

Schwerpunkt: 1. BranchenWerkstatt Öffentliche Hand



BranchenWerkstatt Öffentliche Hand

Spätestens seit der Staat zur Rettung des deutschen Bankensystems Bürgschaften verteilt und sogar Anteile der angeschlagenen Institute übernimmt, ist eine neuerliche Diskussion darüber entflammt, ob die öffentliche Hand der bessere Unternehmer sei. Diese Frage stand auch im Fokus des Kongresses 1. BranchenWerkstatt Öffentliche Hand der Zeitung „Der Neue Kämmerer“. Rund 200 Teilnehmer diskutierten am 15. und 16. Juni in der historischen Stadthalle in Wuppertal über das Management von Unternehmen in Staatsbesitz. Kommunale Finanzentscheider stellten Ansätze eines aktiven Beteiligungs-, Finanz- und Personalmanagements vor. Geschäftsführer öffentlicher Unternehmen zeigten, wie sie dem zunehmenden Wettbewerbs- und Kostendruck begegnen. Insgesamt fünf Themenstränge bildete der Kongress mit angeschlossener Fachausstellung ab: Energie, Liegenschaften, ÖPNV, Ver- und Entsorgung, Krankenhäuser/Infrastruktur. In diesem Schwerpunkt veröffentlicht die Redaktion „Der Neue Kämmerer“ die Beiträge einiger Referenten des Kongresses.

Beteiligungscontrolling nötig

Der Wandel, der sich in den letzten Jahren beim Management der öffentlichen Hand vollzogen hat, ist deutlich spürbar. Mit der Einführung der Doppik und der konsolidierten Konzernbilanz steht das Wirtschaften der öffentlichen Beteiligungen mehr denn je im Blick der Konzernholding, der Kommune. Die Frage nach „Eigenrealisierung“ oder „Privatisierung“ gewinnt wieder an Bedeutung. Die Diskussion um Vor- und Nachteile von Privatisierungen simplifiziert häufig allzu stark, warnte Prof. Dr. Ingolf Deubel, Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz a.D. auf der BranchenWerkstatt. Inwiefern die Unterscheidung zwischen der Garantenfunktion des öffentlichen Sektors auf der einen und seiner Produzentenfunktion auf der anderen Seite Grundlage einer jeden Analyse „pro oder contra Privatisierung“ sein sollte, zeigt ein Auszug aus seinem Redebeitrag. Rainer Christian Beutel, Vorstand der KGSt, verdeutlichte, wie wichtig ein umfassendes Beteiligungscontrolling sei, damit die Kommune ihre Beteiligungen erfolgreich steuern kann. Gudrun Kopp, Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion für Energiepolitik und Welthandelsfragen, ging auf die Rolle der Stadtwerke für den Energiemarkt in Deutschland ein und zeigte, wie derzeitige Marktentwicklungen neue Chancen für öffentliche Versorger bieten würden.

Sparzwänge vorrechnen

Im Rahmen des Kongresses kürte die Redaktion Dr. Thilo Sarrazin, Finanzsenator a.D. und Mitglied des Vorstandes der Bundesbank, zum „Steuermann des Jahres“ für herausragendes strategisches Finanz- und Beteiligungsmanagement des Landes Berlin. Die Laudatio auf den Preisträger hielt Prof. Dr. Kai A. Konrad, Direktor am Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht sowie Stellvertretender Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium. Sarrazin selbst sieht seine Steuerungserfolge in Berlin darin begründet, dass er unangenehme Themen mittels seiner berühmten Foliensätzen visualisierte und den Menschen auf einfache Art die Sparzwänge vorrechnete. Die versammelten Festgäste erschreckte Sarrazin – wie er sagte letztmalig – mit einem 50 Blätter umfassenden Foliensatz, mit dem er seine Dankesworte illustrierte.

n.jakobs@derneuekaemmerer.de

Gegen den Trend

Dr. Thilo Sarrazin ist „Steuermann des Jahres“ – Preisträger für herausragendes strategisches Finanz- und Beteiligungsmanagement

Für seine Leistungen als Finanzsenator des Landes Berlin hat Dr. Thilo Sarrazin den Preis „Steuermann des Jahres“ erhalten. Diesen Preis für herausragendes strategisches Finanz- und Beteiligungsmanagement hat „Der Neue Kämmerer“ im Rahmen der Branchenwerkstatt Öffentliche Hand am 15. Juni in Wuppertal erstmals verliehen.

Von Prof. Dr. Kai A. Konrad

Den richtigen Kurs zu kennen, diesen Kurs anzusteuern und diesen Kurs zu halten, auch in stürmischen Zeiten, in rauer See und bei heftigem Gegenwind, auch gegen Widerstände, aber nie gegen die Vernunft: Das zeichnet einen guten Steuermann aus.

Dr. Thilo Sarrazin, Mitglied des Präsidiums der Deutschen Bundesbank, Finanzsenator a.D., hat in seinem bisherigen Leben eine ganze Reihe von strategischen Aufgaben im Finanz- und Beteiligungsmanagement gesteuert, oft in unruhigen Gewässern. Dabei hat er stets Kurs gehalten.

Thilo Sarrazin wurde am 12. Februar 1945 in Gera geboren. Er hat in Bonn Volkswirtschaftslehre studiert und anschließend in der damaligen Bundeshauptstadt am Institut für Industrie- und Verkehrspolitik promoviert. Man sagt den Volkswirten von der Universität Bonn gern nach, sie seien wirklichkeitsfremd und theorieverliebt. Es mangle ihnen an Interesse daran, sich wirtschaftspolitisch einzumischen.

Auch Thilo Sarrazin hat sich in seiner Studienzeit mit theoretischen Fragen befasst. In seiner Dissertation aus dem Jahr 1973 widmete er sich dem Thema „Logik der Sozialwissenschaften an den Grenzen von Nationalökonomie und Geschichte: Die New Economic History“. In dieser wissenschaftstheoretischen Arbeit bricht er auch eine Lanze für die mathematische Wirtschaftstheorie. Er zitiert Oskar Morgenstern wie folgt: „Da sich die Mathematik als Teil der Logik erweist, so können gegen die Verwendung der Mathematik bei der Behandlung ökonomischer Fragen genau wie bei der Verwendung der Logik keinerlei ‚philosophische‘ oder ‚methodologische‘ Einwände gemacht werden.“ Sarrazin kommt zu folgendem Ergebnis: „Wer sich gegen die Verwendung der Mathematik wendet, bestreitet damit die Gültigkeit der Logik schlechthin.“

Mit seinem Handeln in Wirtschaft und Politik räumt Thilo Sarrazin als lebendes Gegenbeispiel schnell auf mit den Vorbehalten gegen Bonner Volkswirte. Er beweist, dass ein scharfer analytischer Verstand und die Fähigkeit, den Kern wirtschaftlicher Zusammenhänge gedanklich zu durchdringen, nicht schaden, wenn es darum geht, die großen politischen Gegenwartsprobleme zu schultern.

Auf den Punkt gebracht

Rückblickend auf die vergangenen 20 Jahre, war die wirtschaftliche Integration der neuen Bundesländer in die Bundesrepublik Deutschland wohl die zentrale Herausforderung. Die Währungsunion und die Frage der Privatisierung des DDR-Staatsvermögens gehörten dabei zum Kern des Problems. Thilo Sarrazin hat beides maßgeblich mitgestaltet.

Eingebracht hat er sich aber nicht nur in seinen jeweiligen spezifischen Aufgabenbereich. Mit seinen ordnungspolitischen Einnäherungen ist er weit über die Grenzen Berlins hinaus bekanntgeworden: Zu den jüngsten Beispielen gehört seine Einschätzung dazu, ob ein Opel zum Lebensnotwendigen gehört. Sarrazin zu dieser Frage: „Niemand braucht einen Opel.“

Andere Beispiele sind seine Analyse der Anreize der Familienpolitik in Deutschland, seine Kritik einer auf die nächste Wahl ausgerichteten Rentenpolitik und auch seine kritischen Kommentare zum Thema Hartz IV: In der Presse haben dabei vor allem seine Menüvorschläge als Ernährungsberater für Hartz-IV-Empfänger breites Echo gefunden.

Einsatz für ein Himmelfahrtskommando?

Die Übernahme des Senatorenamts in Berlin im Jahr 2002 glich einem Himmelfahrtskommando. Die finanzielle Schiefelage des Stadtstaates war verheerend. Die erste Diagnose des neuen Senators zum „Status quo“ im Abgeordnetenhaus von Berlin: Der Berliner Haushalt ist „objektiv rechtswidrig“. Viele Finanzsenatoren vor ihm waren an dieser Stadt gescheitert. Der Tagesspiegel verglich die damaligen Aufgaben mit dem „Ritt auf einem wilden Gaul“. Aber wie bei Seneca zu lesen ist: „Ein richtiger Steuermann fährt mit zerrissenem Segel, und wenn er die Takelage verloren hat, zwingt er dennoch den entmasteten Rumpf des Schiffes auf Kurs.“ In den Jahren nach 2002 hat Thilo Sarrazin mit einer bemerkenswerten Beharrlichkeit, Konsequenz und Ruhe die Finanzen



Prof. Dr. Kai Konrad (Foto) hielt die Laudatio auf den ehemaligen Berliner Finanzsenator Sarrazin.

in Berlin gestaltet. Man muss sich die Umstände vor Augen führen. Die Bürger im Westteil der Stadt hatten sich in Jahrzehnten daran gewöhnt, überflüssige Ausgaben zu erfinden und die Rechnung dafür einfach an die Bonner Regierung zu schicken. Sie haben sich zugleich als Frontkämpfer und als Bollwerk gegen den Sozialismus gefühlt, und sie wurden dafür mit der sogenannten „Zitterprämie“ aus Staatsgeldern belohnt. Die Westberliner haben aus dieser Frontstellung eine Mentalität entwickelt, aus der sie besondere Rechte und Ansprüche abgeleitet haben.

Die Lage im Ostteil der Stadt war anders, aber nicht besser. Die Bürger hatten jahrzehntelange Erfahrung in sozialistischer Planwirtschaft. Dort hat eine Machtelite über die Verwendung der volkswirtschaftlichen Erträge entschieden. Auch darüber, welchen Teil der Erträge sich die Machtelite selbst genehmigt und welcher Teil an den Rest der Bevölkerung ausgeschüttet wird. Ein direkter Zusammenhang zwischen staatlichen Einnahmen, staatlichen Ausgaben und Staatsverschuldung war für den Bürger in diesem Regime nicht zu erkennen. Wer so geprägt ist, empfindet die gleichzeitige Forderung nach niedrigeren Steuern und Abgaben, höheren öffentlichen Leistungen und nach Schuldenabbau gar nicht als Widerspruch.

Das Land Berlin hatte weitere Erblasten. In Berlin waren zwei überdimensionierte Verwaltungen vereint worden, es gab Doppelungen in der öffentlichen Infrastruktur und in der Kulturlandschaft. Zudem wurde jede Einsparungsentscheidung zu einem Ost-West-Konflikt. Den Berlinern das Sparen beizubringen, das schien 2002 eine unlösbare Aufgabe zu sein.



Dr. Thilo Sarrazin ist „Steuermann des Jahres“ – hier im Bild mit Prof. Dr. Kai A. Konrad und Dr. André Hülsbömer, Herausgeber der Zeitung „Der Neue Kämmerer“ (Foto von links nach rechts).

nierte Verwaltungen vereint worden, es gab Doppelungen in der öffentlichen Infrastruktur und in der Kulturlandschaft. Zudem wurde jede Einsparungsentscheidung zu einem Ost-West-Konflikt. Den Berlinern das Sparen beizubringen, das schien 2002 eine unlösbare Aufgabe zu sein.

Sarrazins Sparregime

Wie ist Thilo Sarrazin vorgegangen? Welches Konzept hat er genutzt? „Er umgarnet und erschreckt, er analysiert und provoziert“, beschrieb der Tagesspiegel jüngst in einem Portrait die Methode. Zwei strategische Komponenten standen im Zentrum seines Handelns: Erster Teil des strategischen Programms „Sarrazin“ war es, die Berliner gelegentlich bis ins Mark zu erschüttern. „Jetzt geht Sarrazin ans Eingemachte“, textete der Tagesspiegel 2002 angesichts einer sogenannten „Giftliste“ von 81 Sparmaßnahmen aus der Finanzverwaltung. Bezeichnend war, dass die Aufregung der Berliner über die Ankündigung, öffentliche Zuschüsse für den Tierpark Friedrichsfelde zu streichen oder mindestens eine der drei Opern in Berlin zu schließen, besonders groß war. Sie war wohl größer als die gleichzeitige Androhung, 25.000 Studienplätze zu streichen.

Aus seinem ersten Amtsjahr als Senator wird der Spruch kolportiert: „Wenn Kühe auf die richtige Weide sollen, müssen Sie nur die richtigen Gatter öffnen, und die Rindvieher glauben, sie hätten den Weg dank eigener Entscheidungskraft gefunden.“ Thilo Sarrazin hat gelegentlich mehrere Gatter geöffnet und seiner Herde aus Berliner Landespolitikern so scheinbar eine Wahl eröffnet. Angesichts verschiedener möglicher Übel hat sich die Berliner Landespolitik dann in die kleineren Übel ergeben.

Zweiter Teil des Programms „Sarrazin“ war ein Ordner mit wohl Hunderten von Folien mit Diagrammen und Tabellen zum Haushalt und zur Verschuldungslage Berlins.

Überliefert ist in diesem Zusammenhang die Diskussion mit dem Senat des Bundesverfassungsgerichts, der sich mit der extremen Haushaltsnotlage Berlins befasste. Sarrazin wollte für seine Präsentation auf diverse Folien zurückgreifen. Das Gericht ließ sich aber nicht überzeugen, dass ihm eine Powerpoint-Präsentation zumutbar sei.

In einem Portrait über den „Seemann“ Thilo Sarrazin im Zeit-Magazin vom April 2009 schreibt Wolfgang Buscher: „Das Sarrazin'sche Sparregime, dessen Unausweichlichkeit er den Berlinern immer wieder bis zum Überdross vorrechnete – er

hat, könnte man sagen, Widerstand einfach niedergerechnet –, war auch ein mentales, ein Umerziehungsregime.“

Damit hat Thilo Sarrazin nicht nur erfolgreich Problembewusstsein geschaffen. Er ist vielen Bürgern in dieser Zeit auch nahegekommen. Und er hat geschafft, was Finanzwissenschaftlern und Haushältern selten gelingt: Er hat Haushaltspolitik erfahrbar gemacht.

Eine Übersicht über den Verlauf der Schuldenquote der drei deutschen Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin zeigt, dass alle drei Kurven steigen. Die steilste Zunahme der Verschuldung seit 1992 weist dabei das Land Berlin auf.

Einen Trend umzukehren ist schwierig – und umso schwieriger, je stärker der Trend ist. Es hat Jahre gedauert, aber spätestens 2006 ist es zu einer deutlichen Änderung des Trends in Berlin gekommen – zu einer Zeit, in der das Schuldenwachstum in den Vergleichsländern noch ungebrochen angehalten hat.

Das „Umerziehungsprogramm“ hat bei den Berliner Bürgern tiefe Spuren hinterlassen und deren Mentalität nachhaltig verändert. Nachfolgende Finanzsenatoren können darauf aufbauen. Und werden sich künftig in Einheiten „Sarrazin“ messen lassen müssen.

Prof. Dr. Kai A. Konrad ist Direktor am Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht. kai.konrad@ip.mpg.de

INHALT

Gegen den Trend S. S-1
Dr. Thilo Sarrazin ist „Steuermann des Jahres“ – Preisträger für herausragendes strategisches Finanz- und Beteiligungsmanagement

„Ist die Ära der Privatisierung vorbei?“ S. S-2
Eindimensionaler Vergleich privater Unternehmen mit bürokratischen Strukturen führt zu Fehlentscheidungen

Beteiligungssteuerung – wozu eigentlich? S. S-2
Verwaltungsspitze und Politiker sehen Mangel an Steuerungsmöglichkeiten – Risikoanalyse ist wichtiger denn je

Überlebenskünstler Stadtwerke S. S-4
Kommunalwirtschaft als Gewinner der Liberalisierung – Wettbewerb bei Strom und Gas bietet gute Zukunftschancen

Schwerpunkt: 1. BranchenWerkstatt Öffentliche Hand

„Ist die Ära der Privatisierung vorbei?“

Eindimensionaler Vergleich privater Unternehmen mit bürokratischen Strukturen führt zu Fehlentscheidungen

Die Diskussion um Vor- und Nachteile von Privatisierungen simplifiziert häufig allzu stark. Die Unterscheidung zwischen der Garantfunktion des öffentlichen Sektors auf der einen und seiner Produzentenfunktion auf der anderen Seite sollte die Grundlage einer jeden Analyse sein.

Von Prof. Dr. Ingolf Deubel

Die Garantfunktion von Bund, Ländern und Gemeinden erstreckt sich insbesondere auf die Bereiche Bildung, innere und äußere Sicherheit, Verkehr sowie die Ver- und Entsorgung, z.B. in den Bereichen Energie, Wasser und Abwasser. Die Garantfunktion schließt auch die Option ein, Änderungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu erzwingen, einen anderen Anbieter mit der Durchführung zu beauftragen oder – falls nötig – eine Eigenwahrnehmung vorzusehen.

Verstöße gegen das Prinzip der Sicherstellung der Garantfunktion führen in der Regel zu erheblichen Problemen bei der Erstellung dieser Güter; als Beispiel mögen die britischen Eisenbahnen dienen, die unter Einschluss der Netze mit der Folge privatisiert wurden, dass notwendige Erhaltungsmaßnahmen nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen wurden, so dass letztlich die Vermögenssubstanz als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Betriebsführung im Kern gefährdet war. Damit möchte ich nicht jedwede Privatisierung von Eisenbahnen ablehnen; im Betrieb sind hier aus meiner Sicht durchaus Privatisierungsschritte denkbar. Entscheidend ist, dass das Netz jederzeit unter staatlicher Kontrolle verbleibt.

Die Frage des privaten oder staatlichen Angebots des Personen- und Güterverkehrs ist damit eine Frage der Produzentenfunktion, die im Gegensatz zur Garantfunktion nach – vorwiegend natürlich

wirtschaftlichen – Zweckmäßigkeitsüberlegungen im Einzelfall entschieden werden muss. So wird bei Gütern, deren Übertragung Netze erfordert – also zum Beispiel bei Strom und Gas, aber auch bei Eisenbahnen –, häufig ein sogenanntes natürliches Monopol vorliegen, bei dem ein Anbieter stets die geringsten Durchschnittskosten aufweist.

Die Existenz mehrerer Netze wäre offensichtlich unwirtschaftlich. Falls ein solches natürliches Monopol von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen gehalten wird, ist wegen der bestehenden monopolistischen Preissetzungsmacht immer eine strenge, in ihrer Durchführung häufig hochkomplexe Beaufsichtigung und Regulierung erforderlich. In bestimmten Fällen kann es daher sinnvoll sein, die Aufgabe selbst staatlich bzw. kommunal durchzuführen und eine Preissetzung nach den Durchschnittskosten vorzunehmen, wie dies im Grundsatz bei der gebührenfinanzierten, häufig kommunalen Wasserversorgung praktiziert wird. Ein weiterer Grund für die Wahrnehmung der Produzentenfunktion kann darin bestehen, hierdurch zu mehr Wettbewerb auf oligopolisierten Märkten beizutragen. So können kommunale Energieunternehmen durch die dezentrale Ausweitung von Kapazitäten zu Preissenkungen im Energiebereich beitragen; man stelle sich vor, wie der Strommarkt aussähe, wenn neben den vier Großkonzernen nicht zumindest die Stadtwerke existieren würden.

Wirtschaftlichkeit in öffentlichen Strukturen

Wenn die Wahrnehmung der Produzentenfunktion insbesondere an ökonomischen

Zweckmäßigkeitsüberlegungen auszurichten ist, dann kann hierfür nicht ein Vergleich privater Unternehmen mit bürokratischen Strukturen die Grundlage bilden. In diesem Fall würde man zu einer weitreichenden Privatisierungsempfehlung gelangen, die aus meiner Sicht nicht gerechtfertigt wäre. Denn in vielen Fällen ist es erforderlich und auch möglich, bürokratische in unternehmerische Strukturen umzuwandeln und ein hohes Maß an Wirtschaftlichkeit durch die öffentliche Hand herzustellen.

Ein Beispiel ist der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) des Landes Rheinland-Pfalz. In diesem Landesbetrieb werden seit dem Jahr 1998

die Aufgaben der früheren Staatsbauämter wahrgenommen. Damit ist der LBB insbesondere zuständig für die Betreuung und Optimierung des Immobilienbestands des Landes nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten sowie für die Umsetzung von Bauvorhaben des Bundes und des Landes. Während in der hergebrachten Staatsbauverwaltung keine Preisinformationen vorlagen bzw. genutzt wurden, werden heute Preisinformationen verwendet: Jedes Ressort zahlt für die Nutzung seiner Dienstgebäude entsprechende Mieten aus einem nicht zweckgebundenen Budget. Zusammen mit der Tatsache, dass kein Kontrahierungszwang besteht, hat dies zu einem stärkeren betriebswirtschaftlichen Denken sowohl auf der Anbieterseite (LBB) als auch auf der Seite der nachfragenden Ressorts und damit insgesamt zu einer Kostenreduktion beigetragen.

Ein entscheidender Vorteil dieser Struktur besteht darin, dass nicht die reine

Baukostenminimierung im Vordergrund steht. Vielmehr werden die Bau- und Unterhaltungskosten zusammen betrachtet, denn der LBB ist auch für die langfristige Unterhaltung der Gebäude verantwortlich.



Prof. Dr. Ingolf Deubel, Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz a.D.

Damit wird der Leitgedanke der Lebenszykluskostenminimierung, der üblicherweise mit Projekten in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP) in Verbindung gebracht wird, durch die Arbeit des Landesbetriebs verwirklicht. Bei einer für öffentliche Bauvorhaben nicht untypischen Aufteilung von 20 Prozent Baukosten gegenüber 80 Prozent Unterhaltungskosten muss diesem Aspekt eine besondere Beachtung geschenkt werden.

Die Einrichtung eines solchen (Landes-)Betriebs setzt natürlich eine gewisse Mindestbetriebsgröße voraus, die häufig auf der kommunalen Ebene nicht erreicht wird. Hier sind – je nach örtlichen Gegebenheiten – entweder Formen der interkommunalen Zusammenarbeit notwendig, oder die gesetzten Wirtschaftlichkeitsziele

können mit Hilfe von ÖPP-Projekten erreicht werden. Mit diesen Überlegungen wird deutlich, dass das Reiten auf modischen Wellen – pro Privatisierung in den Neunziger Jahren und in den ersten Jahren des laufenden Jahrzehnts oder auf einer jetzt anrollenden Rekommunalisierungswelle – bei etwas genauerer Betrachtung nicht empfohlen werden kann. Schließlich geht es darum, öffentliche Güter dauerhaft mit einem hohen Grad an Qualität und Versorgungssicherheit zu möglichst geringen Kosten zu erstellen und dabei auch soziale und regionalökonomische Aspekte zu beachten.

Wertschöpfung vor Ort hat Vorteile

Die zumindest im internationalen Vergleich ausgewogene dezentrale Struktur, die wir in Deutschland haben, beruht nicht zuletzt auf der Verankerung von Wertschöpfung durch Stadtwerke, Sparkassen und Volksbanken vor Ort. Unmittelbare Wertschöpfung vor Ort zu halten ist vermutlich auch unter ökonomischen Aspekten teuren Regionalisierungsprogrammen vorzuziehen, mit denen zentralistische Staaten das Ausbluten ganzer Landstriche zu verhindern suchen. Insofern sprechen nicht nur reine Effizienzüberlegungen für die Existenz von Stadtwerken und öffentlichen Banken. Solche Erwägungen sind dann voll verantwortlich, wenn mit innovativen Instrumenten Wirtschaftlichkeit bei einer Aufgabenwahrnehmung durch die öffentliche Hand gewährleistet wird. Dazu gehört insbesondere die Orientierung an den Interessen der Eigentümer, das heißt der Kommunen, der Länder oder des Bundes. Hierfür ist eine funktionsfähige Beteiligungsverwaltung ein absolutes „Muss“.

Prof. Dr. Ingolf Deubel, Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz a.D.

Beteiligungssteuerung – wozu eigentlich?

Verwaltungsspitze und Politiker sehen Mangel an Steuerungsmöglichkeiten – Risikoanalyse ist wichtiger denn je

Die Einflussmöglichkeiten der Städte, Gemeinden und Kreise auf die Entwicklung ihrer Beteiligungen sind traditionell begrenzt. Während die Gesellschafter hier erheblichen Nachholbedarf sehen, äußern die Töchter nicht selten die ebenso selbstbewusste wie auch manchmal trotzige Frage: Beteiligungssteuerung – wozu eigentlich?

Von Rainer Christian Beutel

Es gibt viele Organisationsformen, innerhalb derer Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Dies hat eine lange Tradition. Schon aus dem Demokratieprinzip folgt jedoch: Welche Option die Kommune auch wählt, sie muss Strategien und Pläne mit den jeweiligen operativen Akteuren so verknüpfen, dass diese Vorgaben auch für sie gelten und beachtet werden.

Wie funktioniert das aber nun in der Praxis? Ist diese Verknüpfung grundsätzlich von allen Beteiligten gewünscht oder gibt es nicht vielmehr mancherorts eine Geschäftsführerthese, die lautet: Die beste Steuerung ist keine Steuerung?

Die KGSt vertritt die Auffassung, dass das Handeln der Akteure in den Beteiligungen kompatibel zu den Vorgaben der Kommune sein muss. Die kommunale Selbstverwaltung manifestiert sich darin, dass die kommunalen Leistungsbereiche in ihrer Gesamtheit in die von der Kommune gewollte Richtung gesteuert werden müssen – unabhängig davon, in welcher Rechtsform sie betrieben werden. Den in der Praxis anzutreffenden Autonomiebestrebungen und Zentrifugalkräften muss



Rainer Christian Beutel ist Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).

die Kommune durch ein professionell aufgestelltes Beteiligungsmanagement entgegenwirken und das Missverhältnis der Übersteuerung in der Kernverwaltung und der Untersteuerung in den Beteiligungen entschärfen.

Wenig Einfluss

Eine Umfrage in der kommunalen Praxis über die Steuerungsmöglichkeiten der Gesellschafter ergab folgende Trends: Die Politik ist der Meinung, kaum Einfluss auf das Handeln der verselbständigten Unternehmen zu haben. Und auch die Verwaltungschefs denken, nicht effektiv genug auf die Unternehmensleitungen einwirken zu können. Damit sind sich die Teilnehmer

der Umfrage auf breiter Ebene einig, dass die Möglichkeiten der Einflussnahme durch Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung unzureichend sind. Die Kontrolle der Ausgliederungen erfasse ausschließlich Finanzdaten, inhaltliche Aspekte der Leistungen würden nicht erfasst.

Die KGSt vertritt im Rahmen ihres aktuellen gutachtlichen Projektes zur Beteiligungssteuerung die Auffassung, dass es dringend notwendig ist, Leitlinien für die Steuerung und Kontrolle kommunaler Beteiligungen zu entwickeln. Die Kommunen sind aufgrund ihrer Eigentümerstellung und ihrer Verantwortung für die Einheitlichkeit der örtlichen Politik zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungen berechtigt und verpflichtet. Notwendig ist eine Beteiligungssteuerung, die statt durch Reagieren im Einzelfall durch systematisches und geplantes Einwirken auf die Beteiligungen gemäß den kommunalen Interessen gekennzeichnet ist.

Dabei gilt es, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der notwendigen Selbstständigkeit der kommunalen Beteiligungen und der notwendigen Steuerungsintensität zu finden. Die Kommunen sollten Art und Intensität von Steuerung und Kontrolle differenziert und individuell auf die jeweilige öffentliche Beteiligung zuschneiden – insbesondere mit Blick auf deren spezifisches Leistungsspektrum, deren spezifische finanzielle Lage, die jeweilige Wettbewerbssituation und die jeweilige Bedeutung der Beteiligung für kommunalpolitische Ziele. Zentrale Anknüpfungspunkte für die Einwirkung auf die Beteiligungen sollten leistungsbezogene Zielvorgaben ebenso wie finanzwirtschaftliche Zielvorgaben und ei-

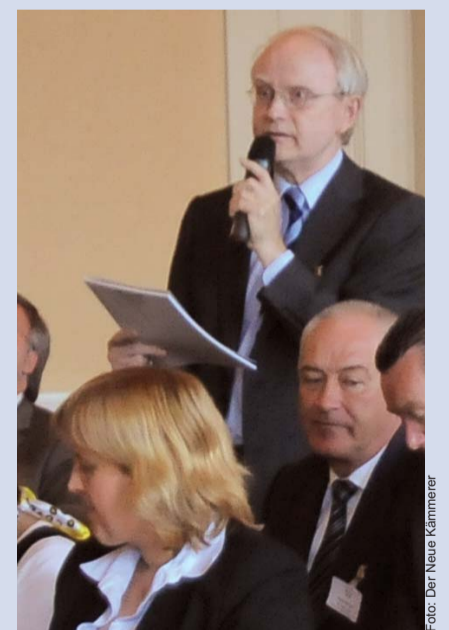
ne periodisch aktualisierte Risikoanalyse der Unternehmen sein.

Gesamtabschluss wichtig für Steuerung

Spätestens seit der desaströsen Entwicklung vieler Landesbanken steht die Notwendigkeit der Risikoanalyse außer Frage. Ein Beteiligungsbericht und eine zentrale Beteiligungsverwaltung reichen alleine nicht aus. Qualifizierung der in der Beteiligungsverwaltung tätigen kommunalen Beschäftigten, für den Haushalt bedeutsame Rückkopplungen zu den erzielten Ergebnissen der Beteiligungen, eine systematisierte und aussagefähige Berichterstattung und leistungsbezogene Zielvereinbarungen sind weit darüber hinausgehende und unverzichtbare Bestandteile einer den Anforderungen entsprechenden Beteiligungssteuerung.

Eine Verbesserung der Möglichkeiten zur effektiven Beteiligungssteuerung wird sich aus dem Gesamtabschluss ergeben. Die NRW-Kommunen liegen hier zeitlich vorne, die Kommunen anderer Bundesländer werden folgen. Es geht darum, einen Gesamtüberblick über das kommunale Leistungsspektrum, das kommunale Vermögen, die bestehenden Verbindlichkeiten und die Aufwands- und Ertragslage des Konzerns Kommune zu erlangen. Der Gesamtabschluss mit Gesamtbilanz und -ergebnisrechnung soll und wird dazu in Verbindung mit Beteiligungsbericht und Lagebericht beitragen. Dies wird keine unmittelbaren Änderungen für die Beteiligungssteuerung ergeben, ist aber mittelbar für die Steuerung von Bedeutung, weil der strategische In-

formationsbedarf mit dem Blick auf die Gesamtkommune befriedigt wird. Rechtzeitige und ganzheitliche Beteiligungs-



Rund 200 Teilnehmer diskutierten auf dem Kongress 1. BranchenWerkstatt Öffentliche Hand über das Management öffentlicher Unternehmen.

steuerung ist das Gebot der Stunde. Ein hektisches Gegensteuern nach dem Motto „Gestern standen wir vor dem Abgrund, heute sind wir einen Schritt weiter“, kommt zu spät und führt ins Nichts.

Rainer Christian Beutel ist Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).
rainer.beutel@kgst.de



AUCH IM PUBLIC SECTOR ENTSCHEIDET ~~VIELLEICHT~~ DIE BESSERE STRATEGIE.

VERANSTALTUNGEN FÜR ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN.

Diskutieren Sie mit unseren Fachleuten für den Public Sector, wie Sie Ihr Finanzmanagement auch in kritischen Zeiten auf eine zukunftssichere Basis stellen. Wir informieren Sie über aktuelle Themen wie Konjunkturaussichten oder Sonderkredite und zeigen Ihnen, was speziell die HypoVereinsbank für Sie tun kann. Sie werden feststellen: Ihr Budget gibt sicher mehr her, als Sie denken. Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme!

Hamburg, 6.10.2009 – Frankfurt a. M., 13.10.2009

Anmeldung unter Tel. 08191 125-872, Ricarda Herrmann, oder unter www.managerakademie.de/hvb

Schwerpunkt: 1. Branchenwerkstatt Öffentliche Hand

Überlebenskünstler Stadtwerke

Kommunalwirtschaft als Gewinner der Liberalisierung – Wettbewerb bei Strom und Gas bietet gute Zukunftschancen

Das Regime der Anreizregulierung, die zunehmende Marktdynamik und die wachsende Bedeutung dezentraler Energieerzeugung eröffnen den Stadtwerken zahlreiche Möglichkeiten für ein erfolgreiches Geschäft mit Strom und Gas. Zugleich sind die Stadtwerke ein treibendes Element für einen lebendigen Wettbewerb im Energiesektor.

Von Gudrun Kopp

Die Stadtwerke sehen sich seit der Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes einer veränderten Marktsituation gegenüber, die durch zunehmenden Wettbewerb charakterisiert ist. Die Bereitschaft der Energieverbraucher, ihren Stromanbieter zu wechseln, nimmt immer mehr zu und verändert zusätzlich die bestehenden Marktstrukturen. Die Konzentration auf nur vier Großunternehmen mit über 90 Prozent Anteil an der Stromerzeugung ist keine unvermeidliche Folge der Liberalisierung. Sie wurde vielmehr unter der damaligen rot-grünen Bundesregierung durch ministerielle Erlaubnisse zementiert.

Die Liberalisierung hat nicht etwa zu einem Aus der Stadtwerke geführt, sondern – im Gegenteil – zu einem Trend der Rekommunalisierung des Netzbetriebs insbesondere durch kleinere Städte. Den Herausforderungen, wie z.B. der wachsenden Konkurrenz von Billiganbietern der Großkonzerne, begegnen die Stadtwerke inzwischen vielfach sehr erfolgreich. Und dies, obwohl viele mit dem Beginn der Anreizregulierung im Januar 2009 bereits ihr

Totenglockchen läuten hörten. Die Grundlage der Anreizregulierung ist ein Vergleich der (Kosten-)Effizienz der Netzbetreiber auf dem Wege des Benchmarkings. Es sollte jetzt genau beobachtet werden, welche Wirkung diese Anreizregulierung in der Praxis entfaltet. Wir haben es hier mit einem Instrument zu tun, dessen Wirkung – insbesondere auf die Investitionstätigkeit – von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Regulierung insgesamt ist. Die Bundesnetzagentur hat mit Beginn der Anreizregulierung erstmals Erlösobergrenzen für die Netzbetreiber festgelegt. Dabei wurden den meisten Netzbetreibern höhere Erlöse zugestanden als in der vergangenen Genehmigungsrunde. Das vorhandene Instrumentarium bietet dabei viele Stellhebel, um unzumutbare Härten zu vermeiden. Außerdem ist die Bonner Behörde bei der Verzinsung des Eigenkapitals und in anderen Punkten den Forderungen der Netzbetreiber erheblich entgegengekommen. Die Debatte um die Rekommunalisierung zeigt, dass eine niedrige, aber langfristig sichere Rendite offenbar attraktiv ist. Dabei betone ich ausdrücklich die Regulierungsziele von Kosteneffizienz bei Beachtung der Qualität der Netze.

Stadtwerke als Gegengewicht

Starke Stadtwerke sind wichtig und haben Zukunft als kundennahe Regionalversorger und Gegengewicht zu dem Oligopol der „Großen Vier“. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, dass ein effektives Kartellrecht einen wirksamen Schutz vor der Macht marktbeherrschender großer Anbieter garantiert. Verflechtungen



Gudrun Kopp, Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion für Energiepolitik sowie Mitglied im Beirat der Bundesnetzagentur

der großen Energieversorgungsunternehmen mit Stadtwerken müssen abgebaut werden, damit diese Stadtwerke wieder selbständig werden können. Die Beteiligungen von E.ON und RWE an über 200 von insgesamt bundesweit 600 kommunalen Energieversorgern dienen der eigenen Absatzsicherung und wirken als Wettbewerbshemmnis. Das Vorhaben des E.ON-Konzerns, seine Beteiligungsgesellschaft Thüga zu verkaufen, ist daher zu begrüßen. Ebenso ist es zu begrüßen, dass Stadtwerke beabsichtigen, die Thüga mehrheitlich zu erwerben. Das würde im Erfolgsfall eine Zäsur auf dem deutschen Energie-

markt darstellen. Neben E.ON, RWE, Vattenfall und EnBW könnte demnächst ein fünfter schlagkräftiger Wettbewerber das Spielfeld aufmischen.

Eine große Chance für Stadtwerke bieten zudem Kooperationen mit anderen Stadtwerken oder Partnern, z.B. im Bereich der Stromerzeugung, Werbung oder Informationstechnik. 60 Prozent der kommunalen Energieversorger waren 2008 Teil einer Kooperation. Stadtwerke mit Zugang zu eigenen Kraftwerken, also ohne die Zwischenschaltung eines Lieferanten, können mit erheblich höheren Margen rechnen. Einige Stadtwerke haben sich deshalb entschlossen, im Zusammenschluss bzw. im Rahmen von Kooperationen oder auch in Eigenregie ein eigenes Kraftwerk zu bauen.

Kommunalaufsicht muss auf Energiewirtschaftsgesetz achten

Die großen Chancen, die sich den Stadtwerken bieten, dürfen allerdings nicht verdecken, dass sie öffentliche Unternehmen sind. Es bleibt gerade derzeit richtig, dass leere öffentliche Kassen nicht dadurch gefüllt werden dürfen, dass die öffentliche Hand in Konkurrenz zur Privatwirtschaft tritt. Wenn es auf den Energiemärkten allerdings Chancengleichheit für die Stadtwerke geben soll, müssen sie auf die Abwerbung von Kunden durch Wettbewerber reagieren können – auch außerhalb ihres direkten Versorgungsgebietes. Dementsprechend muss die Kommunalaufsicht beim Vollzug der Gemeindeordnung den Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes Rechnung tragen. Am Beispiel des Bun-

deslandes Nordrhein-Westfalen zeigen sich jedoch die praktischen Grenzen: Der in § 107 der reformierten Gemeindeordnung festgelegte „dringende öffentliche Zweck“, nach dem die Stadtwerke wirtschaftlich tätig werden dürfen, wird nach Aussagen des VKU in Nordrhein-Westfalen sehr restriktiv gehandhabt. Ich bin jedoch der Auffassung, dass Kooperationen auch auf dieser rechtlichen Grundlage nicht nur möglich, sondern auch erwünscht sind.

Als Fazit lässt sich festhalten: Mit einem Anteil von 57 Prozent im Strombereich, 52 Prozent beim Gas und 50 Prozent bei der Wärmeerzeugung sowie 220.000 Beschäftigten in der Ver- und Entsorgungswirtschaft nehmen die Stadtwerke eine führende Position in der deutschen Energieversorgung ein. Liberal geprägte Energiepolitik orientiert sich auch in Zukunft an den bewährten Zielen des Energiewirtschaftsgesetzes. Stadtwerke wie Unternehmen brauchen dazu langfristige kalkulierbare, verlässliche Rahmenbedingungen. Auch unter den Herausforderungen des Klimaschutzes bleibt ein wirksamer und unverfälschter Wettbewerb bei Strom und Gas ebenso wichtig wie die Sicherung eines langfristig angelegten leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen.

Gudrun Kopp, MdB, ist Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion für Energiepolitik und Welthandelsfragen sowie Mitglied im Beirat der Bundesnetzagentur. gudrun.kopp@bundestag.de



5. Deutscher Kämmerertag 16. UND 17. SEPTEMBER 2009, WÜRZBURG

VORABEND: STAATLICHER HOFKELLER | KONGRESS: FÜRSTBISCHÖFLICHE RESIDENZ

UNTER DEN REFERENTEN SIND:



Professor Dr. Peter Bofinger, Mitglied Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung



Georg Fahrnschön, Bayerischer Staatsminister der Finanzen



Monika Kuban, Stellvertretende Hauptgeschäftsführerin und Finanzdezernentin, Deutscher Städtetag



Bernd Scheelen, MdB, Kommunalpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion



Dr. Holger Schmieding, Chefvolkswirt Europa, Bank of America



Christian Schuchardt, Finanz- und Personalreferent, Stadt Würzburg



Holger Steltzner, Herausgeber Frankfurter Allgemeine Zeitung



Dr. Tobias Traupel, Leitender Ministerialrat, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, Land NRW

PROGRAMMAUSZUG:

Finanzpolitik in unsicheren Zeiten | Der Staat als Unternehmer im aktuellen politischen Kräftefeld | Die Weichen sind gestellt: Europäische Kommunalpolitik und kommunale Bundespolitik im Superwahljahr 2009 | Flimmern am Ende des Tunnels: Wann und wie wirken die Konjunkturprogramme? | Modernes Finanzmanagement im Freistaat Bayern

GASTGEBER

MITVERANSTALTER




www.derneuekaemmerer.de

Sandra Kombolcha, Projektmanagerin Events, FINANCIAL GATES GmbH, Bismarckstraße 24, 61169 Friedberg, Telefon: 0 60 31 / 73 86 - 26, Telefax: 0 60 31 / 73 86 - 29, E-Mail: s.kombolcha@derneuekaemmerer.de

