

Patrick Liebchen

Kommunales Beteiligungsmanagement
kleinerer und mittlerer Kommunen in
Brandenburg. Zum Stand der praktischen
Umsetzung des § 98 BbgKVerf

Masterarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2017 GRIN Verlag
ISBN: 9783346324474

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/974650>

Patrick Liebchen

Kommunales Beteiligungsmanagement kleinerer und mittlerer Kommunen in Brandenburg. Zum Stand der praktischen Umsetzung des § 98 BbgKVerf

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

Masterarbeit

zur Erlangung des akademischen Grades

Master of Arts (M.A.)

Die Ausgestaltung und Optimierung des Beteiligungsmanagements in den Verwaltungen kleiner und mittlerer Kommunen im Land Brandenburg. Eine empirische Untersuchung zum Stand der praktischen Umsetzung des § 98 BbgKVerf.

Vorgelegt von: Patrick Liebchen

Fachbereich Nachhaltige Wirtschaft

Studiengang: Kommunalwirtschaft

Tag der Abgabe: 24.11.2017

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
1. Einleitung	1
1.1. Ausgangslage	1
1.2. Zielsetzung der Arbeit	2
1.3. Erläuterung der Vorgehensweise	4
2. Grundlagen der Kommunalwirtschaft	5
2.1. Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen	5
2.2. Die Rolle des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips in der Kommunalwirtschaft.....	6
2.3. Erläuterung des Begriffs „kommunale Beteiligung“	7
2.4. Erläuterung des Begriffs „kommunaler Konzern“	9
2.5. Stand der Forschung	11
2.6. Zusammenfassung „Grundlagen der Kommunalwirtschaft“	13
3. Inhalte und Strukturen des kommunalen Beteiligungsmanagements.....	15
3.1. Aufgabenfeld „Beteiligungsverwaltung“	15
3.1.1. Dokumenten- und Datenverwaltung	15
3.1.2. Mandats- und Gremienbetreuung	16
3.1.3. Kontrolle der rechtlichen Formerfordernisse.....	17
3.1.4. Rahmenwerke des Beteiligungsmanagements	18
3.1.5. Erstellung des Beteiligungs- und Konsolidierungsberichtes	20
3.1.6. Personalmanagement.....	21
3.2. Aufgabenfeld „Beteiligungscontrolling“	22
3.2.1. Grundlagen des Beteiligungscontrollings.....	23
3.2.2. Strategisches Beteiligungscontrolling	24
3.2.3. Die kommunale Balanced Scorecard als Instrument zur Operationalisierung von Zielen und Strategien	29
3.2.4. Operatives Beteiligungscontrolling	34
3.3. Institutionalisierung des Beteiligungsmanagements.....	36

3.3.1.	Aufbauorganisation	36
3.3.2.	Personalausstattung	38
3.4.	Zusammenfassung „Inhalte und Strukturen des kommunalen Beteiligungsmanagements“	39
4.	Forschungsdesign und Methodik	41
4.1.	Planung und Vorbereitung der Untersuchung	41
4.1.1.	Grundsätze der empirischen Forschung.....	41
4.1.2.	Stichprobe.....	42
4.1.3.	Auswahl der Erhebungsmethode	43
4.1.4.	Fragebogendesign.....	44
4.1.5.	Pretest	46
4.1.6.	Ergänzende Maßnahmen zur Erhöhung der grundsätzlichen Teilnahmebereitschaft	47
4.1.7.	Besonderheiten einer internetbasierten Befragung	48
4.2.	Operationalisierung der Forschungsfrage	50
4.3.	Datenerhebung und Messung.....	53
4.4.	Datenauswertung.....	55
4.4.1.	Datenaufbereitung und -exploration	55
4.4.2.	Analyse und Auswertung	56
4.5.	Zusammenfassung „Forschungsdesign und Methodik“	58
5.	Ergebnisse der Untersuchung.....	59
5.1.	Rücklaufquote	59
5.2.	Auswertung der Basis- und Strukturdaten	60
5.3.	Institutionalisierung und Umfang.....	61
5.4.	Aufgabenfeld Beteiligungsverwaltung	65
5.5.	Aufgabenfeld Beteiligungscontrolling	67
5.6.	Erforderlichkeit einer Optimierung	69
5.7.	Zusammenfassung „Ergebnisse der Untersuchung“	71
6.	Diskussion	74
6.1.	Weitere empirische Erhebungen zum kommunalen Beteiligungsmanagement	74
6.1.1.	Studie von Breimeier / Brinckmann / Kilian (2006)	74
6.1.2.	Studie von Günther / Niepel (2006)	75

6.1.3. Studie von Lasar / Flügge / Schmidt-May (2014)	76
6.2. Vergleich und Diskussion der Forschungsergebnisse	78
6.3. Diskussion der Forschungsmethodik	79
6.3.1. Diskussion des Stichprobenumfangs	79
6.3.2. Diskussion der Objektivität, Reliabilität und Validität der Ergebnisse	81
6.3.3. Diskussion der Forschungsgrenzen und Forschungsausblick	83
6.4. Zusammenfassung „Diskussion“	84
7. Fazit	85
8. Handlungsempfehlungen	86
9. Zusammenfassung	90
Anhang	IX
Anhang I: Mindestinhalte kommunaler PCGK	IX
Anhang II: Dokumentation Online-Umfrage	XI
Anhang III: Codeplan	XXII
Anhang IV: Gemeindeliste	XXIX
Anhang V: Schriftverkehr zur Umfrage	XXXI
Anhang VI: Dokumentation Umfrageergebnisse	XXXV
Anhang VII: Checkliste kommunales Beteiligungsmanagement	XLIII
Literaturverzeichnis	XLV
Internetquellenverzeichnis	LIII
Rechtsquellenverzeichnis	LIV

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schema BSC Kommunalkonzern	31
Abbildung 2: Ergebnisübersicht Frage 10 (Variablen "anza01" bis "anza09")	61
Abbildung 3: Ergebnisübersicht Frage 6 (Variable "vzst00")	62
Abbildung 4: Ergebnisübersicht Frage 7 (Variablen "qual01" bis "qual 10")	64
Abbildung 5: Ergebnisübersicht Frage 18 (Variablen "btco01" bis "btco16")	69
Abbildung 6: Ergebnisübersicht Frage 19 (Variable "opti00")	70
Abbildung 7: Die 6 Schritte zum ganzheitlichen Strategie- und Zielsystem	88
Abbildung 8: Kommunale BSC als Management-Report	89
Abbildung 9: Frage 1 (Screenshot)	XI
Abbildung 10: Frage 2 (Screenshot)	XI
Abbildung 11: Frage 3 (Screenshot)	XII
Abbildung 12: Frage 4 (Screenshot)	XII
Abbildung 13: Frage 5 (Screenshot)	XII
Abbildung 14: Frage 6 (Screenshot)	XIII
Abbildung 15: Frage 7 (Screenshot)	XIII
Abbildung 16: Frage 8 (Screenshot)	XIV
Abbildung 17: Frage 9 (Screenshot)	XIV
Abbildung 18: Frage 10 (Screenshot)	XV
Abbildung 19: Frage 11 (Screenshot)	XV
Abbildung 20: Frage 12 (Screenshot)	XVI
Abbildung 21: Frage 13 (Screenshot)	XVII
Abbildung 22: Frage 14 (Screenshot)	XVII
Abbildung 23: Frage 15 (Screenshot)	XVIII
Abbildung 24: Frage 16 (Screenshot)	XVIII
Abbildung 25: Frage 17 (Screenshot)	XVIII
Abbildung 26: Frage 18 (Screenshot)	XIX
Abbildung 27: Frage 19 (Screenshot)	XX
Abbildung 28: Ende der Umfrage - Teil 1 (Screenshot)	XX
Abbildung 29: Ende der Umfrage - Teil 2 (Screenshot)	XXI
Abbildung 30: Ergebnisübersicht Frage 13 (Variable "vorg01" bis "vorg10")	XXXIX

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht Forschungsstand	12
Tabelle 2: Übersicht Grundgesamtheit und Rücklauf	59
Tabelle 3: Ergebnisübersicht Frage 8 (Variable "aufb00")	63
Tabelle 4: Ergebnisübersicht Frage 9 (Variable "fina00")	63
Tabelle 5: Ergebnisübersicht Frage 11 (Variablen "form01" bis "form09")	65
Tabelle 6: Ergebnisübersicht Frage 15 (Variable "leit00")	67
Tabelle 7: Ergebnisübersicht Frage 16 (Variable "stra00")	68
Tabelle 8: Ergebnisübersicht Frage 17 (Variable "ustr00")	68
Tabelle 9: Codeplan Online-Umfrage	XXII
Tabelle 10: Gemeindeliste BBSR	XXIX
Tabelle 11: Ergebnisübersicht Bearbeitungsdauer	XXXV
Tabelle 12: Ergebnisübersicht Frage 2 (Variable "hsik00")	XXXVI
Tabelle 13: Ergebnisübersicht Frage 4 (Variable "btbt00")	XXXVI
Tabelle 14: Ergebnisübersicht Frage 5 (Variable "gesa00")	XXXVI
Tabelle 15: Ergebnisübersicht Frage 6 (Variable "vzst00")	XXXVI
Tabelle 16: Ergebnisübersicht Frage 7 (Variable "qual01" bis "qual10")	XXXVII
Tabelle 17: Ergebnisübersicht Frage 12 (Variablen "aufg01" bis "aufg11")	XXXVIII
Tabelle 18: Ergebnisübersicht Frage 13 (Variable "vorg01" bis "vorg10")	XL
Tabelle 19: Ergebnisübersicht Frage 14 (Variable "samm00")	XL
Tabelle 20: Ergebnisübersicht Frage 18 (Variablen "btco01" bis "btco16")	XLI
Tabelle 21: Ergebnisübersicht Frage 18 (Variablen "opti01" bis "opti07")	XLII

Abkürzungsverzeichnis

a	annum (Jahr)
Abr.	Abrechnung
abs.	absolut
AktG	Aktiengesetz
BbgKVerf	Brandenburgische Kommunalverfassung
BbgSpkG	Brandenburgisches Sparkassengesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung
BCG	Boston Consulting Group
BSC	Balanced Scorecard
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CSI	Customer Satisfaction Index
CSV	Comma-separated Values
d.h.	das heißt
Digi.	Digitalisierung
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
elektr.	elektronisches
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GKGBbg	Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit Land Brandenburg
GKR	Gesamtkapitalrendite
h	hour (Stunde)
H.	Häufigkeit
HGB	Handelsgesetzbuch
i.S.v.	im Sinne von
KomHKV	Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung Land Brandenburg
max.	maximal
MA	Mitarbeiter
MMA	Merkmalsausprägung
o.ä.	oder ähnliches

o.g.	oben genannte
öff.	öffentlich
PCGK	Public Corporate Governance Kodex
PE	Personalentwicklung
rel.	relative
RW	Rechnungswesen
S.	Seite
SAIDI	System Average Interruption Duration Index
sog.	sogenannt
strateg.	strategisch
SW	Stadtwerke
SWOT	Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threads
u.a.	unter anderem
u.g.	unten genannte
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
WBG	Wohnungsbaugesellschaft
WE	Wohneinheiten
z.B.	zum Beispiel
zVJ	zum Vorjahr
zzgl.	zuzüglich

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Sowohl Bürger als auch Lokalpolitiker haben bei den Worten „Kommunalverwaltung“ lange Zeit lediglich an die entsprechenden Fachämter und Dezernate gedacht, welche die unmittelbare Kommunalverwaltung bilden. Die ausgelagerten bzw. mittelbaren Bestandteile der Kommunalverwaltung, wie beispielsweise die Stadtwerke, Eigenbetriebe oder Wohnungsbaugesellschaften, waren eher vom sekundären Interesse. Dabei sind in den letzten drei Jahrzehnten sowohl die Zahl der ausgelagerten Organisationseinheiten, die Vielfalt des kommunalen Dienstleistungsangebotes, als auch die Anforderungen an die Kommunalunternehmen gestiegen. Betrachtet man die unmittelbare als auch die mittelbare Kommunalverwaltung als eine Einheit, so erkennt man, dass das Konstrukt Kommune sich mittlerweile in vielen Landesteilen zu den größten lokalen Dienstleistungsanbietern entwickelt hat (vgl. Cronauge / Westermann 2006: S. 23 f.). Eine Ursache für die zunehmende Anzahl an kommunalen Beteiligungsunternehmen ist auch der anhaltende Rekommunalisierungstrend als eine Art Gegenbewegung zur zunehmenden Globalisierung. Dieser Trend wurde insbesondere durch die weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrisen der letzten Jahre sowie das schwindende Vertrauen in Leistungsfähigkeit der Privatwirtschaft und die Mechanismen des freien Marktes verstärkt. Zudem hat sich in der Praxis gezeigt, dass eine Privatisierung von vormals öffentlichen Bereichen, eben nicht zwangsläufig zu besseren, effizienteren und kostengünstigeren Ergebnisse für die Allgemeinheit führt. Auch Faktoren wie die Gemeinwohlorientierung, die Einhaltung von Sozialstandards, der Erhalt von Arbeitsplätzen, der Rückerhalt kommunaler Steuerungsmöglichkeiten, sowie die Kostensenkung für Bürger und die Erschließung neuer Einnahmequellen zur Quersubventionierung, haben viele Städte und Gemeinde dazu motiviert, bestimmte bereits privatisierte Sparten wieder selbst zu übernehmen (vgl. Bauer 2012: S. 22 f.).

Die zentrale Bedeutung der kommunalwirtschaftlichen Betätigung rückt jedoch nicht nur durch den Rekommunalisierungstrend zunehmend weiter in das Bewusstsein von Politik und Gesellschaft. Schließlich stehen die Kommunen und ihre Beteiligungsunternehmen auch vor immensen Herausforderungen, welche sich aus dem demografischen Wandel, der tendenziellen Verschlechterung der kommunalen Finanzlage, der Energiewende sowie der zunehmenden Liberalisierung, Reglementierung und der Digitalisierung ergeben. Um diese zu bewältigen, muss sich die strategische Ausrich-

tung und Steuerung der mittlerweile recht komplexen kommunalen Wirtschaft weiterentwickeln. Dementsprechend müssen die bestehenden Regelungen und Instrumente qualifiziert werden (vgl. Schäfer 2014: S. 210). Die Kommunen müssen, unabhängig von ihrer Größe und Beteiligungszahl, Mittel und Wege finden, um die eigenen Ressourcen und Potentiale besser ausschöpfen zu können (vgl. Schäfer 2013: S. 56).

1.2. Zielsetzung der Arbeit

Beim bereits angesprochenen Qualifizierungsprozess kommt dem Beteiligungsmanagement eine herausgehobene Rolle zu. Als Beteiligungsmanagement bezeichnet man die Tätigkeiten, welche sowohl der Verwaltungsführung als auch den Kommunalvertretungsgremien bei der Erfüllung ihrer Pflicht zur strategischen Steuerung der ausgelagerten kommunalen Beteiligungsunternehmen unterstützen (vgl. Hille 2003: S. 158). Diese Dienstleistungsfunktion besteht im Wesentlichen aus der Sammlung und adressatengerechten Aufbereitung von Informationen, der objektivierten Vorbereitung von Entscheidungen, dem Erstellen von inhaltlich-strukturellen Vorgaben für die mandatierten Gremien, sowie der Koordinierung der Zusammenarbeit der Kommune und ihrer Beteiligungsunternehmen (vgl. Schäfer 2014: S. 104). Eine Aufgabe des Beteiligungsmanagements liegt auch in der Unterstützung dabei, die verschiedenen Beteiligungsunternehmen in die kommunalpolitischen Ziele und Leitbilder, mit Hilfe von Leistungs- und Finanzzielvorgaben, einzubinden, ohne deren Selbstständigkeit zu tangieren (vgl. Ade 2005: S. 27). Das Beteiligungsmanagement wird dabei in der Fachliteratur oft in die eher administrative und organisatorisch ausgerichtete Beteiligungsverwaltung, sowie in das Beteiligungscontrolling, welches eher auf die strategische Steuerung und des operativen Berichtswesens fokussiert ist, aufgeteilt. Es ist dabei grundsätzlich zu beachten, dass das Beteiligungsmanagement nicht für das interne Controlling, oder die operative Steuerung der jeweiligen Beteiligungsunternehmen verantwortlich oder zuständig ist (vgl. Hille 2003: S. 107, 158).

Auch der brandenburgische Gesetzgeber stellt erhebliche Ansprüche an die Kommunen und ihre Beteiligungsunternehmen. Durch die Einführung der Doppik auf der kommunalen Ebene Brandenburgs ergeben sich in den Städten und Gemeinden neben den bereits genannten Herausforderungen, auch neue Pflichten hinsichtlich der Planung, Bilanzierung und Steuerung der Kommunen selbst, sowie für das Berichtswesen und Steuerungssystem bezüglich der Beteiligungsunternehmen (vgl. Erdmann 2009: S. 31 ff.). Insbesondere aus den §§ 83, 98 der im Jahr 2007 in Kraft getretenen BbgKVerf ergibt sich, dass die Städte und Gemeinden im Rahmen des alljährlichen

Jahresabschlusses einen umfassenden Beteiligungs- und Konsolidierungsbericht erstellen müssen, sowie eine Stelle einrichten sollen, welche mit qualifizierten Personal ausgestattet ist, um die Aufgaben eines professionellen Beteiligungsmanagements wahrzunehmen.

Dieser § 98 BbgKVerf wird ein Kernpunkt der hiesigen Abschlussarbeit sein. Er enthält eine bedingte Pflicht zur Einrichtung einer Beteiligungsverwaltung, welche mindestens die dort normierten Aufgaben und Vorgaben erfüllen sollte. Es handelt sich um eine Soll-Vorschrift, und demnach ist die Kommune zur Befolgung dieser Regelung verpflichtet, insofern keine atypische Situation vorliegt (vgl. Maurer 2011: S. 145 f.). Die Verwaltung ist somit auch in der Lage, in Ausnahmefällen von der Einrichtung einer Beteiligungsverwaltung abzusehen, ohne eine rechtliche Ahndung befürchten zu müssen. Die folgenden neun Mindestforderungen bzw. Verpflichtungen für die Kommunalverwaltungen lassen sich aus dem § 98 BbgKVerf ableiten:

- Die Einrichtung einer Stelle zur Steuerung der Beteiligungen.
- Die Ausstattung der Stelle mit qualifiziertem Personal.
- Die Kontrolle der Einhaltung der folgenden kommunalrechtlichen Vorschriften durch die Kommunalunternehmen:
 - Haushaltswirtschaft i.S.v. §§ 63 bis 85 BbgKVerf,
 - Sonder- und Treuhandvermögen i.S.v. §§ 86 bis 90 BbgKVerf,
 - wirtschaftliche Betätigung i.S.v. §§ 91 bis 100 BbgKVerf,
 - Prüfungswesen i.S.v. §§ 101 bis 106 BbgKVerf.
- Die Vorgabe von strategischen und finanziellen Zielen.
- Die Information der Gemeindevertretung zu Beteiligungsthemen.
- Die Vorbereitung des Beteiligungsberichtes.
- Die Vorbereitung des Konsolidierungsberichtes.
- Die Beratung der Mandatsträger in den Unternehmensorganen zu wichtigen rechtlichen und finanziellen Themen.
- Die Organisation von Fortbildungen für die Mandatsträger zu rechtlichen Fragen.

Diese herausgearbeiteten neun Verpflichtungen werden im Gesetzestext, oder in eventuellen Kommentaren dazu, nicht weiter erläutert. Aufgrund der Verwendung des Wortes „insbesondere“ im Gesetzestext des § 98 BbgKVerf, handelt es sich dabei auch nicht um eine abschließende Aufzählung. Somit sind auch zusätzliche Aspekte des Beteiligungsmanagements zu berücksichtigen, die ggf. von der Fachliteratur ein-