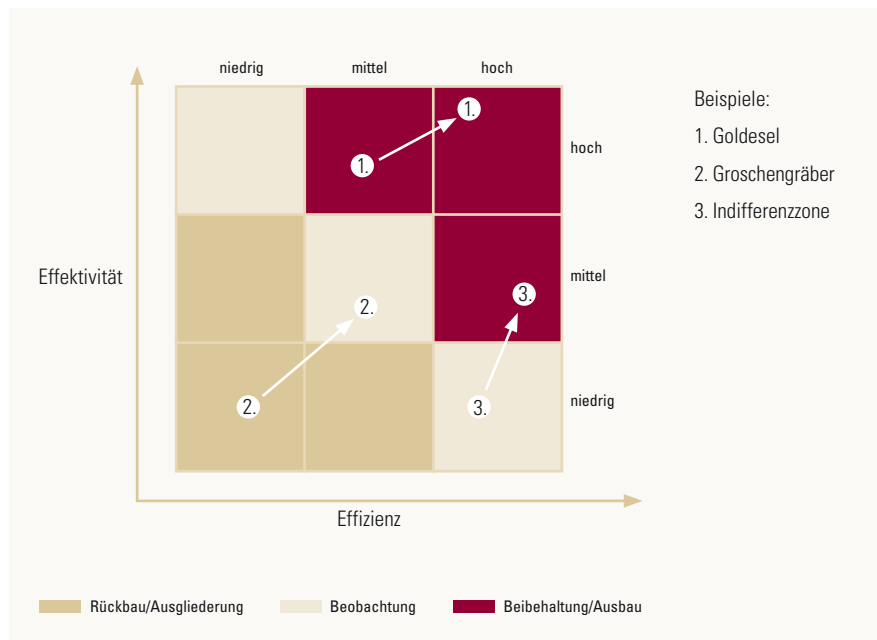
Die strategische Relevanz der Produkte bestimmen Politik und Bürger

Die schnelle Anpassung an Veränderungen von Markt und Umwelt ist für die Effektivität entscheidend

Der nachhaltige Erfolg eines Unternehmens bemisst sich daran, wie schnell und flexibel es auf die Anforderungen seiner Umgebung reagieren kann. Die Chancen und Risiken des Marktes und der Umwelt werden durch die so genannte Szenariotechnik analysiert. Diese Szenarios – in der Regel wird ein optimistisches, ein pessimistisches und ein „realistisches“ erstellt – prognostizieren die zukünftigen Entwicklungen des Marktes und antizipieren mögliche Veränderungen der Rahmenbedingungen. Auf Grund dieser Szenarien ist es möglich, das Risiko einzelner Unternehmen oder Dienstleistungen zu bewerten. Vor allem bei Dienstleistungen, die einen bestimmten Auslastungsgrad benötigen, ist dies von außerordentlicher Bedeutung.

### Ergebnis der Analyse – die Portfolio-Matrix

Die Ergebnisse der oben beschriebenen Analysen werden in ein gewichtetes Kennzahlensystem überführt. Dadurch ergibt sich für jedes Unternehmen eine eindeutige Position in der Portfolio-Matrix. Diese Matrix bietet wertvolle Anknüpfungspunkte für die strategische Planung und strategische Steuerung. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach der Leistungstiefe des öffentlichen Handelns. Ebenso wie in der Portfolio-Matrix für die privatwirtschaftlichen Unternehmen, lassen sich für die kommunalen Unternehmen folgende grobe Handlungsstrategien ableiten:



1. **„Goldesel“**: Kommunale Unternehmen, die einen hohen Grad an Effizienz und Effektivität aufweisen, bilden das Rückgrat des kommunalen Wirtschaftens. Unternehmen dieser Art leisten durch ihre hohe Effektivität einen wichtigen Beitrag zur Standortqualität. Die hohe wirtschaftliche Effizienz entlastet den kommunalen Haushalt bzw. reichert diesen durch Gewinnabführungen an. Der wesentliche strategische Steuerungsbedarf liegt in der Erhaltung dieser Position durch z.B. Investitionen, Beteiligungskäufe und Erweiterung der Produktpalette.

„Goldesel“:  
Strategien zur Sicherung  
und Ausbau der Position

2. **„Groschengräber“**: Unternehmen in diesem Segment tragen nur in sehr geringem Maße zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags bei und sind dabei sehr kostenintensiv. Solche Unternehmen gefährden nachhaltig die Zukunftsfähigkeit der Gemeinde, da sie finanzielle und personelle Mittel binden. Sofern die Existenz des Unternehmens nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, muss sich der öffentliche Eigentümer davon trennen, um das gebundene Kapital für andere Zwecke einzusetzen. Liegt eine gesetzliche Pflicht der Aufgabenerfüllung vor, so muss geprüft werden, welche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung getroffen werden können. Ausgehend von einer ausführlichen Kostenanalyse werden die Potenziale zur Kostensenkung ermittelt. Darüber hinaus sollte eine sorgfältige Abwägung über alternative Organisationsformen erfolgen. Dabei reicht die Bandbreite von einer Zerschlagung des Unternehmens verbunden mit einer Übertragung der Aufgaben auf andere kommunale Unternehmen über eine Rückeingliederung in die Kernverwaltung bis hin zu Partnerschaften mit anderen Kommunen (z.B. Gemeinschaftsunternehmen, Zweckverbände) oder Privaten Dritten (z.B. Public Private Partnerships (PPP), Beleihungen).

„Groschengräber“:  
Strategien zur Liquidation  
oder Sanierung

3. **„Indifferenzzone“**: Unternehmen in diesem Bereich liegen genau zwischen den beiden beschriebenen Extremen und verlangen deshalb besonders große Aufmerksamkeit. Je nachdem wie die Unternehmen beschaffen sind, muss für jeden Einzelfall untersucht werden, ob es nicht durch Verbesserungen der Kostenstruktur, der Investitionsfinanzierung, der Aufgaben- und Organisationsstruktur zu einer Effizienzsteigerung kommen kann. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob alle Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität und der Zukunftssicherung ergriffen worden sind. Bei allen strategischen Maßnahmen muss jedoch im Vorfeld analysiert werden, inwieweit die aufzuwendenden Kosten auch einen zusätzlichen Nutzen erzielen.

„Indifferenzzone“:  
Einzelfallbeurteilung mit  
Strategien zur Optimierung

## Beteiligungsmanagement als Erfolgsfaktor

Eigenständiges und unabhängiges  
Beteiligungsmanagement  
mit ausreichenden Kapazitäten  
unabdingbar

Der Erfolg des Portfoliomanagements hängt maßgeblich von seiner organisatorischen Umsetzung ab. Bislang erfolgt die Beteiligungsverwaltung in den allermeisten Städten und Gemeinden entweder über Unterabteilungen der Finanzverwaltung oder durch die Kämmerei. In Anbetracht der gewachsenen Bedeutung und der veränderten Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen kommunalen Betätigung ist die Bildung einer eigenständigen Organisationseinheit mit umfangreichen personellen und finanziellen Mitteln unabdingbar, da sich eine effiziente und effektive Beteiligungssteuerung nicht „nebenher“ erledigen lässt. Elementar für den Erfolg des Beteiligungsmanagement ist eine möglichst große Unabhängigkeit vor Einflüssen aus der Politik und Kernverwaltung. In der Praxis sind verschiedene Organisationsformen anzutreffen, es finden sich sowohl Eigenbetriebe zum Beteiligungsmanagement, welche direkt dem Oberbürgermeister unterstellt sind als auch privatrechtlich organisierte Beteiligungsgesellschaften.

## Aufgaben eines modernen Beteiligungsmanagements

Drei Kernaufgaben:

Ein modernes kommunales Beteiligungsmanagement übernimmt im Wesentlichen folgende Aufgaben:

Entwicklung und Überwachung  
eines Gesamtsteuerungskonzepts  
...

**1. Beteiligungssteuerung:** Die wichtigste Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist die Entwicklung eines schlüssigen Gesamtkonzepts zur Steuerung des „Konzern Stadt“. Ausgehend von der oben beschriebenen Portfolio-Analyse werden Effizienz und Effektivität der Leistung öffentlicher Unternehmen untersucht und Strategievorschläge zur Wertoptimierung der Portfolio-Struktur für die politische Ebene formuliert. Darüber hinaus zeigt sich das Beteiligungsmanagement verantwortlich für die Kontrolle der Unternehmen hinsichtlich ihrer Rolle im öffentlichen Gesamtkonzern und der Verfolgung des öffentlichen Zwecks.

... unterjähriges betriebswirt-  
schaftliches Finanzcontrolling  
der Unternehmen

**2. Beteiligungscontrolling:** Neben der Kontrolle ist das betriebswirtschaftliche Controlling der kommunalen Unternehmen eine Hauptaufgabe des Beteiligungsmanagements. Das Finanzcontrolling gibt Auskunft über die Rendite des investierten kommunalen Kapitals und ermöglicht die laufende Überwachung der Finanzen. Mit dem Beteiligungscontrolling haben die Städte und Gemeinden ein wichtiges Instrument zur unterjährigen Identifikation und frühzeitigen Beseitigung finanzieller Fehlentwicklungen in ihren Unternehmen zur Hand. Dadurch kann verhindert werden, dass der Gemeindehaushalt unnötig belastet wird oder zukünftige Projekte gefährdet werden.

**3. Mandatsbetreuung:** Eine weitere wichtige Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist schließlich die fachliche und juristische Beratung in allen kommunalwirtschaftlichen Angelegenheiten. Darunter fallen sowohl die Betreuung der kommunalen Interessensvertreter in den Aufsichtsräten und Gesellschafterversammlungen der Unternehmen, die Erstellung von Gutachten für den Rat und den Verwaltungsvorstand sowie die Beratung bei organisatorischen Umstrukturierungen oder Finanzierungen.

...sowie fachliche und juristische  
Beratung von Rat, Verwaltung  
und Unternehmen

## Zukunftsperspektiven

Die Städte und Gemeinden besitzen mit ihrem umfangreichen Portfolio an eigenen Unternehmen und Beteiligungen einen Rohdiamanten, der nur darauf wartet, geschliffen und poliert zu werden. Allerdings scheint vielerorts noch nicht erkannt worden zu sein, welchen Schatz die Kommunen mit ihren Unternehmen besitzen. Denn anderenfalls wäre es fahrlässig, das vorhandene Potenzial und die Synergien, die in jedem Portfolio stecken, nicht zu realisieren.

Dieses Defizit kann durch die Errichtung eines modernen Beteiligungsmanagements beseitigt werden. Mit Hilfe professioneller Portfolioanalysen werden die gegenwärtige Situation sowie zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen der kommunalen Wirtschaft aufgezeigt. Daraus abgeleitete Gesamtsteuerungskonzepte optimieren den Bestand öffentlicher Unternehmen und können Fehlentwicklungen vergangener Zeiten beseitigen. Die Ableitung von Strategien an den Dimensionen Effizienz und Effektivität sichert nachhaltig die Erfüllung des öffentlichen Zwecks und stärkt den Einfluss des kommunalen Eigentümers auf seine Unternehmen. Mit einem optimierten Leistungsangebot und einer optimalen Ressourcenallokation können sich die Städte und Gemeinden beruhigt den zukünftigen Herausforderungen des Wettbewerbs stellen.

Stern Stewart & Co.  
Management Consultants

Salvatorplatz 4  
D-80333 München  
T +49.89.242071.0  
F +49.89.242071.11  
E [info@sternstewart.de](mailto:info@sternstewart.de)  
I [www.sternstewart.de](http://www.sternstewart.de)

Schottenring 16  
A-1010 Wien  
T +43.1.53712.4111  
F +43.1.53712.4000  
E [info@sternstewart.at](mailto:info@sternstewart.at)  
I [www.sternstewart.at](http://www.sternstewart.at)

Seefeldstrasse 69  
CH-8008 Zürich  
T +41.43.488.36.39  
F +41.43.488.35.00  
E [info@sternstewart.ch](mailto:info@sternstewart.ch)  
I [www.sternstewart.ch](http://www.sternstewart.ch)



**Stern Stewart & Co.**  
Management Consultants