IM FOKUS

Das Beteiligungsmanagement im Wandel – ein Blick auf die Praxis

Die Beteiligungsverwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen befinden sich seit geraumer Zeit in einem Professionalisierungsprozess. Mit über 16.000 Unternehmen im öffentlichen Sektor in Deutschland kann nicht mehr von einem Nischenthema gesprochen werden. Häufig werden in den Gebietskörperschaften weit über 50 Prozent der Daseinsvorsorgeleistungen nicht mehr durch die Kernverwaltung, sondern in Privatrechtsform – meist in der Rechtsform der GmbH – erbracht. Damit sind die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung in den vergangenen Jahren rasant gestiegen. Um diese bestmöglich zu erfüllen, sollten die Gebietskörperschaften entsprechend ihrer individuellen Anforderungen ein passendes Organisationsmodell für die Beteiligungsverwaltung wählen.

Organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeiten des Beteiligungsmanagements

Das Beteiligungsmanagement ist bundesweit sehr unterschiedlich organisiert. Hinsichtlich seiner organisatorischen Ansiedlung werden sowohl Lösungen innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung gewählt.

Zentrale Organisationsform: Die verwaltungsinterne Ansiedlung des Beteiligungsmanagements in zentraler Organisationsform ist nach wie vor der typische Lösungsansatz für den kommunalen Bereich. Die Organisation des Beteiligungsmanagements erfolgt in einem Amt, einer Abteilung, einem Referat oder in einer Stabsstelle meist im Finanzbereich (eventuell auch im Bereich Oberbürgermeister/Bürgermeister). Als Vorteile dieser Organisationsform gelten die Weisungsabhängigkeit der Mitarbeiter und die Nähe zu den Entscheidungsträgern der Gebietskörperschaft. Auch der direkte Einfluss auf die Vermögensverwaltung der Stadt sowie die Möglichkeit, mit gesamtstädtischen Standards für die Steuerung der Beteiligungen arbeiten zu können, werden als positiv angesehen. Ein typischer Nachteil dieser verwaltungsinternen Organisation ist im Vergleich zu einer verwaltungsexternen Lösung die geringere Attraktivität für Hochschulabsolventen aufgrund des Tarifgefüges des öffentlichen Dienstes. Eine flexiblere Vergütungsstruktur zur Erlangung von Management-Know-how für eine betriebswirtschaftlichere Ausrichtung der Erfüllung des öffentlichen Zwecks ist häufig der wesentliche Grund für die Rechtsformprivatisierung städtischer Aufgaben. Gegenüber einer dezentralen Verwaltungslösung müssen bei der verwaltungsinternen zentralen Organisation zudem Informationen erst aus den Fachdezernaten beschafft werden. Außerdem besteht das Risiko fehlender fachlicher Kenntnisse hinsichtlich des öffentlichen Zwecks aufgrund der Fokussierung des Beteiligungsmanagements der Stadtkämmerei bzw. des Dezernats Finanzen auf finanzielle Auswirkungen der Beteiligungssteuerung.

Dezentrale Organisationsform: Beim dezentralen Verwaltungsansatz nehmen verschiedene (Fach-)Dezernate oder Geschäftsbereiche für die Beteiligungen, die aufgrund ihrer fachlichen Zuständigkeit in ihren Verantwortungsbereich fallen, unabhängig voneinander Aufgaben des Beteiligungsmanagements wahr (zum Beispiel ein Umweltdezernent als Aufsichtsratsvorsitzender des lokalen Entsorgungsunternehmens). Als wesentlicher Vorteil gegenüber dem zentralen Verwaltungsansatz gelten insbesondere hohe Fachkenntnisse hinsichtlich des öffentlichen Zwecks. Ein Risiko ist bei dieser Lösung jedoch, dass die Steuerung der Beteiligungen auf Basis unterschiedlicher Standards und eventuell mit ungenügendem finanz- bzw. betriebswirtschaftlichen Know-how erfolgt.

Gemischte Organisationsform: Eine Mischform aus der zentralen Verwaltungslösung, die meist im Finanzbereich anzutreffen ist, und der zuvor beschriebenen dezentralen Verwaltungslösung ist häufig bei Landesverwaltungen und beim Bund anzutreffen. Der Vorteil einer Kombination dieser Verwaltungslösungen ist, dass jeder Bereich seine jeweilige Kernkompetenz zur Beteiligungssteuerung einbringt – also sowohl der Finanzbereich als auch die zuständige Fachabteilung, etwa aus den Bereichen Umwelt, Verkehr etc. Als wesentlicher Nachteil gilt jedoch häufig der erhöhte Personaleinsatz in der Gesamtorganisation, sodass diese organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeit auf kommunaler

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ebene nur selten gewählt wird. Ausnahmen sind zum Beispiel die Städte Mannheim und München.

Verwaltungsexterne Organisation: Die verwaltungsexterne Ausgestaltungsmöglichkeit des Beteiligungsmanagements wird von einer wachsenden Zahl von Städten in unterschiedlicher Rechtsform gewählt: etwa in Leipzig in der Rechtsform einer GmbH, in Kiel und Saarbrücken als Eigenbetrieb sowie zum Beispiel in Halle/Saale als Anstalt des öffentlichen Rechts. In diesen Städten existieren externe Einheiten, die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wahrnehmen, ohne dass ihnen die Gesellschafterfunktion gegenüber den Beteiligungen übertragen wurde. Daneben gibt es auch städtische Beteiligungsholdings (beispielsweise in Darmstadt und Hanau), in die alle bzw. ein Großteil der kommunalen Beteiligungen eingebracht worden sind. Den Beteiligungsholdings wurde nicht nur das Beteiligungsmanagement übertragen, sondern sie haben auch die Gesellschafterfunktionen inne. Die entscheidenden Vorteile der verwaltungsexternen Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements sind insbesondere die Möglichkeit selbstständiger, flexibler Personalentscheidungen der mit den Beteiligungsmanagementaufgaben betrauten Verwaltungseinheit, eine größere Attraktivität des Arbeitsplatzes für Hochschulabsolventen (auf Augenhöhe mit den Beteiligungsunternehmen) sowie – damit verbunden – betriebswirtschaftliche Kenntnisse und spezielles Branchen-Know-how. Allerdings wird es auf der Entscheiderebene vielfach als nachteilig bewertet, dass keine direkte Steuerung der Beteiligungen durch die Gebietskörperschaft besteht. Zudem ist die Beteiligungssteuerung dann von verwaltungsinternen Vorgängen weit entfernt. Auch das Risiko eines politischen Steuerungsverlustes durch Machtkonzentration außerhalb der Verwaltung sowie die höheren Leistungskosten führen in der Praxis zurzeit noch dazu, dass die verwaltungsexterne Lösung eine Ausnahme darstellt. Allerdings nimmt bundesweit die Anwendung dieser Ausgestaltungsmöglichkeit seit Jahren kontinuierlich zu.

Das Beispiel Frankfurt am Main: Ausgangssituation

Der bereits eingangs skizzierte langjährige Trend zur Ausgliederung und (formellen) Privatisierung erfordert aufseiten der Kommunen ein effektiv aufgestelltes Beteiligungsmanagement. So gilt der Trend der Rechtsformprivatisierung zum Beispiel auch für die Stadt Frankfurt am Main. Dies wird besonders bei der Betrachtung der Mitarbeiterzahlen deutlich. Waren Ende der 1990er Jahre noch etwa 20.000 Mitarbeiter in der Frankfurter Stadtverwaltung beschäftigt, so hat sich diese Zahl bis heute mehr als halbiert (bei einem gleichzeitigen Zuwachs der Einwohnerzahl von über 100.000 Menschen). In den Beteiligungsunternehmen der Stadt Frankfurt am Main ist die Anzahl der Mitarbeiter hingegen auf rund 15.000 angestiegen, sodass es dort inzwischen mehr Beschäftigte gibt als in der eigentlichen Kernverwaltung. Hinzu kommen noch einmal rund 12.000 Mitarbeiter der nicht konsolidierten Fraport AG am Standort Frankfurt am Main.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main mit seinen 16 Beschäftigten (14 Vollzeitäquivalente) ist als verwaltungsinterne zentrale Abteilung in der Stadtkämmerei organisiert. Dabei war dieses in den vergangenen 20 Jahren vielfachen Änderungen unterworfen. Die sich ständig wandelnde Aufhängung des Beteiligungsmanagements in der Frankfurter Großstadtverwaltung mit über 60 Ämtern zeigt: Selbst bei einer zentralen Verwaltungslösung kann das Beteiligungsmanagement umso mehr Wirkung entfalten, je höher es in der Verwaltungshierarchie eingebunden wird.

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Das Beteiligungsmanagement wirkt als zentrale Serviceeinheit bei der Aufgabe mit, die Beteiligungsunternehmen zu steuern und zu überwachen. Hierbei sind sowohl die Gemeinwohlorientierung als auch die Wirtschaftlichkeit der Gesellschaften zu beachten. Im Rahmen des Beteiligungsmanagements werden die der Stadt Frankfurt am Main als Gesellschafterin obliegenden Funktionen ebenso wahrgenommen wie die Betreuung der städtischen Aufsichtsratsmitglieder. Das Beteiligungsmanagement arbeitet insbesondere bei der Gründung, Umwandlung, Auflösung und Umstrukturierung von Gesellschaften mit.

Software unterstützt Personal im Beteiligungsmanagement

Der Anspruch an die Steuerung und Transparenz der Unternehmensführung bei den städtischen Beteiligungsunternehmen ist auch in Frankfurt am Main in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen – eine Entwicklung, die sich in jüngster Zeit noch verstärkt hat. Eine Reihe von Bilanzskandalen und nicht zuletzt die Finanzkrise waren Auslöser mehrerer Gesetzesänderungen, die jeweils eine Verbesserung der Steuerung und Transparenz sowie eine verantwortungsvolle und nachhaltige Unternehmensführung zum Ziel hatten.

Diesen in den letzten Jahren stetig gestiegenen quantitativen und qualitativen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement kann die Stadt Frankfurt am Main nur mithilfe einer modernen datenbankorientierten Software (Anteilsbesitz-Management-Informationssystem – „AMI") gerecht werden. Sie ist seit 2006 im Einsatz und bietet alle Informationen zum Beteiligungsportfolio der Stadt aus einer Quelle.

Seit dem ersten Quartalsbericht über die Beteiligungen im Jahr 2003 sowie dem Systemwechsel auf die moderne Beteiligungssoftware konnte das Controlling im Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main kontinuierlich optimiert werden. Dabei ermöglicht die verwaltungseigene Software den Gesellschaften und Eigenbetrieben die webbasierte Eingabe der Quartalszahlen direkt in die Datenbank des Beteiligungsmanagements. Dadurch konnten die Aktualität der Daten sowie die Qualität der Analysen verbessert werden. Zur Unterstützung der Analysen entwickelte das Beteiligungsmanagement im Jahr 2012 zudem für die Gesellschaften und Eigenbetriebe „Dashboards". Hierbei handelt es sich um eine visuell aufbereitete Zusammenstellung wesentlicher Finanz-, Personal- sowie Leistungskennzahlen über mehrere Jahre, die dem jeweiligen Adressaten einen schnellen Überblick über die Geschäftsentwicklung ermöglicht. Die „Dashboard"-Dateien werden in erster Linie aus den in der Datenbank angesammelten Unternehmensinformationen gespeist. Damit können Zeitreihen über zehn Jahre (Basis 2003) grafisch dargestellt werden. Für die letzten Jahre ist zudem ein „Herunterbrechen" der Daten auf Quartalsebene möglich. Mithilfe dieses Analysetools haben die Beschäftigten des Beteiligungsmanagements die Geschäftsentwicklung der Gesellschaften über einen großen Zeitraum stets im Blick.

Vor dem Hintergrund zunehmend knapperer Haushaltsmittel ist absehbar, dass dem Instrument der mittelfristigen Finanzplanung künftig eine deutlich gewichtigere Frühwarn- und Steuerungsfunktion zukommen wird. In diesem Sinne entwickelte das Beteiligungsmanagement im Jahr 2012 mit externer Unterstützung ein systemgestütztes Analysetool für die in AMI erfassten Mittelfristplanungen der Gesellschaften und Eigenbetriebe. Auf diese Weise können die prognostizierten Werte der verschiedenen GuV-Positionen auf fünf Jahre grafisch ausgewertet und miteinander verglichen werden. Darüber hinaus kann in den jährlich stattfindenden Wirtschaftsplangesprächen die zukünftige Entwicklung der Gesellschaften im Sinne einer strategischen Steuerung des Portfolios zielführender in den Blick genommen werden.

Fazit

Für die Organisation und den Personalbedarf des Beteiligungsmanagements gibt es keine Musterlösung. Die Ausgestaltung eines Beteiligungsmanagements, das eine gute, verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle bei seinen Beteiligungsgesellschaften sicherstellen soll, ist abhängig von zwei Faktoren: der Verwaltungsperspektive und der Portfolioperspektive.

Mit der Verwaltungsperspektive sind der politische Wille hinsichtlich der Steuerungsintensität, damit verbunden das konkrete Aufgabenvolumen (Beteiligungsverwaltung, Mandatsbetreuung, Controlling etc.) sowie die Verteilung der Aufgaben in der Gebietskörperschaft gemeint.

Mit der Portfolioperspektive sind die Größe des Beteiligungsportfolios und – davon abhängig – der Grad der Diversität sowie der Komplexität des Steuerungsprozesses (der die Anwendung von bestimmten Instrumenten des Beteiligungsmanagements wie zum Beispiel ein datenbankgestütztes Reporting-Tool für die Quartalsberichterstattung erfordert) gemeint.

Beide Faktoren sind für die Wahl des Organisationsmodells von entscheidender Bedeutung. Dabei ist zu beachten, dass die Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements in seiner Anteilseignerfunktion für die Gebietskörperschaft vor Ort keine „freiwillige Aufgabe" ist. Vielmehr ergibt sich die Mindestdimensionierung und Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements schon aus den Grundsätzen des Haushaltsrechts, die die Gebietskörperschaften zum Vermögenserhalt für den Bürger verpflichten und somit entsprechendes Know-how und personelle Ausstattungen indizieren. Werden diese Grundsätze nicht beachtet, so hat dies in der Regel für die Gebietskörperschaft bzw. die Bürger erhebliche Konsequenzen, wie immer wieder der Tagespresse[1] zu entnehmen ist.

Aus der Berücksichtigung dieser Betrachtungsweisen ergibt sich die vor Ort beste Organisationslösung mit dem damit verbundenen angemessenen Personalbedarf – sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht.

Lars Scheider
Leiter der Abteilung Beteiligungsmanagement, Stadtkämmerei Frankfurt am Main

1 Vgl. zum Beispiel „Der Neue Kämmerer" (27.2.2017): Offenbach: Verlust in dreistelliger Millionenhöhe durch Krankenhaus-Privatisierung; darin wird berichtet, dass bei der Krankenhaus-Privatisierung in Offenbach nach Aussage des Hessischen Rechnungshofs ein Schaden von 435 Millionen Euro für Stadt und Land entstanden sei.

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.