

Wahrnehmung von Verantwortlichkeit, Transparenz und öffentlicher Kontrolle – Erfahrungen im Beteiligungsmanagement

Beitrag von *Benjamin-Immanuel Hoff* (gemeinsam erarbeitet mit *Dr. Klaus Lederer*) auf dem RLS-Workshop: Zukunft der Demokratie, 10. Februar 2006, Berlin

Rahmenbedingungen

Öffentliche Unternehmen sind einer Reihe von Veränderungsdrücken ausgesetzt. Zu nennen sind hier der bundes- und europapolitische Druck (dessen letztliche Konsequenzen sich im Leitbild der Bolkestein-Richtlinie erkennen lassen), der Zwang einer prekären Haushaltslage, zunehmende finanzielle Instabilitäten wegen knapper Kapitaldecken und unsicherer Zukunftsaussichten. Kommerzialisierungsdruck, Privatisierungs- und PPP-Ideologie verfangen, weil damit kurzfristig Entlastungen im Haushalt bewirkt werden können.

Im Rahmen der Ausgliederung und Übertragung kommunaler Leistungen auf Private, sowie der grundsätzlichen Neuverteilung von Aufgaben und Ressourcen zwischen öffentlicher und privater Hand wurde ein umfangreicher Teil der kommunalen Betätigung bereits in eine private Rechtsform überführt und so aus der Kernverwaltung ausgegliedert.

Die mit den Privatisierungswellen seit den 80er Jahren verbundenen Hoffnungen haben sich nicht erfüllt. Es wurde kein Haushaltsloch dauerhaft gestopft. Statt dessen sind die langfristigen strukturellen Belastungen der öffentlichen Hand aufgrund der Verpfändung und des Verkaufs der Infrastrukturen nur größer geworden.

Erfahrung im Beteiligungsmanagement I

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in Berlin wertete im Jahr 2003 Beteiligungsberichte deutscher Großstädte aus und stellte so einen ersten Überblick über Art und Ausmaß von Privatisierungen in Großstädten - insbesondere in den Ver- und Entsorgungsbereichen Wasser und Energie sowie im ÖPNV - her. In die Untersuchung gingen 36 Beteiligungsberichte ein, darunter die der 30 größten deutschen Städte.

Die wichtigsten Ergebnisse lauteten:

- Durchschnittlich unterhielt jede der untersuchten Städte 84,3 inländische Beteiligungen und 4,9 ausländische. Die Spanne reichte dabei von 404 Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg (Bundesland) bis zu elf Beteiligungen der Stadt Kiel.
- Die mit Abstand am häufigsten genutzte Rechtsform für kommunale Beteiligungsunternehmen war mit 75,7 Prozent die der GmbH, gefolgt von der GmbH & Co. KG mit 6,8 Prozent sowie der Aktiengesellschaft mit 6,1 Prozent. Danach folgen die beiden öffentlich-rechtlichen Formen des Eigenbetriebs (4,8 Prozent) und des Zweckverbands (1,9 Prozent).
- Bezogen auf die 31 als "Stadtwerke" ausgewiesenen Beteiligungen wurde deutlich, dass 16 dieser 31 Stadtwerke zu 100 Prozent in kommunalem Besitz waren. Bei 15 Stadtwerken der größten deutschen Kommunen hielten Dritte Anteile, von denen in einem Fall lediglich andere Kommunen am Stadtwerk beteiligt waren, so dass insgesamt 14 (oder 45 Prozent) der untersuchten Stadtwerke in den großen Städten einen privaten Anteilseigner hatten.
- Für die Kommunalpolitik und die Bürgerinnen und Bürger sind die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten gerade in den Bereichen der Daseinsvorsorge von zentraler Bedeutung. Die Auswertung des Difu kam zu dem Ergebnis, dass bei

knapp einem Viertel der erhobenen Beteiligungsunternehmen (23 Prozent) der formale Einfluss der Kommunen unbestreitbar war, da die Kommunen direkt und mit Mehrheit an ihnen beteiligt sind. Bei den anderen kommunalen Beteiligungsunternehmen (77 Prozent) war dieser Einfluss zumindest fraglich, da diese nicht direkt und über einen Mehrheitsanteil von der Stadt kontrolliert werden können.

Erfahrung im Beteiligungsmanagement II

Bereits im Jahre 2001 erarbeitete Prof. Röber in einem Projekt der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft eine Bestandsaufnahme zu Fragen der strategischen Steuerung und des Personalmanagements in Öffentlichen Unternehmen. Dazu wurden zunächst aus den Beteiligungsberichten aller Bundesländer und Großstädte (87 Berichte) Kennziffern der Öffentlichen Unternehmen (wie Umsatz, Stammkapital, Beschäftigtenzahl, Rechtsformen etc.) ermittelt und ausgewertet. Zugleich dienten die Berichte dazu, eine Übersicht über die Mitglieder der Vorstände bzw. Geschäftsführungen und Aufsichtsräte dieser Gesellschaften zu erhalten, um hiervon ausgehend Informationen über mehr oder weniger typische Karrieremuster von Managern in der Öffentlichen Wirtschaft zu ermitteln.

Die wichtigsten Ergebnisse lauteten:

- Die generelle Einschätzung, dass die Öffentlichen Unternehmen politisch-strategisch "untersteuert" sind, wurde mit den erhobenen Daten weitgehend bestätigt. Nur in 19 Prozent der befragten Städte gab es für alle Unternehmen, an denen die Städte beteiligt sind, ein strategisches Beteiligungscontrolling. Nur 13 Prozent der Städte vereinbarten mit allen ihren Unternehmen konkrete Ziele, deren Einhaltung im Laufe eines Geschäftsjahres überwacht wird. Bei den Zielen lag der Schwerpunkt auf dem "Umfang des Leistungsangebots" und der "Kostenwirtschaftlichkeit". Die Antworten auf die Frage, mit Hilfe welcher Methoden das Ausmaß der Zielerreichung üblicherweise kontrolliert wird, deuteten weitgehend darauf hin, dass die meisten Städte damals über kein hinreichend professionelles Berichtswesen verfügten, mit dem die Effizienz und Effektivität der Öffentlichen Unternehmen gesteuert und kontrolliert werden konnte.
- Auffällig war, dass sich die Situation in größeren Städten von der in kleineren Städten signifikant unterschieden: Die größeren Städte waren in der Entwicklung ein erhebliches Stück weiter, da 40 Prozent für alle Öffentlichen Unternehmen ein strategisches Beteiligungsmanagement etabliert hatten; von den kleineren Städten waren es hingegen nur zehn Prozent.
- Auffällig war, dass viele Städte daran arbeiteten, ein solches zielorientiertes strategisches Controlling zu entwickeln.
- Dort, wo keine Ziele vereinbart wurden, versuchten die Städte, "ihre" Unternehmen vor allem über die Aufsichtsratsmandate, die ihnen als Eigner zustehen, zu steuern. Aus dem Fehlen formeller, zielorientierter Integrationsmechanismen kann zwar insofern nicht geschlossen werden, dass die Akteure des politisch-administrativen Systems darauf verzichteten, Entscheidungen in Öffentlichen Unternehmen zu beeinflussen, doch lag die Schwierigkeit solcher generell problematischen informellen personalen Steuerung darin, dass dabei auf eher klassische bürokratische Instrumente wie "Wirtschaftspläne" und "Höhe der städtischen Zuschüsse" zurückgegriffen wurde.
- Das Personalmanagement - insbesondere im Sinne eines *Human Resources Management* - wird immer stärker als zentraler Einflussfaktor einer erfolgreichen Unternehmenspolitik gesehen. Dies gilt insbesondere für die Ebenen des mittleren Managements und des Topmanagements. "Der Qualität der Besetzungsent-

scheidungen ist daher im Rahmen der Corporate Governance besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dabei ist namentlich auf eine ausgewogene Qualifikation und auf die Teamfähigkeit der einzelnen Vorstandsmitglieder zu achten." Auffällig war, dass die Führungspersonen der Öffentlichen Wirtschaft sehr zurückhaltend, Informationen über ihre Ausbildung, ihren beruflichen Werdegang, ihre Aufsichts- und Beratungstätigkeiten, ihr ehrenamtliches Engagement und ihre Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Organisationen zu informieren. Diese Zurückhaltung überrascht, denn diese Personen sind in Unternehmen tätig, die der "Öffentlichkeit" gehören und die ihre Existenzberechtigung als Öffentliche Unternehmen nur daraus ableiten können, dass sie einen Öffentlichen Auftrag - und das heißt einen gesellschaftspolitischen Auftrag - zu erfüllen haben.

- Mit dieser Zurückhaltung tragen die Öffentlichen Unternehmen leichtfertig zu dem in der Öffentlichkeit immer wieder aufkommenden Verdacht bei, dass die Besetzung von Führungspositionen im Öffentlichen Sektor (einschließlich der Öffentlichen Wirtschaft) nicht allein nach professionellen Gesichtspunkten erfolgt, sondern auch von anderen Überlegungen (wie Parteimitgliedschaft, politische Loyalität oder Überzeugung) beeinflusst wird. Am Befund der damaligen Untersuchungsergebnisse hat sich bis heute nichts geändert: a) die Transparenz und Professionalität im Bereich des Personalmanagements noch erheblich gesteigert werden kann, b) der Grad an Professionalität im Personalmanagement lässt noch sehr zu wünschen übrig:
 - 42 Prozent der Städte schrieben Führungsstellen öffentlicher Unternehmen nur im Amtsblatt oder in der lokalen Presse aus. Nicht unbedingt ein Indikator dafür, dass der Markt für Führungskräfte systematisch auf Spitzenkräfte abgesehen wurde.
 - Die Auswahlverfahren entsprachen nur sehr bedingt dem, was in der betriebswirtschaftlichen Theorie und Praxis als Mindeststandards für qualifizierte Personalentscheidungen angesehen wird. In nur 24 Prozent der befragten Städte wird für alle Führungspositionen Öffentlicher Unternehmen ein Anforderungs- und Eignungsprofil erstellt. In 35 Prozent der Städte gibt es solche Anforderungs- und Eignungsprofile in den Öffentlichen Unternehmen überhaupt nicht. Überdies gaben 62 Prozent der Städte an, dass bei der Auswahl von Geschäftsführern bzw. Vorstandsmitgliedern keine strukturierten Auswahlverfahren (wie z. B. *Assessment Center*) verwendet werden.

Erfahrungen im Beteiligungsmanagements Berlins

Das Berliner Abgeordnetenhaus hatte sich lange Zeit mit den Beteiligungen des Landes Berlin überwiegend im Feuerwehrverfahren gewidmet. Dann wenn das Unternehmen schon in Flammen stand, wurde ein Löschzug hingeschickt und geschaut, was zu retten ist. Erkenntnisse über die wirtschaftliche Situation seiner Beteiligungen gewann das Land in der Vergangenheit zumeist erst dann, wenn Privatisierungsverfahren betrieben wurden oder der Zwang zum Handeln durch die staatliche Überwachung der Kreditwirtschaft ausgelöst wurde.

Nicht alle Defizite können den öffentlichen Unternehmen oder ihren Aufsichts- und Kontrollorganen zugerechnet werden. Beteiligungsgesellschaften dienten seit Jahrzehntelang immer auch der Umsetzung politisch bedingter Vorhaben oder sie wurden mit den Hypotheken früheren Verwaltungshandelns belastet. Doch diese Hypotheken waren vielfach durch veränderte politische und haushälterische Rahmenbedingungen nicht mehr haltbar.

Das von rot-rot begonnene Umsteuern beinhaltet, die Arbeit an einem ganzen Aufgabenbündel:

- eine hinreichende Aufarbeitung betriebswirtschaftlicher Sachverhalte:
- die Schaffung eines ausreichenden Informationsaustausches auf Arbeits- und politischer Ebene
- widersprüchliche Handlungsanweisungen gegenüber den Unternehmungen zu beenden und eine einheitliche und konsistente Beteiligungspolitik durchzusetzen, was ein Beteiligungsmanagement aus einer Hand voraussetzt
- die strikte Trennung zwischen hoheitlichen und operativen Aufgaben, die Durchsetzung unternehmens- bzw. branchenspezifischer Leitlinien und ihre Umsetzung in Form von Zielvereinbarungen.
- Optimierung des Berichtswesens
- Verbesserung der Verfahren zur Unterrichtung des Landesparlaments
- Bereinigung des Beteiligungsportfolios.

Folgende Schritte wurden gegangen bzw. angestrebt:

1. Schaffung klarer Strukturen und Zuständigkeiten

Die Linkspartei.PDS trat dafür ein, den betriebswirtschaftlichen Teil der Beteiligungsführung an einer Stelle zusammenzufassen. Diese Institution, die als eine landeseigene GmbH geführt werden sollte, würde folgende Ziele erreichbar machen:

- die Formulierung betriebswirtschaftlicher und fachpolitischer Ziele
- eine einheitliche und gründliche Vorbereitung aller Aufsichtsratsmitglieder
- den uneingeschränkten und erleichterten Informationszugang der Senatsverwaltung sowie die Information des Parlaments über die betriebswirtschaftliche Situation der Landesbeteiligungen.

Dieser Vorschlag scheiterte an der SPD und wird in den nächsten Koalitionsverhandlungen möglicherweise erneut aufgerufen. Gemeinsames Ziel der Koalition ist hingegen, eine klare und langfristige Eigentümerstrategie. Sie muss den Gesellschaften und ihren Überwachungsorganen an die Hand gegeben und kontrolliert werden. Erreicht werden soll ein geschlossenes Bild in den Aufsichtsräten und einheitliches Auftreten der Landesvertreter in den Aufsichtsgremien. Durch eine einheitliche Vorbereitung und entsprechende Unterrichtung mit Hilfe verwertbarer Daten und Kennzahlen über die wirtschaftliche Situation der betreffenden Gesellschaften kann dies gewährleistet werden.

2. Einrichtung eines Zielsystems für die Unternehmen

Die Linkspartei.PDS-Fraktion hat ein verbessertes Zielsystem für die Unternehmen unterbreitet und durchgesetzt. Damit wurde ein wesentlicher Schritt unternommen, um die Verantwortungslosigkeit, bei der Unternehmensmanager ohne individuellen Verlust zu erleiden, öffentliche Unternehmen in die Pleite führen können zu beenden. Diese strikten Zielvereinbarungen, Leistungskriterien und eine an die Erfüllung dieser Leistungsvereinbarungen gebundene Managerfinanzierung muss nun in der Praxis auf Nachsteuerung überprüft werden.

3. Sicherung der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns im Bereich der Landesbeteiligungen durch entsprechende Berichterstattung

Der jährliche Beteiligungsbericht kam oft zu spät und deshalb war sein Informationsgehalt vielfach überholt. Die Linkspartei.PDS-Fraktion setzte statt dessen eine

neue Berichterstattung über die Landesunternehmen durch, in der wesentliche Unternehmenskennzahlen und Angaben, auch über die Gehälter der Aufsichtsrats- und Vorstandsmitglieder enthalten sind. Weiterhin durchsetzen wollen wir, dass dieser Beteiligungsbericht einen transparenten Risiko-Report beinhaltet.

Kontrollfähigkeit der Kontrolleure

Frappierend ist, dass die Kontrolleure, egal ob als Mitglieder in zuständigen Ausschüssen in Kommunal- oder Landesparlamenten sowie als entsandte Vertreterinnen und Vertreter der Legislative bzw. Exekutive in Land oder Kommune weitgehend unfähig sind, diese Kontrolle auszuüben. Ihnen fehlen überwiegend Kenntnisse um eine Gewinn- und Verlustrechnung oder eine Bilanz zu lesen, maximal sind sie in der Lage einen kameralistisch aufgestellten Haushalt zu lesen. Rahmenregelungen wie der Corporate Governance Kodex oder die immerhin seit 1997 geänderten Bestimmungen des Paragraphen 331 des StGB, bezogen auf die Tatbestände "Vorteilsannahme" und "Vorteilsgewährung" sind weitgehend unbekannt bzw. werden ignoriert. Danach sind aber auch Vergünstigungen strafbar, die nicht zu einer Diensthandlung führen. Der Anti-Korruptionsexperte Werner Rügemer legte im Freitag 05/2006 dar:

- Die Sonderkommission "Gas" der Kölner Staatsanwaltschaft gegen etwa 200 Kommunalpolitiker und fünf Ruhrgas-Manager wegen Vorteilsnahme beziehungsweise Vorteilsgewährung. Die Nachforschungen werden auch auf Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz wie das Saarland ausgedehnt. Und die Geschäftsräume des nach Eon/Ruhrgas zweitgrößten deutschen Gaslieferanten, RWE/ Thyssengas, durchsucht.
- Die Energiekonzerne zeigen sich nach außen hin einsichtig, ohne ihre Praxis zu ändern. Ruhrgas/Eon hat einen "neuen Verhaltenskodex" angekündigt; RWE hat bereits einen "Verhaltenskodex" in Auftrag gegeben, der zwischenzeitlich vorgelegt wurde. So sollen zwar hauptamtliche Politiker vom Konzern nicht weiterbezahlt werden, aber soll es weiterhin geben: "Gewährt werden dürfen derartige Zuwendungen nur im Rahmen geschäftsüblicher Kundenbindungen, soweit darin keine unangemessene Einflussnahme gesehen werden kann." Fazit von Rügemer: "Wie viel geschmeidige korruptive Erfahrung spiegelt sich in solch gediegenen Formulierungen!"
- Unbeachtet bleiben Vorteilsgaben, die viel massiver als Vergnügungsreisen sind, bisher aber nicht skandalisiert werden:
 - RWE unterhält nicht nur einen zentralen Beirat mit 100 Kommunalpolitikern. Auch RWE-Tochterfirmen wie RWE Energy (Strom und Gas), RWE Power (Braunkohle), RWE Aqua/Thames Water und so weiter unterhalten Beiräte, zentrale und regionale.
 - Die Eon-Tochter Thüga unterhält Beiräte für "kommunale Repräsentanten", die eine jährliche Vergütung von 3.750 Euro und noch ein "Sitzungsgeld" von 250 Euro erhalten (der Beiratsvorsitzende und sein Stellvertreter bekommen das Doppelte).
 - Besonders ausgewählte Kommunalpolitiker werden zudem in höherrangige Aufsichtsräte berufen. Rügemer nennt das Beispiel der Oberbürgermeisterin von Mülheim an der Ruhr, Dagmar Mühlenfeld (SPD), Mitglied im RWE-Aufsichtsrat. Sie bekommt dafür 99.000 Euro im Jahr. Sie wehrt sich sogar dagegen, dass sie davon 93.000 abgeben soll, wie es seit Anfang 2005 aufgrund des "Korruptions-Bekämpfungsgesetzes" in NRW gefordert wird.

Korruptives Verhalten wird sich zu keinem Zeitpunkt gänzlich verhindern lassen, doch muss es Aufgabe der politischen Parteien, kommunalen Bildungswerke und entsprechender gesellschaftlicher Akteure sein:

- die Kontrolleure der Unternehmen zumindest in dem Maße zu schulen, wie es bei Gewerkschaftsvertretern in den Aufsichtsräten üblich ist,
- die Rechnungshöfe im Wirtschaftsprüfungsrecht zu schulen und ihnen dauerhaften Zugang zu den Unternehmen zu verschaffen und sie insbesondere in Privatisierungsprozessen als Unterstützer der Parlamente einzubeziehen
- mit zivilgesellschaftlichen Institutionen wie z.B. Transparency International zusammenzuarbeiten und diese als Berater kontinuierlich einzubeziehen.

Fazit: Linke haben Verantwortung für Ressourcenbewirtschaftung ...

Auch öffentliche Ressourcen sind Ressourcen und bedürfen als solche der Bewirtschaftung. Auch Gemeingut muss erhalten und gepflegt werden. Zwischen den unterschiedlichen Nutzungsinteressen muss ein Ausgleich hergestellt werden. Dies passiert nicht von allein. Wenn der Einsatz von Steuermitteln eine Rolle spielt, ist der Gesetzgeber zur Rechenschaft über einen aufgabengerechten Mitteleinsatz verpflichtet. Die Stadt muss nachweisen, dass sie öffentliche Interessen stützt und nicht private Interessen bedient. Dies wird mitunter schwer voneinander zu scheiden sein. Bei Entgeltfinanzierung sind Entscheidungen darüber zu treffen, nach welchem Prinzip die Investitions-, Erhaltungs-, Verbrauchs- und Personalmittel auf die Nutzer der Infrastrukturen verteilt werden: nach Verursachergerechtigkeit, also wer mehr nutzt, zahlt mehr, oder nach der Belastungsgerechtigkeit, das heißt, wer mehr tragen kann, trägt mehr. Dies alles sind Aspekte und Entscheidungen im Rahmen einer Ökonomie des Gemeinwesens, denen sich linke Politik zu stellen hat.

Öffentliche Unternehmen sind auch nicht per se effizient. Zunächst steht der Effizienzmaßstab nicht fest – einem wirtschaftsliberalen Effizienzbegriff ist ein anderes Effizienzverständnis entgegenzusetzen, was nicht der Profitmaximierung, sondern einer Ökonomie der Gemeinwesen Rechnung trägt. Hierfür ist auch eine profunde Auseinandersetzung mit der „klassischen“ öffentlichen Wirtschaft nötig. Der Glaube, öffentliche Unternehmen müssten auf wirtschaftliche Aufgabenerfüllung keine Rücksicht nehmen, hat zu den Zeiten des keynesianischen Wohlfahrtsstaatsmodells eine verkrustete, öffentlicher und demokratischer Kontrolle entzogene Sphäre von Staatswirtschaft entstehen lassen: Ineffektivität, Überlastung mit Fremdaufgaben, Vermögens- und Potenzialverschwendung, Schattenwirtschaft mit Parteibüchern, Aufblähung der Portokassen für Geschenke.

Autoren:

Benjamin-Immanuel Hoff und Dr. Klaus Lederer gehören beide der Linkspartei.PDS-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus an. Sie sind zudem Gesellschafter der Firma „MehrWertConsult – Politikberatung & Organisationsentwicklung“.