

Kommunales Beteiligungsmanagement als strategische Herausforderung

Stellhebel zur Steigerung des kommunalen
Beteiligungsvermögens



Schneider & Moritz Managementberatung GmbH

Düsseldorf



Copyright by Schneider & Moritz
Managementberatung GmbH
Königsallee 14
40212 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 86 32 97-0
Fax: 0211 / 86 32 97-11
E-Mail: info@s-m-m.de
Internet: www.s-m-m.de

Alle Rechte vorbehalten

Gesamtherstellung:
PrintPark
Neuss

Inhalt	Seite
0. Vorwort Gezielt die richtigen Stellhebel bedienen	2
I. Neue Dimensionen kommunaler Wirtschaftstätigkeit Fragmentierung der kommunalen Verwaltung oder Lichtblick in der finanziellen Krise?	5
II. Aufgaben und Möglichkeiten des Beteiligungsmanagements Die Rolle des Beteiligungsmanagements: Verwalter, Stratege, Controller oder Vermittler?	11
III. Anforderungen an die Ausgestaltung eines modernen Beteiligungsmanagements Aufgaben und Ausgestaltung des Beteiligungs- managements zwischen Anspruch und Wirklichkeit	22
IV. Fallbeispiel: Beteiligungsmanagement neu geordnet Stellhebel zum Erfolg – Beteiligungsmanagement in der Praxis	28
Checkliste für den Umgang mit „Ihren“ Beteiligungen	

S M M

0. Vorwort:

Gezielt die richtigen Stellhebel bedienen

Beteiligungsmanagement als Zauberformel ?!

„Beteiligungsmanagement“ ist im Begriff, zur „Zauberformel“ für die effiziente Verwaltung des öffentlichen Beteiligungsvermögens zu werden. Immer häufiger entstehen in den Rathäusern eigene Verwaltungseinheiten mit der Aufgabe der „Beteiligungsverwaltung“ oder des „Beteiligungsmanagements“.

Doch die Praxis zeigt: längst nicht immer wird diese Aufgabe mit der selben Zielsetzung wahrgenommen. Nicht selten beschränkt man sich auf das Erstellen, Lesen – und Abheften – der jährlichen Beteiligungsberichte. Damit ist es aber sicher nicht getan, will man mit dem Beteiligungsvermögen aktiv Politik gestalten und gleichzeitig seinen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Und noch eines zeigt die Praxis: je mehr Aufgaben ausgegliedert werden, desto mehr verliert die Politik ihren unmittelbaren Einfluss auf die politische und strategische Zweckerfüllung, die

ursprünglich mit der Wahrnehmung der Aufgaben verbunden war. Häufig erfolgt eine „strategische“ Steuerung des kommunalen Beteiligungsvermögens nur punktuell, immer dann nämlich, wenn die Haushaltslage wieder einmal besonders desolat ist und kurzfristige Einnahmen dringend Not tun. Nicht selten wird in dieser Situation der Ruf nach den Investmentbanken laut, um durch Anteilsverkäufe „die schnelle Mark“ zu machen. Mit der Abwicklung des „deals“ verkümmert das Interesse von Politik und Verwaltung an den Beteiligungen schnell wieder zur Nebensache. Indem aber die „Cash-Cows“ unter den Beteiligungen veräußert werden, ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept vor Augen zu haben, hat sich schon manche Kommune der Chance zur nachhaltigen Gestaltung des Gemeinwesens beraubt.

An dieser Stelle aber muss nach unserer Auffassung ein „richtiges“ Beteiligungsmanagement ansetzen. Statt punktuell Aktionismus muss es Ziel des Beteiligungsmanagements sein,

S M M

die Beteiligungen aktiv zu führen und ihr Management in eigener Hand zu verstetigen.

Hierzu gehört unter anderem die Entwicklung marktgerechter Strategien. Aber auch strategische Anforderungen unterliegen dem Wandel. Beteiligungsmanagement erfordert dementsprechend eine ständige Überprüfung von Aufgabenumfang, Dimensionierung und Zweckerfüllung jeder einzelnen Wirtschafts- bzw. Verwaltungseinheit: Welche Geschäftsfelder sind besonders marktattraktiv (Wachstum, gute Rendite) und kommunal relevant? Welche Aktivitäten sollen künftig forciert werden, für neue Zielgruppen erschlossen, neu aufgenommen oder aufgegeben werden? Werden die gesteckten Ziele auch tatsächlich erreicht? Und mit welchem Aufwand?

Es gilt, jederzeit die Antworten auf diese Fragen geben zu können.

Wie aber können die Kommunen in die Lage versetzt werden, diese Antworten zu geben? Wie ist das Beteiligungsmanagement in die Organisation einer Stadt zu integrieren? Welche Controllinginstrumente können in welcher Form zur Steuerung genutzt werden?

Mit diesen Fragen hatte sich S-M-M auseinander zu setzen, als im Rahmen eines Beratungsprojektes die Einführung eines „Beteiligungsmanagements“ bevorstand. Die folgende Broschüre soll zeigen, welche Antworten S-M-M gefunden hat. Vielleicht dient Sie Ihnen als kleine Anregung für den Umgang mit „Ihren“ Beteiligungen. In diesem Sinne: viel Spaß bei der Lektüre!

Düsseldorf, im September 2002

Roman Schneider, Dipl.-Ök., Dipl.-Betr.wirt
- Geschäftsführender Gesellschafter -
Schneider & Moritz Managementberatung GmbH



I. Neue Dimensionen kommunaler Wirtschaftstätigkeit

Fragmentierung der kommunalen Verwaltung –
oder Lichtblick in der finanziellen Krise?

Bis vor wenigen Jahren beschränkte sich die wirtschaftliche Betätigung der meisten Kommunen – von einigen Ausnahmen abgesehen - auf eine übersichtliche Zahl von Eigenbetrieben, zumeist im Bereich der Daseinsvorsorge.

Wurden zunächst insbesondere Tätigkeiten in den Randbereichen der Verwaltung, wie etwa das Gebäude- und Fuhrparkmanagement oder die Grünanlagenpflege, ausgegliedert, so macht heute die Auslagerungs- und Privatisierungswelle auch vor typischen Kernbereichen der Verwaltung wie Kulturämtern oder Sozialverwaltungen keinen Halt mehr.

Die Aufgaben werden in aller Regel auf (Eigen-) Gesellschaften in Privatrechtsform übertragen, da man sich hiervon einen Schub in Richtung von mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit verspricht.

Die Kommunen und Städte nutzen die Privatrechtsform aber nicht mehr allein für die Wahrnehmung der klassischen Aufgaben der Kernverwaltung und

der Daseinsvorsorge, sondern erschließen sich darüber hinaus mitunter völlig neue Betätigungsfelder. Im Bereich der sogenannten energienahen Dienstleistungen beispielsweise ist dies auf Grund der Nähe zu dem traditionellen Kommunalgeschäft der Energieversorgung noch nachvollziehbar. Doch die Phantasie kennt kaum noch Grenzen. Bislang einzigartig und wohl die Krönung an Kreativität und Unternehmergeist ist die kommunale Gründung eines Software-Unternehmens – in Indien! Ungeachtet der hiermit verbundenen Probleme des kommunalen Wirtschaftsverfassungsrechts ist festzustellen: die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen – ob auf dem Gebiet der Kernverwaltung oder in neuen Geschäftsfeldern - nimmt drastisch zu. Zumindest, was den Umfang der Beteiligungen angeht, ist der „Konzern Stadt“ für fast alle mittelgroßen und großen Kommunen Realität geworden.

Das wirtschaftliche Engagement der Kommunen findet aber nicht nur Zustimmung. Die mit der wirtschaftlichen Betätigung

der Kommunen verbundenen Risiken, so die Privatisierungsgegner, seien angesichts der finanziellen Größenordnungen der kommunalen Beteiligungen erheblich und bisweilen müsse bezweifelt werden, ob die Kommunen den steigenden Anforderungen in personeller und organisatorischer Hinsicht gewachsen sind. Schließlich gehöre der Umgang mit Managementmethoden und -instrumenten bislang nicht zu den vornehmlichen Aufgaben von Politikern und Verwaltungsmitarbeitern. Und mit Blick auf die Eroberung neuer Geschäftsfelder würde die Forderung nach dem „schlanken Staat“ geradezu konterkariert.

Die entscheidende Kritik setzt jedoch viel grundlegender an, nämlich bei dem zu befürchtenden Verlust der politischen Gesamtverantwortung der Kommunalparlamente. Dies mag übertrieben sein. Immerhin aber greifen die Ausgliederungen und Privatisierungen in die Allzuständigkeit des Rates ein, und durch die zunehmende Verselbständigung einzelner kommunaler Tätigkeitsfelder

und die dadurch entstehenden Zentrifugalkräfte verliert der Rat an Steuerungsgewalt.

Doch wer will den Kommunen diese „Flucht nach vorn“ verdenken? Eine Reihe ehemals lukrativer Beteiligungen muss vor dem Hintergrund veränderter Marktbedingungen zumindest teilweise den Verlust ihrer Werthaltigkeit hinnehmen, und die sinkenden Einnahmen gefährden die Quersubventionierung von öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge. Sinkende Gewerbesteuererinnahmen, steigende Sozialkosten und ein kommunalfeindliches Steuerrecht zwingen die Kommunen in die Knie. Fazit: in vielen Kommunen wird die Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit zur Überlebensfrage.

Die „Flucht nach vorn“ macht aber nur dann Sinn, wenn sie vom Ziel effizienten Wirtschaftens bestimmt wird. Allein durch die Wahl der Privatrechtsform oder durch die Auslagerung von Aufgaben in Eigenbetriebe sind nachhaltige Effizienzsteigerungen nicht zu

erwarten. Diese lassen sich erst über klare Zielvorgaben seitens der Eigentümer erreichen.

Das Problem des Verlustes an Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten aber bleibt.

Aktives Beteiligungsmanagement als Ansatzpunkt

In den meisten Fällen sind die grundlegenden Defizite des Beteiligungsmanagements vergleichbar: Aufgrund der Vielzahl der Beteiligungen geht die erforderliche Transparenz verloren, die erforderlichen Informationen werden den verantwortlichen Politikern nicht oder nur in unzureichender Weise zur Verfügung gestellt, an eine strategische Ausrichtung des Portfolios ist erst gar nicht zu denken. Hinzu kommt ein wachsendes Organisationsdefizit: das immer stärkere Diktat betriebswirtschaftlicher Kennzahlen erfordert flexibleres Reagieren auf Marktveränderungen, was häufig durch die – in der Vergangenheit bewährten – Organisationsstrukturen nicht mehr gewährleistet wird. Das bestehende Instrumentarium

wird also den gestiegenen Anforderungen oft nicht mehr gerecht, insbesondere dann nicht, wenn sich dieses Instrumentarium auf das Erstellen, Lesen - und Abheften - der jährlichen Beteiligungsberichte beschränkt. Abgesehen davon lassen Inhalt und Aufbau der Beteiligungsberichte ohnehin nur in den seltensten Fällen Rückschlüsse auf die Ergebnisqualität der Beteiligungen, auf deren Marktpotenzial und damit letztlich auf die (möglichen) Auswirkungen auf die städtischen Haushalte zu. Ohne ein standardisiertes, zeitnahes Informationssystem ist eine strategische Steuerung aber nicht möglich. Wichtige Fragen bleiben so offen: In welchen Bereichen lohnt sich das augenblickliche Engagement überhaupt? Stehen die Kosten in angemessenem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen? Lohnt sich unter Umständen eine Ausdehnung des Engagements? Eine „Beteiligungsverwaltung“ nach diesem Muster ist allenfalls dazu geeignet, unter den verschiedenen Unternehmen den Gewinn- bzw. Verlustausgleich zu steuern.

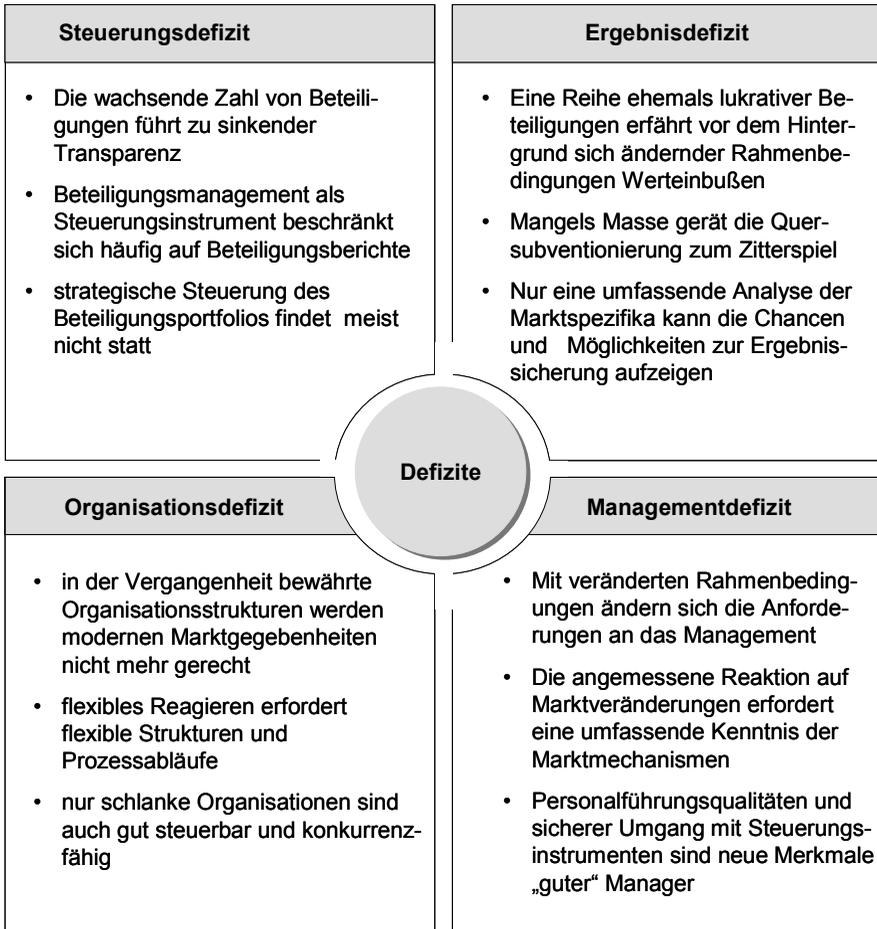


Abb. 1: Die grundlegenden Defizite im Beteiligungsmanagement sind häufig vergleichbar

Ein erfolgreiches Beteiligungsmanagement jedoch, mit dem die Chancen und Risiken der wirtschaftlichen Betätigung beherrscht werden können,

darf sich nicht auf „Verwaltung“ beschränken, sondern erfordert aktive und professionelle „Gestaltung“ der Beteiligungsvermögen. Ein Beteiligungsmana-

gement in diesem Sinne muss drei Aufgaben erfüllen: die öffentlichen Beteiligungsunternehmen nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben evaluieren, marktgerechte Strategien für die Unternehmen entwickeln und auf dieser Basis die Zielerreichung steuern.

Und noch ein letztes Argument spricht für die Professionalisierung des Beteiligungsmanagements: durch die Ausgliederung von Ämtern und Aufgaben aus der Verwaltung verliert auch das Rechnungsprüfungsamt erheblich an Kontrollmöglichkeiten. Die Bilanzen städtischer Mehrheitsunternehmen

werden zwar von Wirtschaftsprüfern erstellt und kontrolliert. Dennoch entsteht eine Grauzone kommunalen Wirtschaftens, die den Nährboden für undurchsichtiges Tun bietet – bis hin zur Vetternwirtschaft und Korruption.

Diese Grauzone aber kann durch ein effizientes Beteiligungsmanagement ausgeleuchtet werden.

Im Ergebnis also lässt sich festhalten: die umfassende Ausgliederung kommunaler Aufgaben macht gleichzeitig neue Steuerungs-, Kontroll- und Zielbildungssysteme erforderlich.

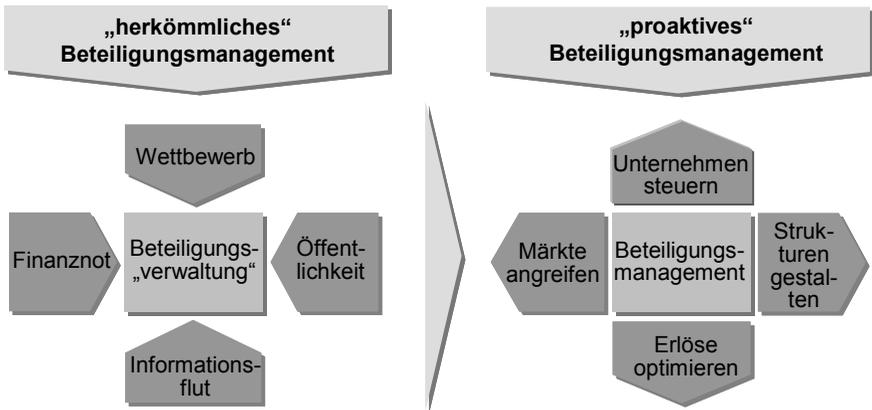


Abb. 2: Professionelles Beteiligungsmanagement darf sich nicht auf „Verwaltung“ beschränken



II. Aufgaben und Möglichkeiten des Beteiligungsmanagements

Die Rolle des Beteiligungsmanagements:
Verwalter, Stratege, Controller oder Vermittler?

Fünf Erfolgstreiber

Die eigentliche Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist es, die zuvor erwähnten Steuerungs-, Kontroll- und Zielbildungssysteme zu installieren, zu pflegen und zu betreuen. Was bedeutet dies aber im Detail für die inhaltliche Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements?

Aus der Vielfalt der Konzepte und Inhalte sollten fünf Punkte hervorgehoben werden, die sich als Erfolgstreiber für eine aktive Gestaltung der Beteiligungsvermögen bewährt haben.

1.

Ausarbeitung einer geschlossenen konzeptionellen Gesamtsteuerung

Die vordringlichste Aufgabe des kommunalen Beteiligungsmanagements liegt in der Ausarbeitung und dem Einsatz eines geschlossenen Steuerungssystems.

Während es in der Privatwirtschaft unter dem Strich allein um den wirtschaftlichen Erfolg

eines Unternehmens geht, haben die Kommunen ein mehrdimensionales Zielsystem zu beachten. Das Steuerungssystem muss die Erfüllung der Unternehmensziele mit verschiedensten gleichrangigen Elementen vereinen, beispielsweise mit der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben, mit haushaltsrechtlichen Zielen und mit politischen Vorgaben (s. Abb. 3).

Über diesem sensiblen System schwebt mahndend das gemeinderechtliche Gebot nachhaltigen Wirtschaftens. Nur eine systematische Steuerung und sorgfältige Kontrolle der Beteiligungen kann verhindern, dass durch Missmanagement gegen dieses Gebot verstoßen wird.

2.

Klare strategische Ausrichtung des Beteiligungsportfolios

Orientierung in diesem vielschichtigen Zielsystem gibt eine exakte, strategische Ausrichtung jedes einzelnen kommunalen Beteiligungsunternehmens. Die Ausrichtung des gesamten

wirtschaftlichen Engagements der Kommune einschließlich der Auswahl neuer Betätigungsfelder ist das Kernstück eines gelungenen Beteiligungsmanagements. Andernfalls entwickeln die Beteiligungsunternehmen ihre eigenen Zielvorstellungen, die nicht notwendig den Interessen der Anteilseignerin entsprechen. Um spätere Zielkonflikte zu vermeiden, muss

die Erarbeitung dieser strategischen Leitlinien unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Interessen erfolgen. Das Beteiligungsmanagement hat also die Aufgabe, unter Berücksichtigung der Interessen der Anteilseignerin diejenigen Ziele des „Gesamtkonzerns Stadt“ zu definieren, aus denen sich im Anschluss die Gesamtstrategie der Beteiligungssteuerung ergibt.

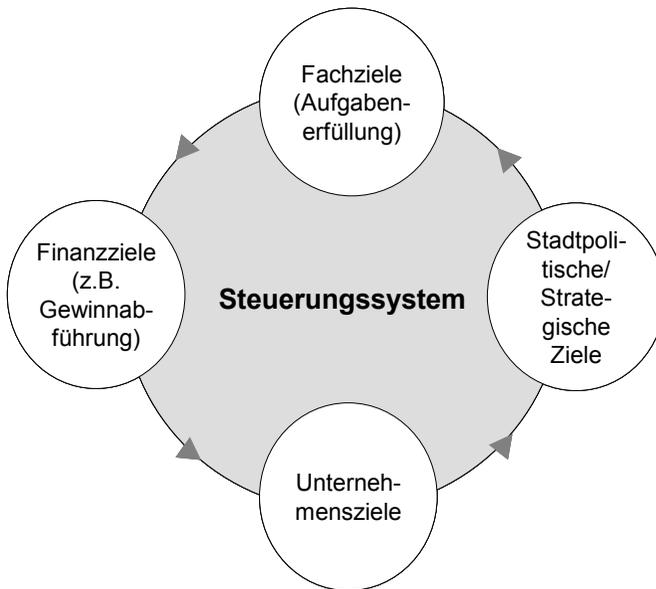


Abb. 3: Das Steuerungssystem muss den Ausgleich unterschiedlichster Zielkonflikte ermöglichen

Die langfristige Festlegung der strategischen Leitlinien nutzt Eignern wie Unternehmen gleichermaßen: auf der einen Seite verhindert sie die Fragmentierung der Verwaltung, auf der anderen Seite bewahrt sie diejenigen Beteiligungsunternehmen, die sich an die Leitlinien halten, vor politisch motivierten Einzeleingriffen oder widersprüchlichen Zielvorgaben.

Damit aber nicht genug: Erst mit der strategischen Positionierung der Beteiligungsunternehmen im Gesamtkonzern Stadt können planvoll Synergieeffekte ausgeschöpft werden, und nur im Rahmen einer konzeptionellen Gesamtsteuerung des städtischen Beteiligungsportfolios kann bestimmt werden, auf welchen Wirtschaftssektoren die Gemeinde sinnvoll tätig werden kann.

Das entscheidende Kriterium hierfür ist der Nachweis eines strategischen Nutzens der wirtschaftlichen Betätigung für die Kommune. Denn in Zeiten knapper Ressourcen muss jedem Kommunalpolitiker klar sein, dass das Engagement in

kommunalen Beteiligungen nicht Selbstzweck sein kann.

Umgekehrt zeigt sich spätestens in der konsequenten Ausschöpfung der Optimierungspotenziale, dass das kommunale Beteiligungsmanagement gleichzeitig die Schnittstelle für die Einbeziehung der Beteiligungsunternehmen in den Konsolidierungsbedarf der Gemeindehaushalte ist.

Kontinuierliche Überprüfung der strategischen Zielbestimmung erforderlich

Entsprechend der sich ändernden Rahmenbedingungen ist es mit einer einmaligen strategischen Ausrichtung aber nicht getan. Zum einen unterliegt die strategische Ausrichtung der Beteiligungen dem Wandel der Zeit, wodurch unter Umständen strategische Anpassungen vorgenommen werden müssen. Zum anderen muss eine regelmäßige aufgabenkritische Überprüfung aller Beteiligungen klären, ob die strategische Zielsetzung mit der gewählten Beteiligung auch tatsächlich erreicht worden ist.

Gemeinsame Zielbestimmung

Die strategische Zwecksetzung eines Beteiligungsengagements kann den unterschiedlichsten Einzelzielen unterworfen sein. Sollen beispielsweise die Stadtwerke von strengem Kostenkalkül beherrscht sein? Oder sollen sie über die verstärkte Zusammenarbeit mit – möglicherweise teureren – örtlichen Mittelständlern die regionale Wirt-

schaft unterstützen? Um spätere Zielkonflikte zu vermeiden, müssen die strategischen Grunderwartungen gemeinsam mit allen Beteiligten formuliert werden. Nur eine klare strategische Ausrichtung jeder einzelnen Beteiligung ermöglicht es in der Folge, unternehmerische Einzelziele und Maßnahmen festzulegen und ein planloses Gezerre an verschiedenen Enden desselben Seiles zu vermeiden.

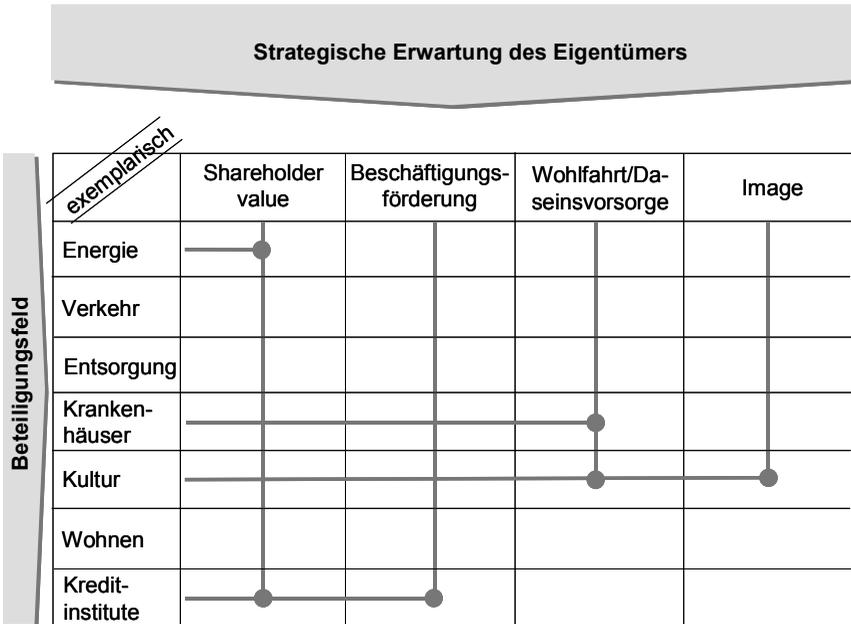


Abb. 4: Für alle Beteiligungen muss gemeinsam die strategische Grunderwartung festgelegt werden

Kategorisierung der Beteiligungen

Der Strategiefindungsprozess spielt allerdings nicht bei allen Beteiligungen die gleiche Rolle: schließlich sind die strategischen Einflussmöglichkeiten nicht bei jeder Beteiligung in gleichem Maße gegeben, sondern richten sich nach ihren jeweiligen Eigenarten. Während beispielsweise bei Minderheitsbeteiligungen ein strategisches Steuern ohnehin nur im eingeschränkten Maße möglich sein wird, lässt sich bei Mehrheitsbeteiligungen von über 50 %

leichter das Primat der Politik durchsetzen, also „Politik gestalten“.

Bei der Festlegung der strategischen Grundlinien der Beteiligungen ist darüber hinaus aber noch eine zweite Klassifizierung hilfreich. Diese Klassifizierung richtet sich nach zwei in der Politik traditionell widerstreitenden Motiven kommunaler Wirtschaftstätigkeit: der Verfolgung erwerbswirtschaftlicher Interessen einerseits, wohlfahrtsökonomischen Interessen andererseits.

<p>≥ 50% Kapitalanteil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bei Mehrheitsbeteiligungen lässt sich das Primat der Politik durchsetzen • Der Gebietskörperschaft obliegt die Entscheidung über die Gewinnverwendung • Aufgrund der politischen Verantwortung besteht ein gesteigertes Interesse an der strategischen Zielerreichung
<p>≤ 50% Kapitalanteil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bei Minderheitsbeteiligungen sinkt der kommunale Einfluss deutlich • Ein strategisches Steuern ist nur eingeschränkt möglich • Die einzige bedeutende Weichenstellung lautet im Extremfall: Mitlaufen oder Aussteigen

Abb. 5: Der Einfluss auf die „Politik“ der einzelnen Unternehmen hängt von der Höhe des jeweiligen Kapitalanteils ab

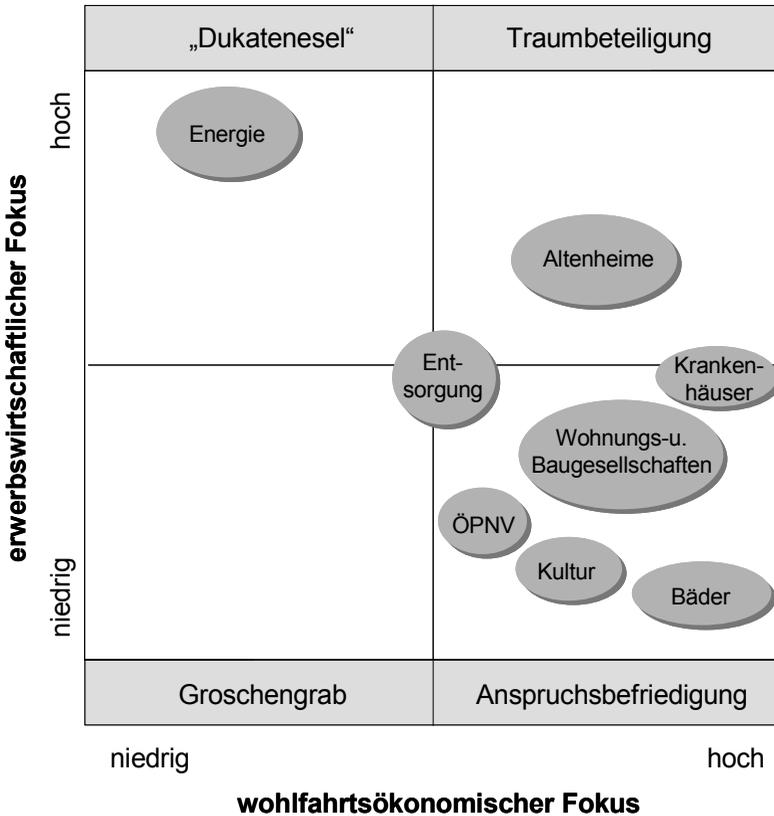


Abb. 6: Zwei widerstreitende Motive bestimmen das kommunale Engagement

Je stärker der Fokus der jeweiligen Beteiligung auf den erwerbswirtschaftlichen Aspekt ausgerichtet ist, desto weniger werden damit in der Regel auch wohlfahrtsökonomische Interessen verfolgt. Diese Erkenntnis sollte im Ergebnis dazu füh-

ren, keine grundsätzlich widerstreitenden Interessen mit ein- und derselben Beteiligung erreichen zu wollen.

Hat man einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen gefunden und die jeweilige

Marschroute bestimmt, wird in der Folge die Frage der nachhaltigen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen öffentlichen Beteiligung im Einzelfall zu klären sein.

3.

Orientierung am öffentlichen Zweck

Ausgegliederte Verwaltungseinheiten folgen mehr und mehr betriebswirtschaftlichen Rationalitäten – oder sollten ihnen zumindest folgen, ist das doch der eigentliche Sinn der Ausgliederung. Wird den betriebswirtschaftlichen Rationalitäten aber der Vorrang vor den politischen Zielen eingeräumt, geraten die Interessen der Kommune und der Bürger in Gefahr. Insofern erhält die Orientierung der jeweiligen Beteiligungen an ihrem spezifischen „öffentlichen Zweck“ einen hohen Stellenwert. Der öffentliche Zweck der Beteiligungen prägt damit auch Arbeit und Zielrichtung des einzurichtenden Beteiligungscontrollings und macht den Unterschied zu dem schwerpunktmäßig betriebswirtschaftlich orientierten Controlling eines Indust-

riekonzerns aus. Nur die laufende Steuerung der Beteiligungsunternehmen im Hinblick auf die Erfüllung der kommunalpolitischen Ziele kann helfen, dieser mit der rechtlichen Ver selbständigung und der Kompetenzverlagerung verbundenen Gefahr entgegenzuwirken.

4.

Betriebswirtschaftliches Controlling

Neben der Kontrolle der Beteiligungsunternehmen im Hinblick auf die Erfüllung ihres öffentlichen Zwecks spielt im kommunalen Konzern - wie in jedem Konzern - das betriebswirtschaftliche Controlling der Beteiligungsunternehmen im engeren Sinne, also die reine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eine tragende Rolle. Das wesentliche Element und damit Grundlage des Controllings bilden betriebswirtschaftliche Kennzahlensysteme, mit deren Hilfe Kosten- und Ergebnistransparenz hergestellt wird. Der Umfang und der Detaillierungsgrad der vom Controlling aufbereiteten Zahlen ist abhängig vom Führungsanspruch der

kommunalen Eigentümer. Je stärker der Führungsanspruch ins operative Geschäft hineinreicht, desto detaillierter müssen die Berichte des Controllings ausfallen.

Das Controlling ist sinnvoller Weise bei den Beteiligungsunternehmen selbst angesiedelt, weil nur hier der unternehmensspezifische Sachverstand vorhanden ist. Unabhängig davon ist das Controlling hier als Steuerungs- und Überwachungsinstrument zur Erreichung der unternehmensspezifischen Ziele erforderlich.

Den kommunalen Eigentümer interessiert dagegen – aus betriebswirtschaftlicher Sicht – „lediglich“ die Frage nach der Rentabilität der Unternehmen und die Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Diese Informationen sollten genügen, um die grundlegenden unternehmerischen Entscheidungen über Gründung, Entwicklung und Fortbestand der einzelnen Unternehmen zu treffen. Auf die Frage hingegen, welche Produkte oder welche Leistungen vom einzelnen Beteiligungs-

unternehmen auf welche Weise erstellt und vermarktet werden, sollten die Kommunen allenfalls im Rahmen der konzeptionellen Gesamtsteuerung Einfluss nehmen.

Die Zusammenführung von betriebswirtschaftlichem Controlling (Unternehmenscontrolling) und der Überwachung der Erreichung der strategischen Zielsetzung und des öffentlichen Zwecks ist als „Beteiligungscontrolling“ die Aufgabe des Beteiligungsmanagements.

5.

Service- und Vermittlerfunktion

Eine wichtige Säule der Tätigkeiten einer modernen Beteiligungsverwaltung ist ihre Servicefunktion, die sie in zwei Richtungen ausübt: einerseits gegenüber den jeweiligen Beteiligungsunternehmen, andererseits gegenüber Rat und Verwaltung.

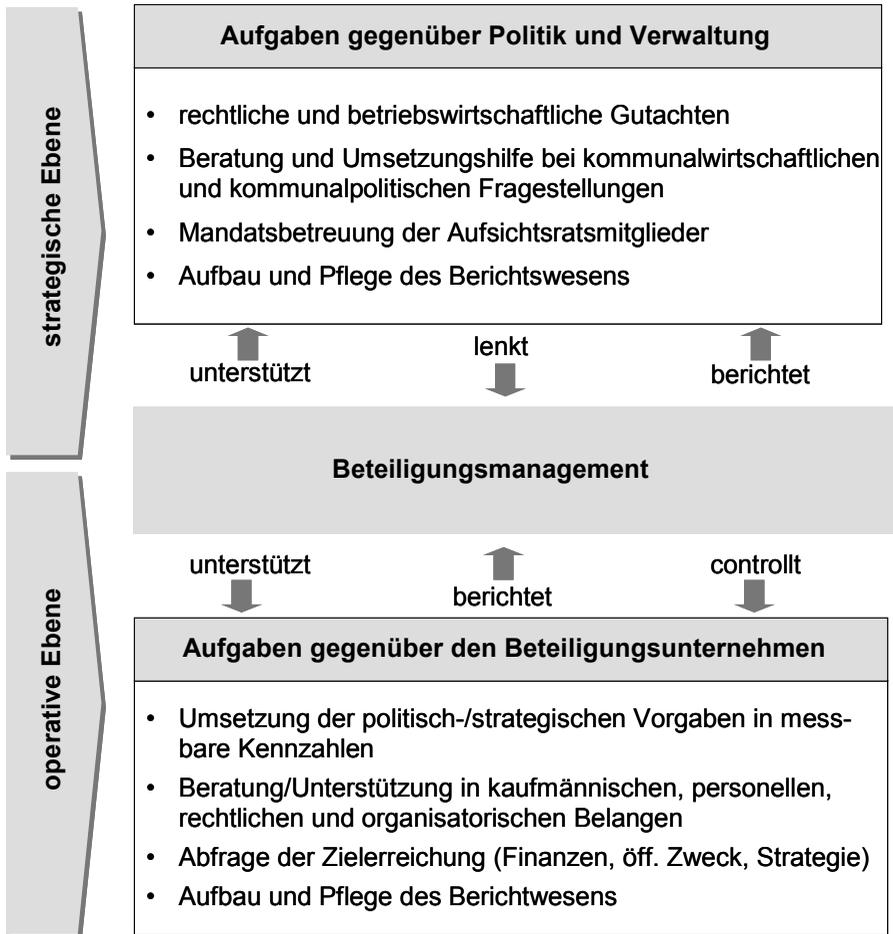


Abb. 7: Das Beteiligungsmanagement als „Diener zweier Herren“

Gegenüber Rat und Verwaltung werden Entscheidungshilfen gegeben, z.B. durch kommunalrechtliche und betriebswirtschaftliche Gutachten und Stellungnahmen.

Gegenüber den Beteiligungsgesellschaften kommt – je nach Ausgestaltung und sachlicher wie fachlicher Ausstattung - die Beratung und Unterstützung in allen kaufmännischen, personellen, rechtlichen und organisatorischen Angelegenheiten in Betracht. Aus dem spezifischen öffentlichen Zweck kommunaler wirtschaftlicher Betätigung wächst der Beteiligungsverwaltung darüber hinaus eine Vermittlerfunktion zwischen Politik und kommunalen Unternehmen zu. Diese Vermittlerfunktion kann sie insbesondere durch die Mandatsbetreuung für die von der Kommune entsandten Aufsichtsratsmitglieder wahrnehmen, aber auch durch die Interessenvertretung der Beteiligungsunternehmen gegenüber Kommune und Kommunalaufsicht.

III. Anforderungen an die Ausgestaltung eines modernen Beteiligungsmanagements

Aufgaben und Ausgestaltung des Beteiligungs-
managements zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die oben beschriebenen Aufgaben stellen lediglich einen Ausschnitt der möglichen Elemente eines effizienten Beteiligungsmanagements dar. Welche Aufgaben dem Beteiligungsmanagement im Einzelfall zugewiesen werden, ist immer eine Frage individuellen kommunalen Gestaltungswillens. Unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung sind im Rahmen der aufbau- und ablauforganisatorischen Ausgestaltung und bei der Umsetzung der Pläne für das Beteiligungsmanagement einige wesentliche Punkte zu berücksichtigen.

1.

Klare Aufgabendefinition des Beteiligungsmanagements

Wichtigste Voraussetzung für einen reibungslosen Betrieb des Beteiligungsmanagements ist die klare Definition der Rolle, die das Beteiligungsmanagement später im Tagesgeschäft einnehmen soll. Bereits im Vorfeld sollten neben Aufgabenumfang und disziplinarischer Anbindung zumindest in Grundzügen auch Vorstellungen über

die personelle und sachliche Ausstattung geklärt werden. Nur, wenn bereits vor Beginn der Arbeiten an der Einrichtung des Beteiligungsmanagements ein breiter Grundkonsens über die Rahmenbedingungen hergestellt wird, können spätere Überraschungen vermieden werden.

2.

Entsprechende organisatorische Zuordnung

Nach dem Aufgabenumfang und der dem Beteiligungsmanagement zugemessenen Wichtigkeit richtet sich in aller Regel auch die spätere organisatorische Zuordnung: In kleineren Kommunen mit nur wenigen Beteiligungsunternehmen werden die Aufgaben des Beteiligungsmanagements oft direkt durch die Kämmerei wahrgenommen. In den größeren Städten gibt es dagegen meist eigene (Unter-)Abteilungen oder Fachbereiche der Kommunalverwaltung. Einzelne Städte sind zwischenzeitlich sogar dazu übergegangen, das Beteiligungsmanagement selbst aus der Kernverwaltung auszuglie-

dern. Letzteres kann dadurch erfolgen, dass entweder eine eigene „Konzernverwaltungsstelle“ in privater Rechtsform gegründet wird, oder dass die

kommunalen Unternehmen in einer Holding zusammengefasst werden, deren Spitze die Führung und das Controlling im Gesamtkonzern Stadt leistet.

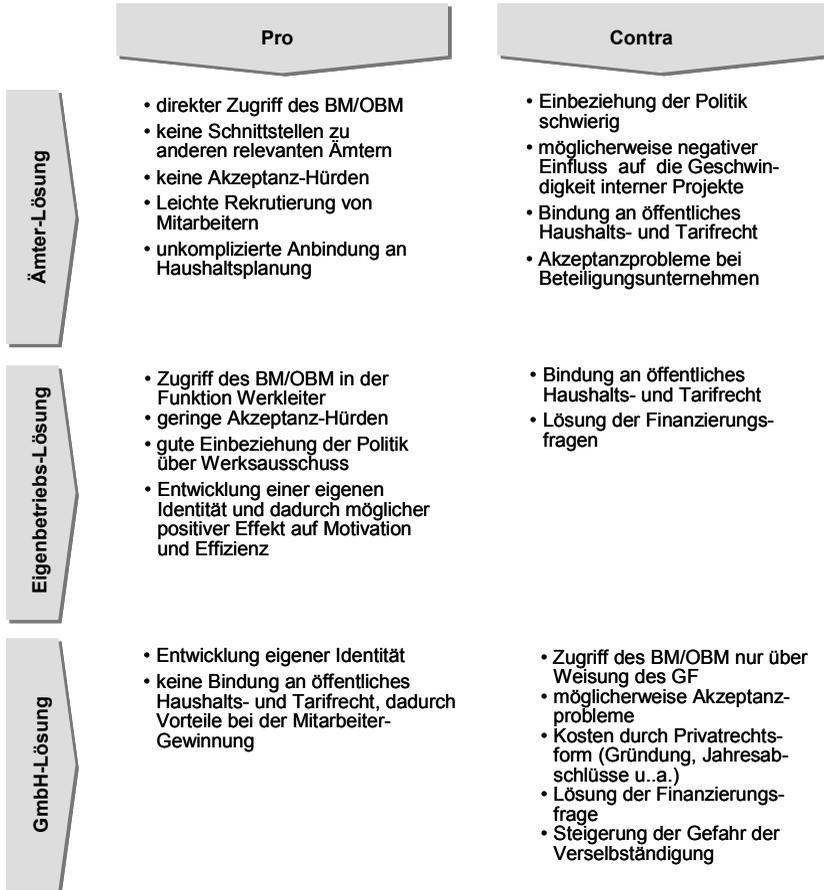


Abb. 8: Für und Wider der organisatorischen Anbindung

Ein vollständig ausgelagertes oder bei der Holding angesiedeltes Beteiligungsmanagement hat gegenüber der verwaltungsinternen Steuerung sicherlich den Vorteil einer größeren Akzeptanz bei den Beteiligungsunternehmen. Dieser Effekt sollte jedoch nicht überschätzt werden. Denn der „kommunale Beigeschmack“ geht allein durch die Wahl der Privatrechtsform nicht verloren. Hier sind es vielmehr die Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements, die durch Kompetenz und Einsatzbereitschaft tonangebend wirken.

Umgekehrt birgt die vollständige Ausgliederung des Beteiligungsmanagements auch Nachteile: Eine aus der originären Kommunalverwaltung ausgegliederte Beteiligungsverwaltung verfügt über keine originäre, sondern lediglich über eine abgeleitete Autorität gegenüber den Beteiligungsunternehmen und kann die Schwächung der Rolle des kommunalen Anteilseigners zur Folge haben. Durch die Verselbständigung des Beteiligungsmanagements gegenüber der Kommunalverwaltung

kann eine größere Distanz zu Politik und Verwaltung entstehen. Dies birgt die Gefahr, dass die Beteiligungsverwaltung schließlich – von der politischen Ebene nicht mehr ausreichend wahrgenommen – plötzlich „zwischen den Stühlen sitzt“.

Ein verwaltungsinternes Beteiligungsmanagement hat demgegenüber den Vorteil einer direkteren Anbindung an die politischen Entscheidungsvorgänge und in der Betonung der Vertretung der Anteilseignereinteressen. Auch die Verwaltung der Fördermittel und Zuschüsse aus staatlichen Kassen legt eine verwaltungsinterne Ansiedlung des Beteiligungsmanagements nahe.

3. Ungehinderter Informationsfluss zwischen Beteiligungen und Management

Die Arbeit des Beteiligungsmanagements – und damit die gesamte Steuerung der gemeindlichen Unternehmen – kann nur so gut sein, wie die Qualität der Informationen, die das Beteiligungsmanagement

aus den Beteiligungsunternehmen erhält. Die konsequente und lückenlose Information der Beteiligungsverwaltung dient der Sicherstellung der Informationsrechte des Gesellschafters „Kommune“ und der von ihm entsandten Aufsichtsratsmitglieder.

Damit kommt dem Beteiligungsmanagement gleichzeitig eine wichtige Rolle als Teil eines funktionierenden Risiko- und Frühwarnsystems zu, das mit der Einführung des „Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz in der Unternehmensführung“ (KonTraG) im Jahre 1998 zur gesetzlichen Forderung erhoben wurde. Seither sind *„durch den Vorstand geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaften gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.“**

Mittelbar über die Überwachungspflicht des § 111 AktG werden die Aufsichtsratsmitglieder verpflichtet, zu prüfen, ob die Unternehmensleitung alle Maßnahmen getroffen hat, die erforderlich sind, um entsprechende Risiken erkennen, analysieren und bewerten zu können. Gegebenenfalls müssen die Aufsichtsratsmitglieder darauf hinwirken, dass das System geeignet ist, den Aufsichtsrat bei seiner Tätigkeit zu unterstützen.

Die Einführung eines Beteiligungsmanagements bietet die Gelegenheit, in Ausübung dieser gesetzlich normierten Pflicht die bestehenden Steuerungs- und Kontrollsysteme auf ihre Eignung zu überprüfen. Hierbei sollte weniger die Informationsmenge von Interesse sein als vielmehr die Informationsqualität.

* Die in § 91 Abs. 2 AktG aufgenommene Regelung ist auch für Geschäftsführungen von Unternehmen anderer Rechtsformen, insbesondere GmbHs, von Bedeutung, siehe die Gesetzesbegründung zu § 91 Abs. 2 AktG, BT-Drucksache 13/9712 vom 18.01.1998, S. 15

4. **Durchgriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des Anteilseigners**

Das gesamte Steuerungskonzept ist zum Scheitern verurteilt, wenn das Beteiligungsmanagement nicht über ausreichende Steuerungsmöglichkeiten verfügt, um die notwendigen Einflussmöglichkeiten von Kommune und Beteiligungsmanagement auf die Unternehmen zu sichern. Die erforderlichen Grundlagen bietet das Gesellschaftsrecht bzw. eine entsprechende Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge.

Weitere Einflussmöglichkeiten ergeben sich durch die Festlegung von Zielvorgaben für die Unternehmen, durch die Personalpolitik (bzw. die Besetzung der Leitungsfunktionen in den Beteiligungsunternehmen), durch die Ausübung von Weisungsbefugnissen gegenüber den von der Gemeinde entsandten Aufsichtsratsmitgliedern, sowie – wie bereits oben dargestellt – durch ein effizientes betriebswirtschaftliches Controlling.



IV. Fallbeispiel: Beteiligungsmanagement neu geordnet

Stellhebel zum Erfolg – Beteiligungsmanagement in der Praxis

1.

Ausgangslage und Situation im Beispielfall

Als S-M-M im Herbst 2001 gebeten wurde, das Beteiligungsmanagement einer Kommune mit ca. 100.000 Einwohnern einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, bot sich in etwa folgendes Bild:

Mit dem Thema „Beteiligungen“ waren - verteilt über Kämmerei, Stabsstelle und Bürgermeisterbüro - 2,7 Mitarbeiteräquivalente befasst. Feuerwehr, Theater, Klinik und Seniorenheim wurden als Eigenbetriebe geführt. Die Abfallentsorgung, die Stadtwerke, die Nahverkehrsgesellschaft, die Grundstücksverwertungsgesellschaft sowie die Wohnungsgesellschaft wurden in der Rechtsform der GmbH als 100%-ige Eigengesellschaften geführt. Die 12,5%-ige Beteiligung am defizitären Regionalflughafen sowie die 15%-ige Beteiligung an der regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaft war regelmäßiger Anlass für politische Differenzen, und die 1,5%-ige Beteiligung an einem überregionalen

Energieversorger lag mehr oder minder brach. Die Aufgaben der Mitarbeiter des „Beteiligungsmanagements“ beschränkten sich in erster Linie auf die Erstellung der Beteiligungsberichte nach den gesetzlichen Mindestanforderungen bzw. auf die Vor- und Nachbereitung der halbjährlichen Besprechungen zwischen Oberbürgermeister, Dezernatsleitern und Betriebsleitern/Geschäftsführern. Ein Kennzahlensystem zur Steuerung und Überprüfung der Erreichung bestimmter Zielvorgaben existierte nicht.

Im Rat herrschte Unzufriedenheit über den schwindenden Einfluss in einigen Politikfeldern, insbesondere aber in den Bereichen Wirtschaftsförderung und Soziales. Der „Beteiligungsverwaltung“ – soweit man davon überhaupt sprechen konnte – stand eine erhebliche Zahl von gut ausgebildeten Controllern in den Gesellschaften gegenüber, was den Geschäftsführern und Werksleitern bei der Durchsetzung nicht nur des operativen Geschäftes, sondern auch bei der Festlegung der strategischen Leitli-

nien Vorteile verschaffte – zu Lasten des kommunalen Einflusses.

Die Grundstückverwertungsgesellschaft wurde ohne tiefergehende Maklerkenntnisse betrieben, Klinik und Seniorenheim arbeiteten ohne konkrete Zielvorgaben. Mit dem fortschreitenden Wegfall der sozialen Zweckbindung für die Wohnungen der Wohnungsgesellschaft wurde der weitere Umgang mit dem Thema „Sozialwohnungen“ zum emotionalen Dauerbrenner der politischen Diskussion.

Mit der Geltendmachung von steuerlichen Verlusten im Rahmen der Konzernbesteuerung eines der größten Arbeitgeber in der Stadt und einem daraus resultierenden Gewerbesteuer-einbruch von fast 12 Mio. € war der Zeitpunkt für den „Kassensturz“ gekommen. Der Kämmerer forderte schnelle Anteilsverkäufe der Stadtwerke, die Opposition forderte einen Rückzug aus der regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaft und aus dem sozialen Wohnungsbau. In dieser Situation wurde klar, dass ein schlüssiges, von mög-

lichst allen Beteiligten und quer durch alle Fraktionen getragenes Konzept erstellt werden musste. „Schnellschuss-Lösungen“ wurde im Vorfeld eine Absage erteilt. Gleichzeitig warnten nicht zuletzt die Stadtwerke davor, mit einseitigen, unrealistischen Ergebniserwartungen und Zielvorgaben seitens der Politik die kommunalen Unternehmen auszubluten.

2.

Einführung eines Beteiligungsmanagements als Lösungsansatz

Um der Diskussion die emotionale Schärfe zu nehmen und um eine objektivierende Sicht auf die Dinge herzustellen, sollte auf Anregung von S-M-M daher zunächst eine Analyse des Beteiligungsportfolios vorgenommen werden. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse würden eine erste Schwerpunktbildung im weiteren Umgang mit den Beteiligungen ermöglichen. Da aber auch deutlich geworden war, dass der langfristige plan- und maßvolle Umgang mit dem Beteiligungsvermögen eine

kontinuierlichen Betreuung erfordert, sollte in einem weiteren Schritt das Beteiligungsmanagement organisatorisch neu verankert werden.

Die Aufgaben lauteten im Detail:

- Analyse des Beteiligungsportfolios
- Begleitende Beratung bei Festlegung der strategischen Grundlinien
- Definition der Aufgabenbereiche des Beteiligungsmanagements
- Klärung der organisatorischen Zuordnung
- Überarbeitung des Berichtswesens
- Kostenabschätzung für das Beteiligungsmanagement

3.

Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements – Stellhebel zum Erfolg

Um alle aufgeführten Projektinhalte ineinander verzahnt bearbeiten und aufeinander ab-

stimmen zu können, wurde ein detaillierter Stufenplan erstellt.

Insgesamt wurden fünf Module bearbeitet (s. Abb. 9).

Modul 1: Analysemodul - Analyse des Beteiligungsportfolios

Entsprechend dem von S-M-M vorgelegten Projektvorschlag wurde in einem ersten Schritt das Beteiligungsportfolio einer eingehenden Untersuchung unterzogen. Diese Bestandsaufnahme war Grundlage für alle weiteren Schritte bei der Neuausrichtung des bestehenden Beteiligungsmanagements und für die spätere Auswahl der strategischen Handlungsalternativen der einzelnen Beteiligungsunternehmen.

Anhand eines vorher festgelegten Kriterienkataloges wurden zunächst diejenigen Unternehmen und Beteiligungen identifiziert, bei denen eine genaue Untersuchung als am dringendsten notwendig beziehungsweise eine Optimierung für die Kommune am lukrativsten erschien.

S M M

Zu den herangezogenen Kriterien gehörten beispielsweise die Unternehmensgröße, das strategische Gefährdungspotenzial und die Verlust- bzw. Gewinnentwicklung der letzten drei Jahre. Die auf diese Weise

identifizierten Unternehmen wurden in strategischer, organisatorischer und betriebswirtschaftlicher Hinsicht einer vertiefenden Untersuchung unterzogen.

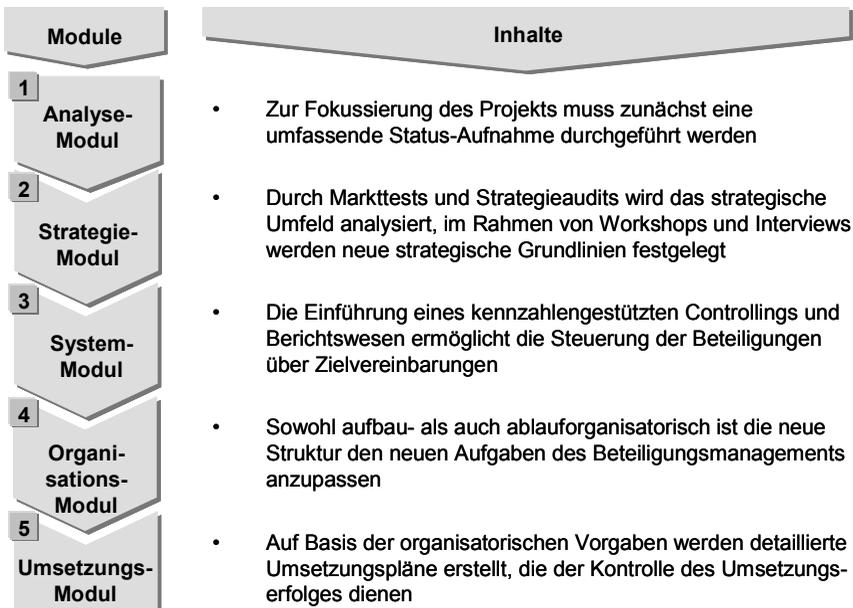


Abb. 9: Die modulare Herangehensweise erlaubt die Verknüpfung inhaltlicher und organisatorischer Fragestellungen

Strategischer Status Quo

Durch die Auswertung bereits bestehender Gutachten, durch Markttests und durch Strategieworkshops mit den Mitarbeitern der beteiligten Unternehmen wurde das strategische Umfeld analysiert. Für jedes der untersuchten Unternehmen wurden die Marktanforderungen und die Marktpotenziale bestimmt und mit der strategischen Ist-Ausrichtung abgeglichen. Hierbei wurde deutlich, dass bisweilen sehr unterschiedliche Vorstellungen über die strategische Zielsetzung der einzelnen Unternehmen kursierten. Und selten war die strategische Ausrichtung auf die Bedürfnisse der jeweiligen Nutzergruppen abgestimmt.

Organisatorischer Status Quo

Im Rahmen der Organisationsuntersuchung wurden sowohl die Strukturen als auch die Geschäftsprozesse auf den Prüfstand gestellt. Ziel der Organisationsuntersuchung war es, festzustellen, inwiefern mit den bestehenden Strukturen die

strategischen Ziele erreicht werden können.

In der ebenfalls im Rahmen der Organisationsuntersuchung durchgeführten Prozessanalyse wurden redundante Arbeitsschritte und unnötige Schnittstellen aufgedeckt, um im nächsten Schritt die optimierten Prozesse im Soll darzustellen.

Betriebswirtschaftlicher Status Quo

Mittels festgelegter Kennzahlen erfolgte die Feststellung des betriebswirtschaftlichen Status Quo. Diese Kennzahlen waren wichtig als Messgröße der Ausgangssituation und sollten das Projekt bis zur endgültigen Umsetzung als Kontrolldaten begleiten.

Durch einen über alle Bereiche durchgeführten Benchmark-Vergleich konnten zudem bereits in einigen Unternehmensbereichen unnötige Kostentreiber ausgemacht und Optimierungspotenziale identifiziert werden.

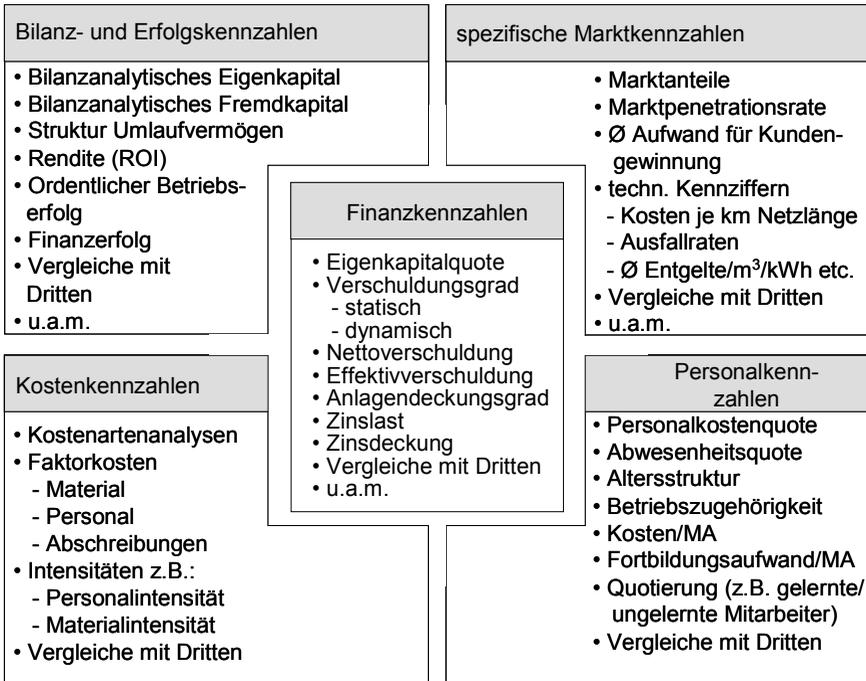


Abb. 10: Klar definierte Kennziffern sind Ausgangspunkt der Bewertung der Beteiligungsunternehmen

Aus den Ergebnissen der Bestandsanalyse wurden unternehmensspezifische Risikoprofile erstellt, in denen die einzelnen Risiken (Managementrisiko, Ergebnisrisiko, Marktrisiko etc.) entsprechend ihrer Intensität und ihren mögliche Folgen bewertet wurden. Diese Risikoprofile dienten insbesondere der Politik als wichtige Entschei-

dungshilfe für die weiteren Weichenstellungen und Schwerpunktbildungen im weiteren Umgang mit den Beteiligungen.

Modul 2: Strategiemodul - Strategische Neuausrichtung

Mit dem Strategiemodul wurde auf den im Analysemodul doku-

mentierten strategisch/organisatorischen Ist-Zustand der Beteiligungsunternehmen aufgesetzt. Im Umfeld der identifizierten „strategischen Problemfälle“ wurden mit ausgewählten Entscheidern aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft Interviews und Strategie-Workshops durchgeführt. Inhalt dieser Interviews und Workshops war die Erarbeitung der wesentlichen strategischen Grundlinien für die zukünftige mittelfristige Ausrichtung der jeweiligen Unternehmen.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil dieses Moduls lag darin, die (neu-) gefundenen strategischen Ziele mit der organisatorisch-strategischen Ausrichtung abzugleichen. Bei Diskrepanzen zwischen strategischem Ziel und organisatorischer Ausrichtung wurden erste Lösungsvorschläge erarbeitet und in einem Maßnahmenkatalog erfasst.

So stand am Ende fest, dass man sich beispielsweise von den Beteiligungen am Regionalflughafen und dem überregionalen Energieversorger trennen

sollte, da weder Ergebnis noch Steuerungsmöglichkeiten den kommunalen Vorstellungen entsprachen. Der Erlös aus dem Flughafenanteilsverkauf würde zweckgebunden in die jüngst gegründete Stadt-Stiftung einfließen. Bei der Abfallentsorgungsgesellschaft, den Stadtwerken und der Nahversorgungsgesellschaft wurde eine eigenständige Optimierung beschlossen, um den Bürgern durch Effizienzsteigerungen stabile Preise auf niedrigem Niveau bieten zu können. Für die Stadtwerke wurde darüber hinaus – als Folgeschritt - ein Anteilsverkauf „nach erfolgter Optimierung“ ins Auge gefasst.

Die Aufgaben der Grundstücksverwertungsgesellschaft sowie der Wohnungsgesellschaft sollten mit weiteren Aufgaben der Wohnraumbewirtschaftung auf eine neue, professionalisierte Immobilienverwaltungsgesellschaft verschmolzen werden.

Für die Klinik und das Seniorenheim rückten Public Private Partnerships in den Mittelpunkt der Überlegungen, um mit Hilfe von privaten Investoren der

Investitionsstaus Herr zu werden.

Das größte Problem stellte der zukünftige Umgang mit der regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaft dar. Aufgrund der Minderheitsbeteiligung von lediglich 15% konnten hier seitens der Kommune keine einseitigen Zielvorgaben gemacht werden. Deutlich wurde jedoch, dass sich offenbar keine der beteiligten Kommunen durch die Tätigkeit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft ausreichend repräsentiert sah, im Grundsatz aber eine regionale Wirtschaftsförderung für richtig erachtet wurde. Aus dieser Erkenntnis wurde die Initiierung eines eigenen Projektes „Strategische Ausrichtung der regionalen Wirtschaftsförderung“ abgeleitet.

Modul 3: Systemmodul - Einführung eines kennzahlengestützten Controllings und Berichtswesens

Die Überarbeitung des Berichtswesens erfolgte in Modul 3. Gleichzeitig wurden hier die wesentlichen Aufgaben des

neugestalteten Teilnehmungsmanagements definiert. Zentrale Aufgabe des Teilnehmungsmanagements sollte es sein, die wesentlichen Zahlen und Daten, die Auskunft über die Situation der Teilnehmungen geben, aufzuarbeiten und den politischen Entscheidern zeitnah zur Verfügung zu stellen. Dies geschah bislang – neben der Überführung der Eckzahlen in den Haushaltsplan - durch den Teilnehmungsbericht. Aber auch der Teilnehmungsbericht, der (lediglich) den gesetzlichen Mindeststandards entsprach, konnte das grundsätzliche Problem nicht beseitigen. Das Fehlen eines unterjährigen Berichtswesens erschwerte es darüber hinaus, die Eckdaten für die Wirtschaftspläne der Teilnehmungsunternehmen mit den – nicht zeitgleich vorliegenden – Daten für den kommunalen Haushalt zu koordinieren.

Gemäß den Vorgaben des Rates und der Verwaltungsspitze wurde dementsprechend ein Steuerungskonzept entwickelt, das es ermöglicht, Leistungs- und Finanzziele sowie ökologische und gesellschaftspolitische

Ziele im Einklang mit dem öffentlichen Zweck aufeinander abzustimmen.

Das gesamte Berichtswesen stützt sich heute auf drei Säulen: den obligatorischen Beteiligungsbericht, die Controllingberichte sowie die „Strategie-Berichte“. Die Controllingberichte gehen in Tiefe und Umfang über das Zahlenwerk des Beteiligungsberichtes weit hinaus. Sie enthalten zentrale betriebswirtschaftliche Größen wie Gesamterfolg, Vermögenslage, Finanzierung und Liquidität und umfassen auch die Investitions- und Personalplanung der Gesellschaften und Eigenbetriebe. Der Frage der Erreichung der kommunalpolitischen Ziele widmen sich die „Strategie-Berichte“. Gemeinsam mit dem Stadtrat, den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern, dem Oberbürgermeister sowie den Geschäftsführern und Werksleitern der beteiligten Gesellschaften und Eigenbetriebe wurden zunächst bereichsspezifische Kennzahlen definiert, die geeignet waren, Auskunft über Einhaltung der jeweiligen strategischen Leitlinien zu geben.

Diese Kennzahlen stellen gleichzeitig die Grundlage für das gesamte weitere Steuerungssystem dar. Auf der Basis dieser Kennzahlen werden heute mit den Geschäftsführungen Zielvereinbarungen für die Erreichung der Zielvorgaben getroffen.

Die Einhaltung der Zielvereinbarungen wird vom Beteiligungsmanagement anhand der wesentlichen Quartalszahlen überwacht. Werden Zielgrößen nicht erreicht, muss über Maßnahmen zur Gegensteuerung beraten werden.

Das Beteiligungscontrolling wurde als strategisches Controlling aus der Sicht der Stadt angelegt und unterscheidet sich somit inhaltlich vom Unternehmenscontrolling aus der Sicht des einzelnen Unternehmens. Dennoch basiert es – zumindest in betriebswirtschaftlicher Hinsicht - auf den im Unternehmenscontrolling erarbeiteten Zahlenwerken. Damit gibt es eine gemeinsame Schnittmenge zwischen den beiden Controllingebenen.

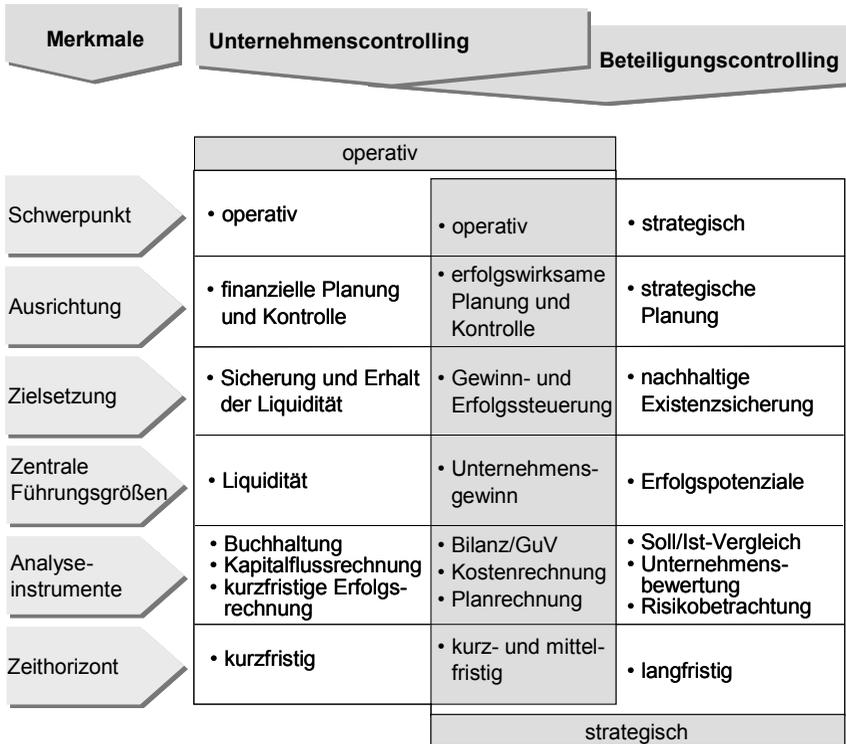


Abb. 11: Unternehmenscontrolling und Beteiligungscontrolling verbindet eine strategische Schnittmenge

Modul 4: Organisationsmodul - Aufbauorganisation und Zuständigkeitsregelungen

Aufbauorganisatorisch wurden die neuen Aufgaben des Beteiligungsmanagements als Eigenbetrieb direkt dem Bürgermeis-

ter zugeordnet, der zudem als Werksleiter die Möglichkeit erhielt, Einfluss auszuüben.

Personell wurde das Beteiligungsmanagement auf drei Mitarbeiter aufgestockt, wovon ein Mitarbeiter im Bereich Sekretariat, Buchhaltung, Mandats-

betreuung und Beteiligungsausschuss, ein Mitarbeiter im Bereich der Beteiligungsverwaltung und ein Mitarbeiter im Beteiligungscontrolling eingesetzt wurden.

Der Werksausschuss als Kontrollorgan wurde gemäß Betriebssatzung mit Mitgliedern aller Fraktionen besetzt, um zu gewährleisten, dass der Stadtrat aktiv an der Steuerung der kommunalen Beteiligungen und Eigenbetriebe mitwirken kann.

Als wesentliche Aufgaben des Werksausschusses wurden definiert:

- Festlegung der Grundsätze der wirtschaftlichen Betätigung
- Diskussion und Empfehlungen der politischen Leitlinien für die einzelnen Sparten an den Rat
- Kenntnisnahme und Diskussion der Controlling- und Beteiligungsberichte
- Beratung und Vorbereitung der Stadtratsbeschlüsse bei wesentlichen Aktivitäten (Neugründungen, Verkäu-

fe, Kapitalerhöhungen etc.) (s. Abb. 12)

Die Finanzierung der Tätigkeiten des Eigenbetriebes „Beteiligungsmanagement“ wurde gesichert, indem mit den kommunal beherrschten Gesellschaften und Eigenbetrieben Geschäftsbesorgungsverträge geschlossen wurden, in denen das Leistungsangebot und die Entgelte (zum Teil als Umlage) geregelt wurden.

Modul 5: Umsetzungsmodul – Coaching bis zum Echtbetrieb

Nach Abschluss der konzeptionellen Arbeiten für die neue Einheit „Beteiligungsmanagement“ wurden auf der Basis der organisatorischen Vorgaben detaillierte Umsetzungspläne erstellt (Maßnahmen, Voraussetzungen, Verantwortung, Dauer, Kosten, personelle Erfordernisse etc.) und bis auf die Ebene der einzelnen Organisationseinheiten, Funktions- und Unternehmensbereiche herunterdefiniert.

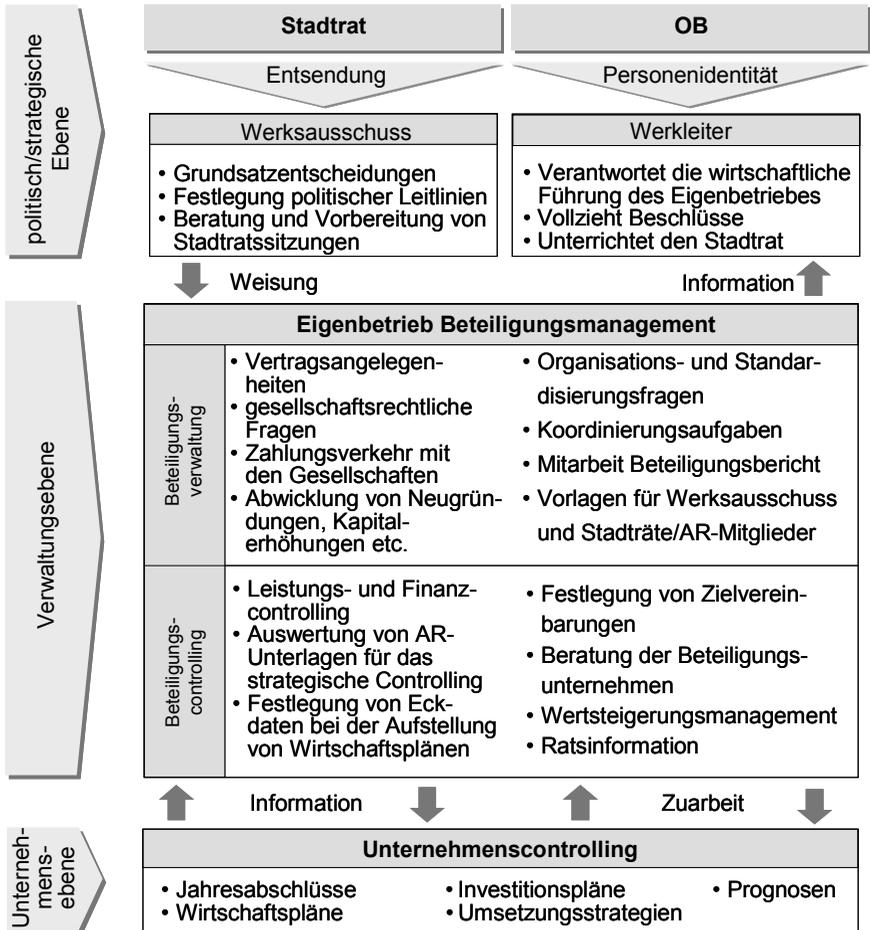


Abb. 12: Erfolgreiches Beteiligungsmanagement erfordert das Zusammenspiel von Politik, Verwaltung und Unternehmensführungen

S M M

Die Pläne wurden mit den Umsetzungsverantwortlichen gemeinsam erarbeitet und den Entscheidungsgremien zur Abstimmung vorgelegt.

Im Ergebnis lag also nicht nur für die neue Einheit „Beteiligungsmanagement“, sondern auch für jede einzelne Beteiligung ein eigener maßgeschneiderter Maßnahmenplan vor, der geeignet war, die vorher festgelegte strategische Grundlinie im operativen Geschäft nachzuzeichnen. Die detaillierte Umsetzungsplanung diente somit auch der Erfolgskontrolle im Rahmen der Umsetzung.

Die Begleitung des Projektes durch S-M-M erstreckte sich über alle fünf Module einschließlich des Umsetzungsmoduls. Die Begleitung der Umsetzung beschränkte sich jedoch ausschließlich auf den Aufbau und die Implementierung der neuen Steuerungseinheit „Beteiligungsmanagement“, dies aber wiederum konsequent bis hin zu ihrer operativen Eigenständigkeit. Die Umsetzung der Maßnahmenpläne für die einzelnen Beteiligungsunterneh-

men sollte dagegen als „Feuerprobe“ durch das „Beteiligungsmanagement“ gesteuert werden.

In der Umsetzungsphase wurde gegenüber den vorangegangenen vier Modulen der Beraterinsatz deutlich reduziert, das Projekt also zunehmend in die Verantwortung der Kommune überführt (s. Abb. 13).

Die Tätigkeit von S-M-M beschränkte sich in der Umsetzungsphase im wesentlichen auf methodischen Hilfestellungen. So wurde beispielsweise das Umsetzungscontrolling in den Grundzügen vorgegeben. Darüber hinaus erfolgte eine punktuelle Abfrage der im Maßnahmenplan definierten Zwischenziele in monatlichen Entscheiderforen.

Auf diese Weise wurden die gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse fahrplangemäß umgesetzt: der Aufbau des Eigenbetriebes „Beteiligungsmanagement“ bis zum „Echtbetrieb“ dauerte – nach Abschluss der Module 2 bis 4 - etwa sechs Monate.

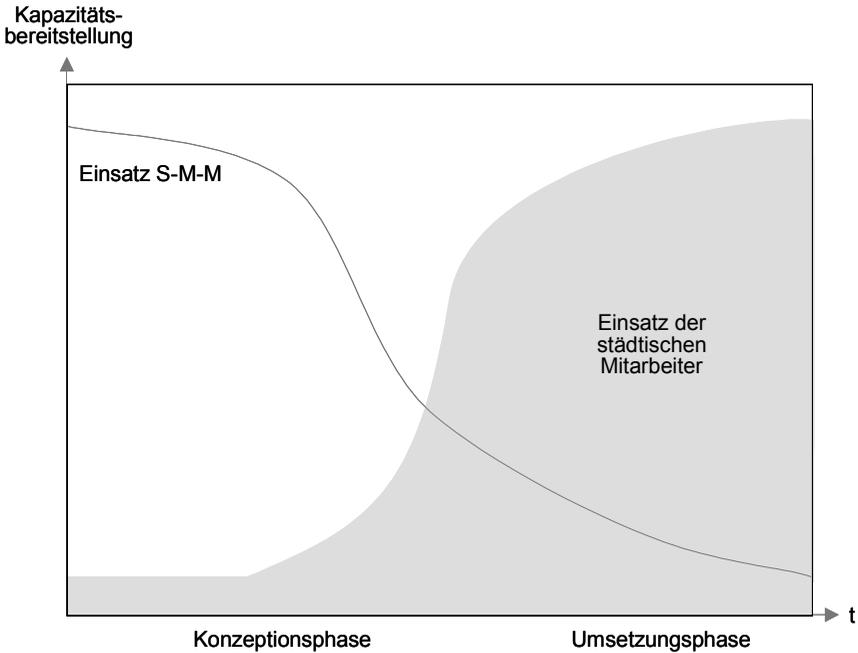


Abb. 13: Der Beratereinsatz wird in der Umsetzungsphase deutlich reduziert

Mit dem Abschluss des Projektes war der entscheidende Schritt getan: die Kommune hatte sich - mit zurückhaltender Hilfestellung durch S-M-M – das

erforderliche Handwerkszeug für ein effizientes Beteiligungsmanagement erarbeitet. Gesteuert wird in Zukunft selbst.

Checkliste für den Umgang mit „Ihren“ Beteiligungen

Weil in der Praxis jeder Fall seinen eigenen Gesetzen unterliegt, möchten wir Sie mit einigen allgemeingültigen Fragen und Anregungen zu einer kritischen Auseinandersetzung mit „Ihrem“ Beteiligungsmanagement einladen:

- Versuchen Sie, die Unternehmensziele der einzelnen Beteiligungsunternehmen zu umreißen. Was steht im Vordergrund: eine hohe Rendite oder die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks?
- Spiegeln Sie Ihre Zielvorstellungen mit denen anderer Interessenhalter innerhalb der Kommune. Besteht bei den Geschäftsführern und den Mitarbeitern der kommunalen Unternehmen, in der Verwaltung und in der Politik ein einheitliches Verständnis von den Zielen der einzelnen Beteiligungsunternehmen?
- Hinterfragen Sie das bestehende Berichtswesen. Werden Sie tatsächlich mit allen steuerungsrelevanten Informationen in Hinblick auf die jeweiligen, oben skizzierten Ziele versorgt?
- Prüfen Sie anhand des zur Verfügung stehenden Berichtsmaterials, ob die Aufgaben von Dritten bei mindestens gleicher Qualität wirtschaftlicher wahrgenommen werden können. Werden bei der Berechnung Vollkosten berücksichtigt? Eine Verwaltung, die in „Ehda“-Kosten denkt, verschwendet unter Umständen wertvolle Ressourcen!
- Unabhängig vom Kostenvergleich mit privaten Dritten: ist die Organisation der Aufgabenerledigung beeinflussbar? Kann die Aufgabe innerhalb der Verwaltung effizienter wahrgenommen werden als bislang?

- Nutzen Sie Instrumente zur strategischen Steuerung und zum Beteiligungscontrolling? Auch noch nach der Vergabe der Leistungen an private Dritte und bei PPP-Projekten?
- Überprüfen Sie laufend die Zielerreichung im Kontext aller Zielvorgaben - und überprüfen Sie regelmäßig die Richtigkeit der gesteckten Ziele!

Bisher erschienen sind:

Artikel

- „Führungskräfte im Veränderungsprozess“ von Roman Schneider, in: VDF Führungskraft 10/00
- „Sparen verboten“ von RA Jörn Maurer, in: Kommunalpolitische Blätter 12/00
- „Das KonTraG – Handlungsbedarf für Verwaltungskräfte von Sparkassen?“ von Dr. Klaus Moritz, in: Kommunalpolitische Blätter 12/00
- „Den Spuren der Kunden folgen“ von Roman Schneider und Dr. Klaus Neuhäuser, in: ZfK 12/00
- „Das neue Steuerungsmodell“ von RA Jörn Maurer, in: Kommunalpolitische Blätter 02/01
- „Kundenorientierung im 21. Jahrhundert – Konsequenzen für Gasversorgungsunternehmen“ von Roman Schneider und Dr. Klaus Neuhäuser, in: VDF Führungskraft 3-4/01
- „Externes Consulting – Rosstäuscher oder Experten“ von Roman Schneider, in: Kommunalpolitische Blätter 05/01
- „Städtische Fuhrparks in private Hände? Möglichkeiten, Grenzen und Folgen des Outsourcing im kommunalen Fuhrparkmanagement“ von RA Jörn Maurer und Dr. Klaus Neuhäuser, in: Kommunalpolitische Blätter 09/01
- „Kundenbeziehungsmanagement in der Energieversorgung – Kundenorientierung umsetzen und Kundenbeziehungen als Investition begreifen –“, von Roman Schneider und Dr. Klaus Neuhäuser, in: VDF Führungskraft 3-4/02

- „Das Verfahren muss Rechtssicherheit bieten, Interview mit Roman Schneider zu Stadtwerke-Privatisierungen, in: Kommunalpolitische Blätter 04/02
- „Machen Sie sich keine Illusionen“, Interview mit Dr. Klaus Neuhäuser zu Kundenbindungsstrategien, in: vwd SalesNews Strom & Erdgas Nr. 25, 28. Juni 2002
- „Von den Besten lernen“ (Titelthema Wirtschaftsförderung) von RA Jörn Maurer, in: der gemeinderat 09/02

Broschüren

- Absage an den Ausverkauf – die Eigenständigkeit mittlerer und kleinerer Versorgungsunternehmen der öffentlichen Hand erhalten
- Strategisches Management in der kommunalen Wirtschaftsförderung – Ziele bündeln, Integration fördern, im Wettbewerb der Kommunen gewinnen
- Market Due Diligence – Marktseitige Prüfung von Unternehmen im M&A-Verfahren
- Kundenorientierung und Kundenbindung in der Energieversorgung – Perspektiven bestimmen und Kundenbeziehungen als Investition begreifen
- Wie eine Sparkasse ihr Vertriebskonzept zum Erfolg führen kann. Das Management der Kundenbeziehungen als Kernaufgabe

S M M

Für Notizen:

S M M

Für Notizen:



Die Autoren

Roman Schneider, Dipl.-Ök., Dipl.-Betriebswirt, hat in den letzten 20 Jahren ca. 150 Projekte zur strategisch-organisatorischen Neuausrichtung durchgeführt. Als Principal von Roland Berger & Partner hat er zahlreiche große und hochkomplexe Projekte verantwortet, die in aller Regel mit umfangreichen Transformationen zusammenhängen. Zuletzt als Partner von Dr. Wieselhuber & Partner war Herr Schneider verantwortlich für die „Public Services“.

RA Jörn Peter Maurer, Mag. rer. publ., war, nachdem er an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften (DHV) Speyer bei Professor Hermann Hill zusätzlich zu seinem zweiten juristischen Staatsexamen den Magister der Verwaltungswissenschaften abgelegt hatte, zunächst bei der Bertelsmann-Stiftung im Bereich Staat und Verwaltung tätig. Er beschäftigte sich intensiv mit den Fragen der Steuerung von öffentlichen Organisationen im Bereich von Kommunen und Kreisen. Als Berater bei S-M-M hat Herr Maurer das Projekt begleitet, das dieser Broschüre zugrunde liegt.

Schneider & Moritz Managementberatung GmbH (S-M-M) mit Sitz in Düsseldorf ist eine auf alle strategisch-organisatorischen Fragen im Bereich „Public Services“ und „Finanzdienstleister“ fokussierte Beratungsgesellschaft. Schwerpunkte der Arbeiten von S-M-M liegen im Bereich Umsetzungsmanagement und Unternehmenstransformation.