



HEIMANN CONSULTING

Kommunale Beteiligungen professionell managen
Herausforderungen und Lösungen für eine moderne Beteiligungsverwaltung

Hagen, im Januar 2012

Inhaltsverzeichnis

Herausforderung 1: Die „passende“ Strategie finden	3
Herausforderung 2: Kommunale Beteiligungen professionell „managen“	4
Herausforderung 3: Inhaltlich „auf Augenhöhe“ mitreden können	5
HC-Lösungsansatz: Die Beteiligungsverwaltung gezielt unterstützen	6

Herausforderung 1: Die „passende“ Strategie finden

Die Auslagerung von Aufgaben an Eigenbetriebe, Anstalten öffentlichen Rechts, Kapitalgesellschaften und andere Rechtsformen wird von vielen Kommunen bereits seit Jahrzehnten praktiziert. In manchen Kommunen ist heute die Anzahl der in den ausgelagerten Bereichen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter größer als in der eigentlichen Kernverwaltung.

Angesichts der heutigen Herausforderungen von Städten und Gemeinden stehen die Verantwortlichen im „Konzern Kommune“ vor eine Reihe strategischer Fragen, die in der Vergangenheit so nicht gestellt wurden:

- Wie sieht die Strategie des „Konzerns Kommune“ insgesamt aus? Welche Leistungen der Daseinsvorsorge werden angesichts knapper Kassen als unverzichtbar angesehen? Welches Verständnis von einer „wirtschaftlichen Betätigung“ der Gemeinde wird verfolgt? Welche Aufgaben können vor diesem Hintergrund gegebenenfalls zusätzlich ausgelagert werden? Ist es umgekehrt sinnvoll, manche Aufgaben in die Kernverwaltung zurückzuholen?
- Sind die Aufgaben zwischen Verwaltung und Beteiligungen „sauber“ abgegrenzt? Werden die möglichen Vorteile der Auslagerung durch unnötige Schnittstellen, doppelte Aufgabenerfüllung, unklare Verantwortlichkeiten und andere Schwachstellen nicht in dem eigentlich möglichen Umfang realisiert?
- Ist die historisch gewachsene Struktur des „Konzerns Kommu-

ne“ noch zeitgemäß? Sind einige Gesellschaften bei ehrlicher Einschätzung nicht mehr erforderlich? Werden die Vorteile steuerlicher und anderer Art im Querverbund optimal ausgeschöpft?

- Welchen Beitrag können die Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung leisten? Erzielen Gewinnbetriebe (wie Stadtwerke) die im Branchenvergleich möglichen Ergebnisse? Können die Zuschüsse zu den Verlustbetrieben reduziert werden, ohne deren Zweckerfüllung substantiell zu beeinträchtigen?

Viele „starke“ Beteiligungen entwickeln im Laufe der Jahre ein Eigenleben. In nicht wenigen Kommunen leben sich ausgelagerte Einheiten und Verwaltung „kulturell“ auseinander. Die Beteiligungen lassen sich nur ungern von branchenfremden Vertretern aus Politik und Verwaltung ins Geschäft hineinreden.

Dabei geht es aus Sicht einer guten Beteiligungsverwaltung nicht darum, das operative Tagesgeschäft der kommunalen Unternehmen zu beeinflussen. Wohl aber hat die Kommune als „Konzernmutter“ das Recht und die Pflicht, die grundsätzliche strategische Zielrichtung der kommunalen „Töchter“ in Abstimmung mit diesen festzulegen und das Portfolio der Beteiligungen untereinander strategisch optimal aufeinander abzustimmen. In diesem Sinne ist die Festlegung der Strategie des „Konzerns Kommune“ und seiner Beteiligungsunternehmen die erste Herausforderung des kommunalen Beteiligungsmanagements.

Herausforderung 2: Kommunale Beteiligungen professionell „managen“

Aufgrund der Vielzahl ausgelagerter Aufgaben stehen kommunale Beteiligungen heute intensiv im Fokus der öffentlichen Diskussion. Wie in privatwirtschaftlichen Unternehmen auch, wird von den kommunalen Vertretern in den Aufsichtsgremien der Beteiligungsunternehmen eine aktive, kompetente Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion erwartet. Auch verschärfte gesetzliche Haftungsregelungen zwingen dazu; nicht zuletzt im Eigeninteresse der in die Gremien entsandten kommunalen Vertreterinnen und Vertreter.

Der Beteiligungsverwaltung kommt daher heute die Aufgabe zu, ihre Aufgabe im Sinne eines am Vorbild privatwirtschaftlicher Konzerne orientierten Beteiligungsmanagements zeitgemäß wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund ist eine ehrliche Selbsteinschätzung entlang der folgenden Fragestellungen notwendig:

- Findet heute primär die Umsetzung der rechtlichen Mindestanforderungen statt und beschränkt sich Beteiligungscontrolling in der Anfertigung eines mit erheblicher Zeitverzögerung rückblickenden Beteiligungsberichtes? Oder wird ein aus Sicht von Rat und Verwaltung proaktives Beteiligungsmanagement gelebt, das ein echtes Steuerungsinstrument für die Entwicklung des Konzerns Stadt darstellt?
- Ist eine Beteiligungsrichtlinie verabschiedet worden, in der die Aufgaben des Beteiligungsmanagements formuliert und die Rechte und Pflichten der beteiligten Akteure – Kommune und Beteili-

gungen mit ihren Organen – geregelt sind?

- Gibt es Zielvereinbarungen zwischen der „Konzernmutter“ Kommune mit ihren kommunalen Tochterunternehmen, die nicht die operative Eigenverantwortlichkeit der Beteiligungen einschränken, wohl aber die Einhaltung abgestimmter strategischer Ziele sicher stellen sollen?
- Wird durch die Beteiligungsverwaltung ein unterjähriges Berichtswesen erstellt, das die Verantwortlichen in Rat und Verwaltung zeitnah über die aktuellen Entwicklungen sowie mögliche Abweichungen von Zielvorgaben informiert und so die Möglichkeit eröffnet, erforderliche Maßnahmen rechtzeitig zu beschließen?

Nur wenn die zuvor genannten Grundvoraussetzungen – Stichwort Beteiligungsrichtlinie – und Instrumente – Stichwort unterjähriges Berichtswesen – vorliegen, ist ein zeitgemäßes Beteiligungsmanagement möglich, das über die primär an der Erfüllung der rechtlichen Mindestanforderungen orientierte Beteiligungsverwaltung hinausgeht.

In der kommunalen Praxis werden die verantwortlichen Fachbereiche kleinerer und mittlerer Kommunen allein durch die beschränkte Zahl vorhandener Stellen dadurch vor große Herausforderungen gestellt. Und auch in vielen größeren Kommunen mit deutlich mehr Personalressourcen überrascht es immer wieder, wie schwer der Verwaltung die Wahrnehmung ihrer Rolle als Vertreter der „Konzernmutter“ im Umgang mit den Beteiligungsunternehmen fällt.

Herausforderung 3: Inhaltlich „auf Augenhöhe“ mitreden können

Eine wesentliche Schwierigkeit der Verwaltung im Umgang mit den Beteiligungsunternehmen resultiert aus deren überlegenem Sachwissen. Größere Kommunen mit zum Teil Dutzenden von Beteiligungen stehen hier vor großen Herausforderungen. Selbst mittlere Kommunen mit wenigen Beteiligungen müssen unterschiedliche Branchen wie zum Beispiel Versorgung, Verkehr, Entsorgung, Freizeit, Dienstleistungen, Soziales, Bildung und andere kompetent abdecken.

Dabei stellen sich unter anderem die folgenden Fragen:

- Ist in der Beteiligungsverwaltung das erforderliche Wissen vorhanden, um die von den heterogenen Beteiligungen zur Verfügung gestellten Daten wie Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und andere sachkundig beurteilen zu können?
- Liegen branchenspezifische Vergleichsdaten vor, die es ermöglichen, die Leistungsfähigkeit der Beteiligungen fair zu messen und so gegebenenfalls Hinweise zu Verbesserungspotenzialen – zum Beispiel höhere mögliche Ergebnisabführungen oder geringerer Zuschussbedarf – zu erhalten?
- Finden die regelmäßigen Abstimmungsgespräche zwischen Beteiligungsverwaltung und Beteiligungen inhaltlich „auf Augenhöhe“ statt? Fühlen sich die Vertreter der Verwaltung als sachkundige Gesprächspartner ernst genommen?

- Können die regelmäßig auftretenden Detailfragen, zum Beispiel zur Interpretation von Kennzahlen im unterjährigen Berichtswesen, zu einzelnen rechtlichen Fragestellungen, zur Überarbeitung von Gesellschaftsverträgen und andere kompetent beantwortet werden?

Die Verwaltung kann aus Kostengründen nicht zu jeder Beteiligungsbranche und jedem Themenkomplex eigene Experten vorhalten. Auch angesichts der Vielzahl der Branchen, Heterogenität der Themen und angesichts der Tatsache, dass die genannten Anforderungen nicht gleichmäßig über das Jahr verteilt auftreten, ist dies in der Praxis nicht darstellbar.

Vielmehr ist es notwendig, innerhalb der Beteiligungsverwaltung mit einer kleinen Zahl von Mitarbeitern auszukommen, die einerseits Generalisten sind und zusätzlich in ausgewählten Detailfragen über das erforderliche Sachwissen verfügen.

Darüber hinaus hat es sich bewährt, im Bedarfsfall punktuell und zielgerichtet auf externe Experten zurückzugreifen, die in definiertem Umfang bei spezifischen Anforderungen zur Verfügung stehen. Dazu können zum Beispiel regelmäßige Workshops als „Rundumschau“ über das gesamte Beteiligungsportfolio gehören, die Einführung eines leistungsfähigen Beteiligungscontrollings oder die Unterstützung bei der branchenspezifischen Beurteilung von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen gehören.

HC-Lösungsansatz: Die Beteiligungsverwaltung gezielt unterstützen

Heimann Consulting unterstützt kommunale Beteiligungsverwaltungen bei der professionellen Wahrnehmung ihrer anspruchsvollen Aufgaben. Die stets punktuell und zielgerichtet ausgerichtete Zusammenarbeit ist immer so bemessen, dass exakt das im Einzelfall erforderliche Maß an Unterstützung – nicht mehr und nicht weniger – geleistet wird.

Die kommunalen Kunden von Heimann Consulting schätzen dabei insbesondere die Tatsache, dass die Berater in beiden „Welten“ – sowohl der Verwaltung als auch in wichtigen Beteiligungsbranchen – aufgrund eigener Berufs- und Projekterfahrung zu Hause sind.

Im Folgenden sind drei Beispiele für die Unterstützung kommunaler Beteiligungsverwaltungen durch Heimann Consulting genannt. Weitere Projektbeispiele und nähere Angaben dazu werden gern genannt.

Projektbeispiel 1: Regelmäßige Workshops zur Gesamtbewertung des kommunalen Beteiligungsportfolios

Eine Kommune hat vielfältige Aufgaben ausgegliedert und die diversen Beteiligungen unter dem Dach einer Anstalt öffentlichen Rechts gebündelt. In der Praxis treten dabei immer wieder Konfliktsituationen auf, weil die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Kernverwaltung und AöR noch nicht konsequent umgesetzt wurde. Auch fällt es der Beteiligungsverwaltung mit zwei Mitarbeitern schwer, in allen Branchen kompetent „mitreden“ zu können.

Heimann Consulting führt in regelmäßigen Abständen Workshops mit dem Kämmerer und den beiden Mitarbeitern der Beteiligungsverwaltung durch, um einerseits Lösungsansätze für aktuelle Problemstellungen, andererseits aber auch Vorschläge zur grundsätzlichen Weiterentwicklung und Aufgabenabgrenzung zwischen Kernverwaltung und AöR zu entwickeln.

Projektbeispiel 2: Unterstützung des Beteiligungsberichts und Entwicklung eines unterjährigen Beteiligungscontrollings

Das Beteiligungsmanagement einer Kommune war bisher auf die gesetzlichen Mindestanforderungen reduziert. Wenngleich zum Teil „nur“ in der Rolle eines Minderheitsgesellschafters, sind durch mehrere Beteiligungen zum Teil – in Relation zur Leistungsfähigkeit der Kommune – erhebliche Verpflichtungen eingegangen worden. Vor diesem Hintergrund forderten Rat und Verwaltungsspitze den Aufbau eines leistungsfähigen Beteiligungsmanagements.

Heimann Consulting hat die Erstellung des ersten, aussagekräftigen Beteiligungsberichts intensiv unterstützt. Bei dessen Fortschreibung in Folgejahren wirkt Heimann Consulting punktuell zu ausgewählten Sachfragen mit. Darüber hinaus wurde ein unterjähriges Beteiligungscontrolling entwickelt, das die Verantwortlichen in Rat und Verwaltung zeitnah und auf Basis branchenspezifisch festgelegter Kennzahlen über die aktuelle Entwicklung der Beteiligungen informiert.

Projektbeispiel 3: Identifikation von möglichen Beiträgen der Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung

In einer Großstadt gehören über 100 Beteiligungen zum „Konzern Kommune“. Angesichts der drohenden Überschuldung werden in der Kernverwaltung intensive Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung unternommen. Aus Sicht des Kämmersers leistet das Beteiligungsportfolio noch nicht den maximal möglichen Beitrag. Viele Beteiligungen nutzen ihr überlegenes Sachwissen, um die Konsolidierungsanforderungen der Verwaltung abzuwehren.

Heimann Consulting begleitet in ausgewählten Unternehmen mit besonderer Auswirkung auf den städtischen Haushalt die Gespräche zwischen Verwaltung und Beteiligungen. Dabei werden auf Basis des von Heimann Consulting eingebrachten Branchenwissens (unter anderem Kennzahlen und Kenntnis bester Praktiken) Ansatzpunkte für einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung identifiziert, die weit über die bisher von den Beteiligungen selbst angebotenen Beiträge hinausgehen.

Kontakt:

Heimann Consulting
Louise-Schröder-Str. 71
58099 Hagen
Tel.: 02331/39611-96
info@heimann-consulting.com